

PARECER

ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS – APONTAMENTOS CRÍTICOS E NECESSÁRIOS SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Atualizado em 07/09/2020 – De acordo com o resultado da votação em 2º Turno
na ALMG*

Humberto Lucchesi de Carvalho
Advogado

Mestre em Direito Administrativo pela UFMG
Especialista em Direito Administrativo pela UFMG

Nova Lima, 07 de setembro de 2020



**ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS – APONTAMENTOS CRÍTICOS E NECESSÁRIOS
SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

SUMÁRIO

- 1** - Contextualização: a previdência em pauta
- 2** - O projeto de Reforma da Previdência em Minas Gerais
- 3** - Uma reforma política e a gritante incoerência do governo
- 4** - Uma reforma antijurídica: principais pontos, potenciais ilegalidades e inconstitucionalidades
 - 4.1** - Ausência de participação popular e democrática – reforma conduzida a toque de caixa num contexto de pandemia
 - 4.2** - A desconstitucionalização da matéria previdenciária
 - 4.3** - Direitos adquiridos e regras de transição
 - 4.4** - Uma reforma confiscatória: o peso dos tributos
- 5** - Conclusão



1- Contextualização: a previdência em pauta

A Constituição Federal de 1988 elenca uma série de direitos e garantias fundamentais. Mais do que prerrogativas de índole individual, tais como o direito à liberdade, à vida, à propriedade, etc., nosso ordenamento jurídico previu direitos coletivos, sociais, que somente se exercitam em comunidade.

Estes direitos sociais são essenciais para o cumprimento dos objetivos da República, notadamente para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como para a promoção do bem de todos.

Nesse mister, a seguridade social alicerça-se na tríade saúde, assistência social e previdência. No que diz respeito à previdência, esta compreende não só o direito à aposentadoria, mas também uma série de outros benefícios, tais como o seguro desemprego, a licença maternidade, a pensão por morte, entre outros.

Para os trabalhadores da iniciativa privada, a previdência encontra-se regulamentada nos arts. 201 e seguintes da Constituição Federal, ao que costumou se chamar de Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Já para os servidores públicos, a Constituição da República dispôs no art. 40 acerca do Regime Próprio da Previdência Social – RPPS, o qual, como o nome indica, possui regras específicas dada a natureza estatutária e o vínculo que estes servidores possuem com a Administração Pública. A Constituição do Estado de Minas Gerais aborda o tema no seu art. 36 e seguintes e na Lei Complementar nº 64/2002, em grande parte reverberando as disposições da Constituição da República.

E como funciona um sistema previdenciário, afinal?

Em uma explanação bem didática, pode-se dizer que o sistema previdenciário se estrutura semelhante a uma espécie de seguro ou consórcio. Trabalhadores e empregadores recolhem prestações ao longo de vários anos, compondo um fundo a ser gerido pelo governo, para que, lá na frente, quando já estiverem mais velhos, ou quando estiverem incapacitados, ou até mesmo para quando falecerem, o benefício possa ser pago. Daí dizer-se que o sistema previdenciário é contributivo¹: as pessoas contribuem, para depois usufruírem.

¹ Nesse sentido: “a previdência nunca deixou de exigir a contribuição prévia dos segurados, sendo os benefícios proporcionais às contribuições e, estas, aos salários.” SILVA, Lara Lucia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896/html>



Além disso, não há um fundo específico para cada trabalhador, não há uma espécie de “porquinho de moedas” em que cada trabalhador vai acumulando seus valores para depois usufruir daquilo que guardou. O fundo previdenciário é coletivo, e abrange os valores que vão sendo levantados por milhares de trabalhadores, de diversas gerações, ao longo de dezenas de anos. Inclusive tornou-se comum dizer que o sistema previdenciário é intergeracional, na medida em que o custeio feito por trabalhadores hoje serve para pagar os benefícios previdenciários de trabalhadores que se aposentaram lá atrás, e assim por diante. Daí dizer-se que o sistema previdenciário é solidário: as pessoas contribuem não só para si, mas para um fundo coletivo.

Assim, as normas sobre direito previdenciário versam em geral sobre regras de custeio (quem paga, quanto paga, como deve pagar) e regras sobre fruição dos benefícios previdenciários (quais requisitos devem ser preenchidos, qual o valor do benefício, quem pode receber, em quais hipóteses, etc.).

Disso, nasce um natural tensionamento entre o interesse de governos em maximizarem as fontes de custeio e o interesse dos “segurados” para usufruírem dos benefícios que esperaram por tantos anos, sem que se enrijeçam os requisitos para tanto.

Somado a isto, as más administrações que se sucederam por anos a fio bem como fatores exógenos tais como o aumento da expectativa de vida e o envelhecimento da população acabam por alterar a equação “pagadores x recebedores” e criam o solo fértil para sucessivas reformas nas regras previdenciárias.

Os primórdios da previdência social no Brasil remetem ao ano de 1923, data em que foi promulgada a Lei Eloy Chaves, considerada a primeira a regular o sistema previdenciário brasileiro².

Com o populismo do governo Vargas, o Estado incorpora de vez uma série de reivindicações sociais, injetando mais e mais recursos na previdência. A partir da redemocratização e passando pelo período de ditadura militar ocorre uma “forte elevação das despesas com aposentadorias, pensões e serviços médicos hospitalares, passando de 40% da receita em 1946 para 65% em 1956.”³ Nesse sentido, a doutrina acrescenta que de 1966 em diante “os gastos com benefícios só aumentavam, já que não houve mudança nas políticas de concessão,

² SILVA, Lara Lucia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896/html>
3 Op. Cit.



agravando a crise da previdência. (...) Desde as origens da previdência no Brasil a crise vem sendo gerada, atingindo seu ápice em 1980 e atravessando os anos que se seguem.⁴

Corroborando tal assertiva, Ivan Kertzman afirma que:

“não se pode esquecer que no passado, os abundantes recursos da previdência social, então em formação, foram utilizados das mais diversas formas pelo Estado brasileiro. As reservas dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs – foram utilizadas, entre o final da década de 1950 até a década de 1970 para construção de grandes obras estatais como a transamazônica, a cidade de Brasília, a ponte Rio-Niterói e as usinas de Angra, entre outras.

Os recursos previdenciários se prestaram, também, ao financiamento de outras áreas sociais, como a saúde e a assistência social.⁵”

Com a retomada democrática e a Constituição Federal de 1988 há uma reorganização do sistema previdenciário, conforme lições de Frederico Amado:

“A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a instituir no Brasil o sistema de seguridade social, que significa segurança social, englobando as ações na área de previdência social, da assistência social e da saúde pública (...).

Deveras, dentro da seguridade social coexistem dois subsistemas: de um lado o subsistema contributivo, formado pela previdência social, que pressupõe o pagamento de contribuições previdenciárias dos segurados para a cobertura previdenciária e dos seus dependentes.

Do outro, o subsistema não contributivo, integrado pela saúde pública e pela assistência social, pois ambas são custeadas pelos tributos em geral e disponíveis a todas as pessoas que delas necessitarem, inexistindo a exigência do pagamento de contribuições específicas dos usuários para o gozo dessas atividades públicas.⁶”

Mesmo com este rearranjo, a previdência seguiu na pauta política dos mais diversos governantes, todos em busca de solução para os supostos desequilíbrios e aprimoramentos do sistema.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, desde 1988, praticamente todos os governos, dos mais liberais aos mais progressistas, procederam à alterações no sistema previdenciário.

⁴ Op.cit.

⁵ KERTZMAN, Ivan. Entendendo a reforma da previdência. Salvador: Juspodivm, 2020. Pág. 15.

⁶ AMADO, Frederico. Direito previdenciário. Salvador: Juspodivm, 2018. Pág. 18.



A título de ilustração, o Governo Collor foi responsável pela criação do INSS e pela criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Além disso, a Emenda Constitucional nº 3/93 constitucionalizou o princípio contributivo para os regimes próprios dos servidores públicos ao prever, no § 6º do artigo 40, que as aposentadorias e pensões seriam custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores⁷.

O Governo FHC foi responsável por editar a Emenda Constitucional nº 20/98, a qual passou a exigir, além do tempo de serviço, o tempo mínimo de contribuição.

Já o Governo Lula foi responsável por editar e Emenda Constitucional nº 41/2003 que pôs fim à integralidade⁸ e paridade entre servidores da ativa e inativos, além de ter instituído a contribuição previdenciária dos inativos. Essas alterações foram suavizadas pela Emenda Constitucional nº 47/2005, a qual estabeleceu exigências e regras de transição mais brandas.

O governo Dilma, por sua vez, foi responsável pela edição das Emendas nº 70/2012 e 88/2015 que também tratam de matéria previdenciária, assegurando base de cálculo integral e paridade em caso de aposentadoria por invalidez e aumentando para 75 anos a idade da aposentadoria compulsória⁹.

Seguindo esta tendência histórica, o governo Bolsonaro também procedeu a alterações no sistema previdenciário, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019. Porém, diferente de seus antecessores, a Emenda 103/2019 promove alterações extremamente incisivas e sem precedentes na história brasileira. Não se há notícia de uma reforma tão abrupta na retirada dos direitos previdenciários de servidores e trabalhadores, cabendo citar apenas a título de ilustração: aumento do custeio com a instituição de alíquotas

⁷ <https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/observatorio-constitucional-reformas-previdenciarias-aposentadoria-servidores-mutacao-constitucional>

⁸ Aqui vale a ressalva: não confundir proventos integrais com integralidade da base de cálculo dos proventos. O valor da aposentadoria é encontrado aplicando-se um percentual sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, com a Emenda Constitucional 41/2003, deixou de ser a remuneração integral do cargo efetivo. Quando o percentual incidente sobre a base de cálculo (seja a remuneração integral ou não) for igual a 100%, afirma-se que os proventos da aposentadoria serão integrais. Quando o percentual for inferior a 100%, tem-se a aposentadoria com proventos proporcionais. A Emenda Constitucional 41/2003, desse modo, extinguiu a integralidade (remuneração integral do cargo efetivo) da base de cálculo da aposentadoria, mas não os proventos integrais (permanece a existência de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, com a aplicação do percentual de 100% sobre a base de cálculo da aposentadoria)." Eduardo R. Dias e José L. M. de Macêdo. Nova Previdência Social do Servidor Público[1] (2ª Edição. São Paulo: Método, 2007. p. 119.

⁹ Idem.



progressivas, agravamento dos requisitos para se aposentar, média rebaixada para o pagamento dos benefícios, redução substancial no valor da pensão por morte, relativização do abono de permanência, entre outros inúmeros pontos.

Pegando carona na reforma da previdência do Governo Federal, vários Estados já implementaram suas respectivas reformas do final de 2019 para cá, tendo em vista que vários dos dispositivos alterados são de reprodução obrigatória pelos Estados ou estes deveriam no mínimo observar os requisitos implementados pela União em alguns pontos¹⁰.

De acordo com levantamento feito pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, 13 Estados já promoveram as respectivas reformas previdenciárias. São eles: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo.

A maior parte dos Estados tem seguido os critérios implementados pela União, com algumas exceções em aspectos pontuais. Compilado realizado pela Folha de São Paulo em Julho resume a situação:

“O QUE ESTADOS FIZERAM 8 MESES APÓS REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Endureceram critérios de aposentadoria e **elevaram as alíquotas** de contribuição previdenciária de servidores Acre, Pará, Piauí, Ceará, Bahia, Alagoas, Sergipe, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Apenas elevaram a alíquota

Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio, Santa Catarina e Distrito Federal*

Não alteraram nenhuma regra

Amapá, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia e Tocantins¹¹”

¹⁰ Quanto ao tema, vale consultar documento redigido pela Secretária de Previdência do Ministério da Fazenda em que se detalha a aplicação da EC 103/2019 aos RPPS dos Estados e Municípios, dividindo o texto aprovado em nível federal quanto a normas de aplicabilidade imediata pelos Estados, normas não autoaplicáveis e normas com período de vacância. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2019/11/Quadro-de-Applicabilidade-da-EC-103.pdf>

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/apenas-13-estados-aprovaram-uma-reforma-da-previdencia.shtml>



A maioria dos Estados que já promoveram alterações em suas alíquotas previdenciárias adotaram a alíquota fixa de 14%. É o caso dos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Sergipe. Outros Estados adotaram alíquotas variáveis, tal como o caso da Bahia (14 a 15%), Maranhão (7,5 a 22%), Piauí (11 a 14%), Rio Grande do Sul (7,5 a 22%), Rio Grande do Norte (12 a 16%) e São Paulo (11 a 16%)

Embora nada disso vincule o Estado de Minas Gerais, que tem autonomia para decidir pelas próprias regras, servem como importante parâmetro de comparação na forma como o tema é conduzido aqui e acolá.

Nesse sentido, além do Estado de Minas Gerais ter sido um dos últimos a apresentar sua proposta de reforma da previdência, o que denota grave inércia em promover qualquer tipo de discussão e proposição; verifica-se que o texto originário mineiro foi um dos mais duros, se comparado com outras unidades da federação. A título de ilustração, conquanto a maioria dos Estados tenha ajustado a alíquota previdenciária para 14% como regra geral, o Governo Zema propôs uma alíquota escalonada que já partiria de 13%, podendo chegar a 19%. Frise-se que referida proposta é inclusive mais severa do que a implementada pelo governo federal, escalonada entre 7,5 a 22%, o que suscitou uma série de questionamentos sobre a proporcionalidade e constitucionalidade dessas alíquotas, pontos que serão melhor explorados adiante.

O projeto de reforma da previdência em Minas Gerais foi proposto pelo Governador Romeu Zema no final de Junho de 2020. Além de promover expressivas mudanças no regime de previdência dos servidores civis de Minas Gerais, foi apresentado junto a um discurso de que o projeto precisaria ser deliberado e aprovado com urgência. Isto porque quando a União aprovou a reforma federal (EC 103/2019), estabeleceu o prazo até 31/07/2020 para que os Estados adequassem suas normas, sob pena de sofrerem sanções, especialmente quanto ao corte de repasses federais.

O impacto da proposta de reforma mineira é expressivo na medida em que promove alterações radicais e substanciais nas regras até então vigentes. Também o alcance social deve ser destacado: Minas Gerais conta com mais de 184 mil servidores públicos ativos, mais de 251 mil servidores aposentados, além de mais de 38 mil pensionistas¹². Todas essas pessoas e seus respectivos familiares serão impactados, em maior ou menor grau pela reforma que se descortina. Exatamente por isso devemos entender o contexto em que se insere o

¹² <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/reforma-da-previdencia-em-minas-gerais-tem-aliquota-progressiva-de-ate-19.shtml>



projeto de reforma da previdência, as justificativas e motivações do governo, as principais alterações da reforma e suas potenciais vicissitudes e inconstitucionalidades. É o que abordaremos a seguir, ponto a ponto.

2- O projeto de Reforma da Previdência em Minas Gerais

Em 23 de Junho de 2020 o governador Romeu Zema apresentou a Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais - PEC nº 55/2020¹³, bem como a Proposta de Lei Complementar – PLC nº 46/2020¹⁴.

Agindo a reboque da Emenda Constitucional nº 103 que promoveu alterações em nível federal, tais projetos objetivam proceder a uma ampla reformulação do regime previdenciário dos servidores civis do Estado de Minas Gerais.

Tais alterações afetam, em síntese:

- as regras para aposentadoria voluntária;
- as regras para aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e compulsória;
- determinam que lei complementar estabelecerá critérios de idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos servidores com deficiência, dos ocupantes das carreiras policiais, agentes penitenciários, agentes socioeducativos e membros da polícia legislativa, dos servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde;
- estabelecem idade mínima para aposentadoria dos professores;
- vedam o acúmulo de aposentadorias e pensões nos casos que especifica;
- determinam que lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte;
- aplicam o teto remuneratório à soma dos proventos de aposentadoria ou inatividade; instituem a possibilidade de cobrança de alíquotas progressivas de servidores ativos, inativos e pensionistas, bem como de

¹³ A tramitação da PEC 55/2020 pode ser acompanhada em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=55&t=P_EC

¹⁴ A tramitação do PLC 46/2020 pode ser acompanhado em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=46&t=P_LC&aba=js_tabVisao



contribuição do inativo sobre aposentadorias que superem um salário mínimo, enquanto perdurar situação de déficit atuarial;

- instituía a possibilidade de cobrança de contribuição extraordinária para servidores ativos, inativos e pensionistas;
- altera as condições para concessão de abono permanência;
- estabelecem regras relativas à contagem recíproca do tempo de serviço apurado junto ao RGPS, tempo de serviço militar e prestado em outros regimes; entre outros pontos.

É importante destacar que nesses projetos o governador intenta promover uma radical reforma no sistema previdenciário, mas ia além, tendo incluído diversos pontos afetos à reforma administrativa, alterando o sistema remuneratório dos servidores, excluindo vantagens, interferindo no direito sindical, dentre outras medidas que certamente não possuem relação direta com a questão previdenciária.

Sem a mínima pretensão de esgotamento do tema, o qual certamente está suscitando e ainda demandará os mais diversos debates, o presente estudo ater-se-á aos principais pontos da reforma previdenciária, realizando comparativo com a situação das outras unidades da Federação e apontando eventuais vícios e inconstitucionalidades do projeto.

Antes de chegar a tais pontos, mostra-se imperioso compreender as justificativas do governador para alterações tão incisivas no sistema previdenciário mineiro, bem como a tramitação destes projetos na Assembleia Legislativa.

O governador justificou a necessidade da reforma da previdência mineira nas mensagens nº 88 e 89 direcionadas ao presidente da ALMG. De acordo com Romeu Zema, Minas Gerais passa por um momento de crise fiscal, com déficit orçamentário bilionário, situação que fora agravada pela pandemia de Covid-19.

Note-se que o governador usa a pandemia de Covid-19 como um reforço argumentativo para a célere aprovação da reforma da previdência, o que desde o início da tramitação dos projetos já demonstrava sua condução a toque de caixa, numa tentativa atabalhoada e apressada de queimar etapas do processo legislativo, além de suprimir o indispensável debate democrático e a participação popular em um tema tão sensível como este.



Dando seguimento às justificativas para a proposta de reforma, o governador argumenta que os sistemas previdenciários são deficitários e que são talvez a maior causa de desequilíbrio nas contas públicas.

É curioso notar que o governador omite outras possibilidades de “desequilíbrio estrutural nas contas públicas”, a exemplo do desequilíbrio federativo e concentração de receitas tributárias nas mãos da União; às injustificadas e injustas desonerações tributárias que possuem a Lei Kandir como epicentro maior, à sonegação fiscal, a uma nebulosa dívida pública jamais auditada; ao preço da corrupção e ineficiência estatal, à desvinculação de receitas. A questão é tratada de forma reducionista: os servidores públicos são vistos como um peso para o Estado, e nessa linha de raciocínio, a previdência seria uma mazela que, se não pode ser completamente eliminada, deve ser sufocada e restringida na maior medida possível¹⁵.

Ao final, o governador reconhece que é impossível que o conjunto de servidores saiam felizes com “um projeto tão delicado” mas que a aprovação deve se dar em respeito “ao interesse do Estado e da sociedade.” Aqui também fica claro o instrumento de retórica do “nós *versus* eles” ao colocar o interesse do Estado e da sociedade como algo apartado e diverso do interesse dos servidores públicos. Um raciocínio falacioso, visto que se olvida que, em um Estado de bem estar social como o nosso, a sociedade almeja é por mais serviços públicos abrangentes e de qualidade, o que somente se materializa pela atuação do corpo de servidores públicos das mais diversas carreiras.

Conforme será verificado à frente, ao raciocinar sobre a exposição de motivos da reforma, vem à tona o raciocínio segundo o qual ao partir-se de falsas premissas, dificilmente se chegará a uma conclusão verdadeira.

Sob alvo de inúmeros protestos, o PLC 46/2020 e a PEC nº 55/2020 começaram a tramitar na Assembleia Legislativa. Em relação ao rito,

¹⁵ Nessa linha, merece destaque trecho do Parecer contrário ao PLC 46 emitido pela Comissão do Trabalho da ALMG: “o governo estadual, ao encaminhar uma reforma previdenciária que reduz o valor líquido recebido por servidores, aposentados e pensionistas, sem propor qualquer contribuição fiscal de outros segmentos do Estado e sem reestabelecer as relações com a União, pretende impor exclusivamente aos servidores públicos em atividade, aposentados e pensionistas o ônus do ajuste fiscal. E, ao jogar esse ônus sobre os servidores, em consequência, serão fragilizados os serviços de educação, saúde, educação, ciência e tecnologia, fiscalização, assistência social e outros prestados à população mineira.” Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2020&n=46&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI%20COMPLEMENTAR&s=PLC&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PLC202000046041076%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue



duas questões chamaram a atenção: i) a tentativa de “passar a boiada¹⁶” e aproveitar o momento de instabilidade política para inserir no bojo da reforma da previdência também uma reforma administrativa; ii) o exíguo prazo para aprovação, com previsão inicial para 31/07/2020, situação que se agrava diante de um contexto de pandemia, distanciamento social e sessões virtuais.

Quanto ao primeiro ponto, o Governo Zema sofreu uma primeira e simbólica derrota na medida em que o texto da PEC e do PLC foram fatiados. Em 03 de Julho de 2020, a Comissão de Constituição e Justiça - CCJ decidiu por fatiar o texto da reforma, separando as matérias atinentes a reforma administrativa, as quais deverão correr em um projeto apartado. Assim, a CCJ apresentou o texto na forma do substitutivo nº 01, o qual concentra-se tão somente na discussão e ulterior votação da matéria previdenciária.

Nesse sentido, “o parecer aprovado – com somente um voto contrário, da deputada Ana Paula Siqueira (Rede), contra seis favoráveis - “isola” os assuntos previdenciários, que seguem a tramitação, enquanto as questões administrativas serão tratadas posteriormente. A medida agradou parcialmente a oposição, que gostaria também que as alíquotas fossem fatiadas para um debate específico.¹⁷”

Concomitantemente, durante o mês de Julho, sindicatos de servidores públicos apresentaram mais de 200 (duzentas) propostas de modificação do texto elaborado pela equipe do governador. De igual forma, dezenas de ofícios e moções de repúdio estão sendo enviadas para a Assembleia Legislativa criticando não só o conteúdo da reforma, mas também a sua forma de tramitação.

A forma de tramitação também vem sendo alvo de diversos questionamentos tendo em vista o prazo inicialmente estabelecido para aprovação do texto.

De acordo com o deputado Dalmo Ribeiro Silva, “as alterações previdenciárias propostas na PEC demandam uma apreciação urgente, tendo em vista o prazo de 31 de julho de 2020 para que os estados promovam ajustes em sua legislação referentes às alíquotas de contribuição, de acordo com os parâmetros estabelecidos na reforma federal.¹⁸”

¹⁶ Parafrazeando-se aqui a infeliz expressão do Ministro Ricardo Salles em relação à questão ambiental. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>

¹⁷ https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/07/03/interna_politica,1162400/amp.html

¹⁸ <https://diariodocomercio.com.br/politica/relator-do-projeto-da-reforma-da-previdencia-na-almg-recomenda-desmembrar-as-propostas/>



Assim, num contexto absolutamente excepcional de enfrentamento de uma pandemia, de isolamento social e com todas as dificuldades inerentes ao momento delicado vivido, a base governista tentou forçar a aprovação da reforma da previdência em pouco mais de um mês de tramitação. O fundamento era de que este prazo seria uma imposição do governo federal para que os Estados ajustassem seus textos à reforma promovida pela União no final de 2019, sob pena das mais diversas sanções.

Como cediço, a Emenda Constitucional n.º 103 de 12.11.2019 implementou profunda reforma no sistema previdenciário nacional, na qual, entre outros regramentos, restou vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, e consignado que lei complementar federal irá estabelecer normas gerais de organização, funcionamento e gestão responsável para os RGPS existentes – inteligência do §22, do art. 40, da CF/88.

No entanto, até a edição da referida lei complementar, a EC n.º 103/19 estabeleceu que os Estados e municípios que possuem regimes próprios de previdência social devem observar em seu funcionamento as inúmeras regras dispostas em seu artigo 9º.

Nessa resumida linha de inteligência, foi editada em 03.12.2019 a Portaria do Ministério da Economia n.º 1.348, de 03.12.2019 (ATO INFRALEGAL DIVERSO DE LEI EM SENTIDO FORMAL), estabelecendo que os estados e os municípios deveriam ultimar até 31.07.2020 alterações legislativas que adéquem o sistema previdenciário de seus servidores ao disposto no caput e parágrafos do art. 9º da EC n.º 103/2019, sob pena de obstar a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento exigido para que os entes possam (i) receber transferências voluntárias de recursos da União; (ii) celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e instituições financeiras federais; e (iii) receber a compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS (Lei nº 9.796/99).

Destarte, as inúmeras limitações impostas pelo distanciamento social e pelo estado de calamidade pública decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19) – decretada no âmbito federal pelo Decreto Legislativo n.º 06 de 20.03.2020 e no âmbito estadual pelo Decreto n.º 4.7891/2020 –, impossibilitam que, no cenário atual, se realize o devido debate democrático que exige o processo de aprovação de uma reforma legislativa da magnitude e importância da reforma estrutural do sistema previdenciário.

Além do mais, jamais se poderia olvidar das regras regimentais da Casa Legislativa – prazos para deliberação por cada comissão



pertinente, oportunidades de manifestação (em debate ou votação) e possibilidade de obstruções (trancamento das pautas por interferências parlamentares) –, sob o risco de invalidade do processo, eis que a garantia de um devido Processo Legislativo é a expressão do próprio Estado Democrático de Direito.

Num contexto de pandemia e com o prazo que se tencionava aprovação – até 31.07.2020 , conforme Portaria ME n.º 1.348/2019 –, estava sendo absolutamente ferido o debate democrático necessário à modificação da lei maior do Estado de Minas Gerais e alteração estrutural do sistema previdenciário do funcionalismo mineiro.

Nesse inteligir, entidades de classe chegaram a ajuizar ações populares em combate ao regime de tramitação da reforma mineira, insurgindo-se contra o regime de toque de caixa em que estavam sendo conduzidos os trabalhos, bem como contra o exíguo prazo para a aprovação do texto.

Reforça-se que a proposição em 19.06.2020 do Projeto de Reforma da Previdência dos servidores mineiros no atual contexto de pandemia do coronavírus e com prazo exíguo de aprovação, criou uma monumental, ousada, e inacreditável situação de repugnância à moralidade administrativa, à juridicidade (legalidade) e legitimidade dos atos do Poder Público.

Conforme destacado, ao chegar na Assembleia, o texto foi dividido entre assuntos administrativos e previdenciários. Depois de ser fatiada, as reformas estacionaram: a Administrativa, por não ter esse prazo, enquanto a da Previdência para se ter um maior diálogo, ao menos em tese.

No dia 30/07/2020, o governo federal prorrogou o prazo para aprovação da reforma da previdência pelos Estados para até o final de Setembro de 2020. “A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho prorrogou, para até 30 de setembro de 2020, o prazo para que a obrigação de Estados e Municípios na adequação das alíquotas de contribuição devidas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) passe a ser verificada como critério de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Além dessa medida, a Portaria nº 18.084, publicada nesta quinta-feira (30), no Diário Oficial da União, também prorroga para aquela data a transferência, do RPPS para o ente federativo, dos benefícios de incapacidade temporária, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, permanecendo no regime próprio apenas aposentadorias e pensões.¹⁹”

¹⁹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/previdencia/julho/portaria-prorroga-prazo-para-adequacao-de-aliquotas-dos-rpps>



Ainda assim, diversas entidades de classe se insurgem contra a tramitação de uma reforma tão impactante para o funcionalismo público em um momento ímpar de nossa conjuntura social, política e econômica face à catastrófica situação de pandemia. Por este entendimento, não seria adequado votar temas tão sensíveis ao futuro do serviço público e da sociedade mineira em um momento de absoluta instabilidade institucional, conjuntura esta que feriria de morte o debate popular e a participação democrática ínsitos ao processo legislativo. Havia, portanto, a expectativa de que por meio de atuação política tais entidades conseguissem forçar uma nova prorrogação de prazo, o que retiraria o principal argumento da base governista para conduzir a reforma da previdência em regime de urgência e a toque de caixa.

Ato contínuo, o Legislativo entrou em recesso parlamentar, em 17 de julho. Os trabalhos na Casa foram retomados no dia 03/08/2020. Após passar pela CCJ e pela Comissão de Administração Pública no início de Julho, a PEC e o PLC foram analisados pela Comissão de Trabalho, Previdência e da Assistência Social da ALMG. No dia 26/08/2020, por 4 votos a 1, a Comissão emitiu parecer contrário à reforma da previdência capitaneada pelo Governo Zema. Merece destaque o parecer emitido nos seguintes termos:

“Importante registrar aqui que a proposta de reforma da previdência apresentada a este Parlamento pelo governo do Estado foi construída sem nenhuma discussão ou participação prévia com representantes dos servidores públicos, o que reforça a necessidade de que esta Casa assegure espaço para o debate da matéria.

(...)

Um dos questionamentos que merece ser aqui destacado refere-se à falta de transparência do governo em relação aos dados e de estudos que embasaram as mudanças propostas, o que impossibilita uma tomada de decisão devidamente informada por este parlamento.

Também não foram apresentadas pelo governo do Estado informações sobre os ativos que vão compor o Fundo Estadual de Previdência do Estado de Minas Gerais – Fepremg, um fundo que não contará com a participação dos servidores em sua gestão. (...) Não foram, também, apresentadas as informações que embasaram as mudanças previstas para o Ipsemg²⁰”

Além da falta de participação popular e de transparência nos dados fornecidos, o referido parecer questionou também a juridicidade das opções tomadas quanto: a) pensão por morte; b) alterações na idade

²⁰ [http://site.serjusmig.org.br/uploads/serjusmig_2015/oficios/Parecer%20PLC%2046-2020%202020%20TPA%20REJEI%C3%87%C3%83O%20com%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20gabinete%20revisado%20\(1\).pdf](http://site.serjusmig.org.br/uploads/serjusmig_2015/oficios/Parecer%20PLC%2046-2020%202020%20TPA%20REJEI%C3%87%C3%83O%20com%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20gabinete%20revisado%20(1).pdf)



para se aposentar, especialmente em relação ao aumento de 7 anos para as mulheres; c) fórmula de cálculo da aposentadoria, com agravamento dos requisitos para se obter 100% do valor da média salarial; d) aumento de alíquotas previdenciárias abusivo, falsamente travestido de progressividade e inclusive dissonantes das alíquotas prevista na EC 103/2019; e) possibilidade de cobranças extraordinárias conforme situação atuarial, entre outros pontos.

Depois do parecer na comissão do Trabalho, o PLC da Previdência ainda precisava passar por outras comissões antes de ir a plenário para votação em primeiro turno²¹.

Assim, o texto passou a ser analisado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) que no dia 27/08/2020 propôs alterações na progressividade de alíquotas previdenciárias. Enquanto o projeto originário sugeria alíquotas variando entre 13 a 19%, o substitutivo apresentado pela CFFO propôs alíquotas variando entre 11 a 16%, o que futuramente será apreciado em Plenário.

É do parecer da CFFO que se extraem relevantes alterações em relação à redação originária do texto:

“Opinamos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 46/2020, no 1º turno, na forma do Substitutivo nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça, com a Emenda nº 1, a seguir redigida.

EMENDA Nº 1

Dê-se ao caput do art. 28 da Lei Complementar nº 64, de 2002, a que se refere o art. 17 do Substitutivo nº 1, a seguinte redação:

“Art. 17 – (...)

‘Art. 28 – A alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos e inativos e dos pensionistas, a que se refere o art. 3º, será progressiva e incidirá sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I – até R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), 11% (onze por cento);
- II – de R\$1.500,01 (mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), 12% (doze por cento);
- III – de R\$2.500,01 (dois mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais), 13% (treze por cento);
- IV – de R\$3.500,01 (três mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), 14% (quatorze por cento);
- V – de R\$4.500,01 (quatro mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), 15% (quinze por cento);
- VI – de R\$5.500,01 (cinco mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 15,5% (quinze vírgula cinco por cento);

²¹ https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/07/31/interna_politica,1171838/governo-de-minas-espera-aprovacao-da-reforma-da-previdencia-em-agosto.shtml



VI – acima de R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 16% (dezesesseis por cento).”

Ou seja, enquanto a redação originária previa uma progressividade de alíquotas previdenciárias entre 13 a 19%, a CFFO suavizou o texto, sugerindo na Emenda nº 1 que tal progressividade varie entre 11 a 16%. Do ponto de vista dos servidores, embora tal sugestão não vislumbre ainda o cenário ideal, representa um avanço em relação a proposta originária.

Apresentado o Parecer da CFFO, o PLC 46/2020 foi encaminhando para o Plenário em 28/08/2020, ocasião na qual iniciaram-se as reuniões e debates que precedem a votação em 1º turno.

Após a votação em 1º turno, que ocorreu no início de setembro, o projeto foi encaminhado novamente às comissões como ato preparatório para a votação em plenário em segundo turno. Aprovado em votação, o texto segue para sanção ou veto do Governador. Em caso de veto, a parte vetada retorna à ALMG para votação, que poderá manter ou derrubar o veto.

Em paralelo, também a PEC nº 55/2020 teve significativas alterações ao tramitar pelas comissões da Assembleia. Conforme já destacado, a CCJ fatiou o texto dos projetos, mantendo apenas a matéria previdenciária e relegando os pontos da reforma administrativa para outra proposição. Após, a PEC nº 55/2020 foi encaminhada para a Comissão Especial, que no dia 27/08/2020 fundamentou seu parecer nos seguintes termos:

“Entendemos ser necessárias algumas modificações na proposta, no intuito de aprimorar e aclarar o texto constitucional, bem como absorver sugestões de diversos setores abrangidos pela presente reforma, tudo dentro dos limites da autonomia conferida ao Estado na partilha de competências normativas estabelecida na Constituição Federal.

Salientamos que as citadas sugestões foram fruto de inúmeras discussões e reuniões realizadas com mais de quarenta entidades representativas de servidores, abrangendo a maioria das carreiras do serviço público do Estado. Dessa forma, esperamos que a proposta encaminhada por meio do substitutivo que apresentamos possa contribuir para a construção de uma reforma mais justa e equânime, certos de que ela ainda será objeto de novas sugestões e aprimoramentos ao longo de sua tramitação.”

Entre as alterações sugeridas pela Comissão Especial, impende destacar:



- Redução em 2 anos na idade da mulher para aposentadoria, na regra permanente e na regra de transição, passando de 62 para 60 anos;
- Redução do pedágio de 100% para 50% na regra de transição e criação de regra estabelecendo que, a cada dia a mais de contribuição, será reduzido um dia na idade mínima para aposentadoria de servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998.;
- Servidores que ingressaram entre 2003 e 2015 foram incluídos na regra de transição, com aposentadoria pela média de 80% das maiores contribuições;
- Atualização constante dos valores de referência para cobrança das alíquotas previdenciárias escalonadas;

Em 27/08/2020, o governo encaminhou à ALMG a mensagem nº 95/2020 na qual apresenta substitutivo à PEC 55/2020. O texto não traz alterações significativas, repetindo a maior parte da proposta originária. Apenas incluiu § 16-A para informar que o Estado incentivar a adesão à previdência complementar e alterou § 28 ao tratar da readaptação para dizer que será “mantida a remuneração do cargo de origem.” (a proposta originária falava em remuneração do cargo mais vantajoso).

No dia 01/09/2020, sob forte esquema policial e com direito à batalhão de choque e profissionais posicionados no teto da ALMG, a PEC 55/2020 foi aprovada em 1º Turno no Plenário da ALMG, conforme redação do Substitutivo nº 4 emitido pela Comissão Especial. O quórum mínimo de aprovação era de 48 votos e o resultado foi apertado: foram 51 votos favoráveis contra 19 contrários, além de 6 deputados ausentes.

Em síntese, o texto da PEC 55/2020 aprovado em 1º turno manteve a idade de 62 anos para as mulheres na regra geral e de 60 anos na regra de transição²². O pedágio de 50% (ao invés de 100%) na regra de transição também foi aprovado, assim como a aposentadoria pela média de 80% das maiores contribuições para os servidores que ingressaram entre 2003 e 2015. Também foi aprovada a atualização constante dos valores de referência para cobrança das alíquotas previdenciárias escalonadas²³.

²² <https://www.otempo.com.br/mobile/politica/almg-aprova-primeira-parte-da-reforma-da-previdencia-em-primeiro-turno-1.2379539>

²³ Sobre as alíquotas previdenciárias, vale destacar que em 01/09 ocorreu somente a votação em primeiro turno da PEC 55. A alteração das alíquotas está prevista é no PLC 46, o qual será apreciado na votação do PLC e não da PEC.



Ato contínuo, a PEC 55/2020 retornou a Comissão Especial para novo parecer antes do 2º turno de votação.

Em relação ao PLC 46/2020, no mesmo dia 01/09/2020 a Comissão de Administração Pública emitiu parecer sobre as Emendas apresentadas, rejeitando em fundamentação simplória a grande parte das sugestões apresentadas. No principal ponto, no que diz respeito à progressividade de alíquotas, a Comissão manteve a progressividade entre 11 a 16%, ajustando somente as faixas de incidência.

No dia 02/09/2020 o PLC 46/2020 foi aprovado em Plenário no primeiro turno, por 50 votos a 20 na forma do substitutivo nº 02 apresentado pela Comissão de Administração Pública em 01/09/2024. Entre os principais pontos aprovados está a progressividade de alíquotas previdenciárias entre 11 a 16% e a isenção do PSS para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos.

Por fim, no dia 04/09/2020 tanto a PEC 55/2020 quanto o PLC 46/2020 foram aprovados em votação em segundo turno. Ambas as proposições receberam 52 votos favoráveis em 2º turno. A votação em 2º turno chancelou, em grande parte, o texto que havia sido aprovado em 1º turno, cabendo destaque para apenas duas mudanças significativas: a exclusão da possibilidade de instituição de contribuição extraordinária e quanto a criação da MGPREV²⁵²⁶.

A seguir, apresentamos quadro resumido com os principais pontos que sofreram alterações durante o trâmite legislativo, bem como o resultado das votações:

²⁴ <https://www.otempo.com.br/mobile/politica/almg-aprova-reforma-da-previdencia-em-primeiro-turno-1.2379990>

²⁵ É do parecer para votação em 2º turno do PLC 46/2020 que se extrai: “acolhemos sugestão de emenda do Bloco Democracia e Luta para manter o Ipsemg como entidade gestora do sistema previdenciário e retirar a previsão de criação da MGPREV.” Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2020&n=46&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI%20COMPLEMENTAR&s=PLC&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PLC20200046051%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue

²⁶ <https://www.otempo.com.br/mobile/politica/reforma-da-previdencia-de-mg-e-aprovada-em-carater-definitivo-pela-almg-1.2381056>



Proposta Originária PEC 55/2020	Após tramitação nas comissões	Votação Plenário 1º Turno	Votação Plenário 2º Turno
Reforma da previdência e administrativa	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência
Votação até 31/07/2020	Votação até 30/09/2020	Votação em 01/09/2020	Votação em 04/09/2020
62 anos de idade para aposentadoria da mulher, 65 para o homem	60 anos de idade para aposentadoria da mulher, 65 para o homem	62 anos na regra geral, 60 anos na regra de transição para mulher e 65 para o homem	62 anos na regra geral, 60 anos na regra de transição para mulher e 65 para o homem
pedágio de 100% na regra de transição	pedágio de 50% na regra de transição	pedágio de 50%	Pedágio de 50%
corrosão pela inflação dos valores referência para as faixas de tributação	atualização constante dos valores de referência	atualização valores de referência	atualização valores de referência
Possibilidade de instituir contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial	Possibilidade de instituir contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial	Possibilidade de instituir contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial	Retirada a previsão sobre contribuição extraordinária ²⁷

Proposta Originária PLC 46/2020	Após tramitação nas comissões	Votação Plenário 1º Turno	Votação Plenário 2º Turno
Reforma da previdência e administrativa	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência
Votação até 31/07/2020	votação até 30/09/2020	Votado em 02/09/2020	Votação em 04/09/2020
alíquotas previdenciárias entre 13 a 19%	alíquotas previdenciárias entre 11 a 16% (proposta CFFO e CAP, porém com faixas diferentes)	Aprovadas alíquotas entre 11 d 16% nas faixas sugeridas pela CAP	Aprovadas alíquotas entre 11 d 16% nas faixas sugeridas pela CAP
Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 1 salário mínimo	Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos	Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos	Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos

²⁷https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/09/04_plenario_aprovacao_pec_reforma_previdencia.html



Criação do MGPREV	Criação do MGPREV	Criação do MGPREV	Manteve o Ipsemg como entidade gestora do sistema previdenciário e retirou a previsão de criação da MGPREV
-------------------	-------------------	-------------------	--

Desta forma, verifica-se que tanto na tramitação da PEC quanto do PLC a oposição ao governo conseguiu agir para reduzir os danos aos servidores, abrandando a redação originária apresentada por Romeu Zema. Ainda assim, do ponto de vista do funcionalismo público não há nada a comemorar, sendo uma das mais incisivas retiradas de direitos de que se tem notícia em nossa história recente.

Embora ainda não se saiba qual será o texto sancionado ou vetado pelo governador, o atual estado de arte já nos permite tecer considerações a respeito do contexto em que esta reforma se insere, bem como os aspectos jurídicos e potenciais inconstitucionalidades da reforma mineira. É o que faremos a seguir.

3- Uma reforma política e a gritante incoerência do governo

Conforme destacado anteriormente, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 o tema previdenciário sempre esteve em pauta, sendo possível afirmar que todos os governos, dos mais progressistas aos mais reacionários promoveram alterações, em menor ou maior grau, na questão previdenciária. Nesse sentido, cita-se de passagem as Emendas nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, entre inúmeras outras alterações no plano infraconstitucional.

Porém, é possível afirmar que não se tem notícias de uma reforma da previdência tão invasiva e abrupta em um momento tão grave e delicado, como a que é conduzida a reboque da Reforma da Previdência Federal.

O momento é sim de déficit e desequilíbrio nas contas públicas, mas não por responsabilidade dos servidores públicos como vem sendo apontado pela base governista. Uma série de outros fatores contribuem de forma bem mais incisiva para o comprometimento das contas públicas. Além disso, as últimas eleições reaqueram um governo de matriz conservadora, com pautas neoliberais e de defesa do Estado mínimo, o que cria terreno fértil para ataques a direitos sociais e dos trabalhadores.



Nesse sentido, várias reformas de retiradas de direitos já vinham sendo colocadas em pauta anteriormente à reforma da previdência, tanto em nível federal quanto em nível estadual, cabendo citar a Emenda do teto dos gastos, a reforma trabalhista, a precarização das carreiras de Estado e falta de realização de concursos públicos, além de diversos projetos que intentam uma reforma administrativa que promoverá ainda mais a retirada de direitos dos servidores.

Em paralelo, um ponto em específico merece destaque: todo esse contexto de “crise fiscal e recessão econômica” tão repetido na exposição de motivos da reforma contrasta diretamente com a realidade de isenções heterônomas / renúncia de receitas suportada pelo Estado de Minas Gerais há mais de 20 anos.

Não se nega o quadro de dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado de Minas Gerais. O que se rechaça veementemente é um diagnóstico parcial e incompleto e soluções de gabinete que elegem responsáveis ao bel prazer e pouco ou nada resolvem.

A situação de dificuldade financeira em Minas Gerais foi inclusive reconhecida pelo Ministro Luiz Fux, em recente decisão proferida em ação que discutia o bloqueio de repasses pela União Federal:

Tanto o panorama de penúria fiscal do Estado de Minas Gerais quanto a calamidade pública decorrente da tragédia do rompimento de barragem no Município de Brumadinho/MG são notórias. Inclusive, a situação de calamidade financeira foi declarada pelo Decreto estadual n.º 47.101/2016 e reconhecida pela Resolução n.º 5513/2016 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. (STF - MC ACO: 3270 MG - MINAS GERAIS 0023022-37.2019.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 18/02/2019, Data de Publicação: DJe-109 24/05/2019).

E acrescenta o I. Relator que **“a própria União tem analisado a possibilidade de fornecer auxílio para resgate das contas públicas do Estado de Minas Gerais,** tendo inclusive enviado grupo técnico do Tesouro Nacional para a elaboração de diagnóstico econômico e fiscal.

Nessa linha, a grande imprensa tem continuamente noticiado as dificuldades financeiras que o Estado de Minas Gerais vem apresentando. O portal Globo informa que “de acordo com o Tesouro Nacional, Minas tem acumulado um déficit de R\$ 36,2 bilhões entre 2014 e 2018. Somente no



ano passado, o déficit foi de R\$ 11,2 bilhões²⁸. Ao todo, a dívida pública estadual alcança a cifra de 122 bilhões de reais²⁹. Em Maio de 2020, o governador Romeu Zema declarou “não ter dinheiro para pagar os servidores públicos estaduais”³⁰. Vários serviços públicos encontram-se precarizados, com déficit de insumos ou de pessoal, tais como a segurança pública, a administração fazendária, a saúde, a educação e o próprio poder judiciário.

Nunca é demais recordar que com o advento da LC nº 87/96 (Lei Kandir), o art. 3º inc. II estabeleceu a desoneração do ICMS sobre as exportações de uma forma ampla, isentando tanto os produtos industrializados quanto os produtos primários e semielaborados.

Assim, repentinamente os Estados se viram privados de uma relevantíssima fonte de arrecadação, tudo isso em prol de um pretensão desenvolvimento nacional. Tal situação trouxe prejuízo para todos os Estados da federação, com maior ênfase nos Estados exportadores de bens primários, tal como é o caso dos Estados de Minas Gerais e do Pará.

A legislação previa a criação de instrumentos de compensação, os quais jamais foram devidamente implementados, o que representou verdadeira corrosão nas contas públicas dos Estados. A situação chegou a tal ponto que o Estado do Pará ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25, objetivando que o STF reconhecesse a omissão legislativa e sanasse a questão.

O Ministro Gilmar Mendes resumiu bem o quadro:

“O esforço de desoneração das exportações, em termos técnicos, ocorreu mediante alteração (leia-se: redução) dos limites da competência tributária estadual. Ou seja, deu-se em prejuízo de uma fonte de receitas públicas estaduais. Originariamente, os estados e o Distrito Federal poderiam cobrar ICMS em relação às operações que destinassem ao exterior produtos primários. Agora, não mais. Então, se, de um lado, e certo que a modificação prestigia e incentiva as exportações, em prol de toda Federação, de outro, não é menos verdade que a nova regra afeta uma fonte de recursos dos estados e haveria de trazer consequências severas especialmente para aqueles que se

²⁸ <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/07/mg-tem-crise-fiscal-severa-e-deve-aderir-ao-plano-de-recuperacao-fiscal-diz-tesouro-nacional.ghtml>

²⁹ <https://www.otempo.com.br/politica/subscription-required-7.5927739?aid=1.2291713>

³⁰ https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/15/interna_politica,1147672/zema-diz-nao-ter-dinheiro-para-pagar-servidores-e-determina-prioridade.shtml



dedicam a atividade de exportação de produtos primários.”
(ADO nº 25)

Certo é que, após a decisão proferida em 2016 nos autos da ADO 25, a articulação política aumentou consideravelmente. O reconhecimento da inconstitucional omissão em regular a compensação das perdas arrecadatórias representou um sopro de esperança para os Estados da Federação.

Em 2017, uma destas iniciativas deu origem à Carta de Diamantina. O documento foi redigido e assinado pelos governadores de Minas Gerais, Acre, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe³¹. É do documento solene que se extrai:

“O reconhecimento da necessidade de compensar as perdas sofridas pelos estados foi confirmado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 42/2003, que busca o equilíbrio fiscal por meio de transferência constitucional obrigatória da União em favor dos Estados e do Distrito Federal, no entanto, tal medida estaria passível de regulamentação por Lei Complementar.

Este entendimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, em 30 de novembro de 2016, sobre a necessidade de regulamentação, estabelecendo o prazo de 1 (um) ano.

Ponderamos que, no intervalo tão extenso desde a promulgação da Lei Kandir, há 21 anos, as perdas dos Estados acumularam-se a valores exorbitantes e vêm prejudicando, cada vez mais intensamente, a capacidade do cumprimento das atividades inerentes aos Estados, especialmente Educação, Saúde e Segurança. Destacamos que não apenas os Estados, mas também os municípios são penalizados pela Lei Kandir, uma vez que, 25% dos recursos seriam destinados aos mesmos.

(...)

Acrescentamos ainda que, **mesmo com as perdas ocasionadas pela Lei Kandir, os Estados convivem com a obrigação de dívidas perante a União.** Assim, enquanto não recebem o que lhes é devido, em razão da Lei Kandir, os Estados transferem uma parcela substantiva de suas arrecadações, desequilibrando ainda mais as finanças estaduais.

Enfatizamos, por fim, que a retração da economia tem resultado na queda significativa das arrecadações estaduais. Somado a não transferência dos recursos da Lei Kandir, os Estados estão em uma situação de verdadeira penúria,

³¹ <https://www.hojeemdia.com.br/opini%C3%A3o/colunas/wadson-ribeiro-1.553588/a-carta-de-diamantina-e-a-defesa-do-federalismo-1.558991>



tornando frágil a prerrogativa do cumprimento de suas competências constitucionais.

O que desejamos é que nossos Estados e a União possam promover, em clima de solidariedade e de diálogo, o encontro de contas capaz de mensurar as dívidas de todos os entes federados e deduzi-los das dívidas com a União.

Avaliamos que o encontro de contas pretendido contribuirá para restabelecer a saúde financeira dos Estados e recuperar sua autonomia frente às competências constitucionais. Resultará no fortalecimento, agora fragilizado, do federalismo brasileiro, e irá validá-lo como opção pelo reconhecimento da pluralidade do país, pelo equilíbrio de poder e pelo salutar compartilhamento de responsabilidades, direitos e deveres entre os entes federativos. Assim pensamos, assim desejamos. Essa é a nossa esperança, a nossa confiança e a nossa crença.”

Com a vitória na ADO 25 e a articulação dos Estados, vislumbrava-se um futuro de esperança e de efetiva recomposição das perdas acumuladas por praticamente duas décadas, estas sim a sufocar as contas públicas.

Esse “encontro de contas capaz de mensurar as dívidas de todos os entes federados e deduzi-los das dívidas com a União” parecia um objetivo realizável, o que deu ensejo à atuação de diversas entidades técnicas, tais como Tribunais de Contas, CONFAZ, FAPESPA, COMSEFAZ, entre outros, no sentido de empreenderem estudos e levantamentos acerca das perdas acumuladas pelos Estados ao longo de todos estes anos.

Embora existissem divergências nos critérios de cálculo sobre o acumulado de perdas arrecadatórias, índices de correção monetária, valores compensados, etc, é uníssono que a perda suportada pelos Estados encontra-se na cifra de **CENTENAS DE BILHÕES DE REAIS**.

Nesse sentido, a Comissão da Câmara dos Deputados sobre a Lei Kandir, instituída após o julgamento pelo STF da ADO nº 25, solicitou à FAPESPA e ao COMSEFAZ que calculassem as perdas líquidas dos Estados. Relatório da FAPESPA para o período 1997-2015 apontou uma **perda líquida total de mais de 466 bilhões de reais**³² (sendo mais de 90 bilhões somente para o Estado de Minas Gerais). Já o **COMSEFAZ realizou apuração para o período 1996-2016 tendo apurado uma perda total superior a 548 bilhões de reais**³³ (sendo mais de 88 bilhões somente para o Estado de Minas Gerais)

³² <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1128.pdf?id=1474449950>

³³ <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/663fa014-f3d0-498b-ab02-0d6cf6af4989>>.



Estudo mais recente elaborado pelo Tribunal de Contas do Pará no ano de 2018 chega ao resultado de que a perda arrecadatória dos Estados entre 1996 e 2018 alcançaria a cifra de cerca de 650 BILHÕES DE REAIS. Deste montante, somente o Estado de Minas Gerais seria credor de cerca de 1/6 desse valor, na ordem de mais de 100 BILHÕES DE REAIS.

Repita-se: somente o Estado de Minas Gerais seria credor de cerca de 100 bilhões de reais a título de compensação pelas renúncias da Lei Kandir, valor a ser pago pelo governo federal.

Surpreendentemente, em 2019 a União apresentou proposta de acordo comprometendo-se a repassar aos Estados 58 bilhões, divididos em 18 anos, entre 2020 e 2037. Ou seja, um deságio de mais de 90% da dívida e fracionada em um longo parcelamento.

E para surpresa geral, o Estado de Minas Gerais concordou com a referida proposta de acordo. Com a adesão de tal acordo, Minas Gerais receberá cerca de 8,7 bilhões ao todo. Informativo da AGE/MG detalha tal situação:

“Os R\$ 8,7 bilhões que serão repassados a Minas serão distribuídos da seguinte forma:

- 1) Repasse corrente do montante de R\$ 7,7 bilhões, iniciando-se com o valor de R\$ 529 milhões até 2030, e reduzindo, progressivamente, a partir de 2031 até 2037;
- 2) Repasse de Lei Kandir 2019 no valor de R\$ 476 milhões, divididos em três parcelas anuais de R\$ 158 milhões (2020 a 2022);
- 3) Leilão de petróleo dos blocos de Atapu e Sépia, no valor de R\$ 529 milhões, quando ambos forem vendidos.

Do total de R\$ 8,7 bilhões, o Estado de Minas Gerais ficará com o percentual de 75%, o equivalente a R\$ 6,525 bilhões. Os demais 25% (R\$ 2,175 bilhões) serão rateados entre os municípios mineiros. Os repasses terão início após aprovação do Congresso Nacional.³⁴”

Dessa forma, o acordo de 58 bilhões³⁵ firmado significa que o Estado de Minas Gerais é um dos responsáveis pela maior renúncia de receitas, em números absolutos.

³⁴ <http://www.advocaciageral.mg.gov.br/comunicacao/banco-de-noticias/2611-minas-recebera-r-87-bilhoes-por-acordo-firmado-sobre-perdas-da-lei-kandir>

³⁵ O acordo prevê um **repasse mínimo de R\$ 58 bilhões**. Do restante, **R\$ 3,6 bilhões** estão condicionados à aprovação da proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo – a transferência será feita em até três anos após a promulgação das novas regras. Outros **R\$ 4 bilhões** dependem do leilão de petróleo dos blocos de Atapu e Sépia, que estavam previstos para este ano, mas ainda não têm data confirmada. Assim, o acordo poderá chegar no máximo a 65 bilhões. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/20/supremo-homologa-acordo-e-uniao-compensara-estados-por-perdas-com-a-lei-kandir.ghtml>



Contraditoriamente, a adesão a este acordo custará bilhões e bilhões de reais a um dos Estados da Federação que se encontra em elevado nível de endividamento público. Um Estado que parcela e atrasa o salário de seus servidores. Que aposta suas fichas numa reforma da previdência que beira o confisco de salários.

Nesse contexto, Onofre Alves bem aponta que:

“É consabido que a crise financeira dos estados se arrasta há décadas, e a relação com as perdas financeiras experimentadas pela Lei Kandir é direta, clara, evidente. Os números falam por si. **Com a arrecadação perdida, MG estaria em condições de resolver todas as suas dívidas, em especial as com a própria União, e poderia avançar, poderia proporcionar ao povo mineiro aquilo que se espera: mais educação, mais saúde, mais segurança.**

Tudo isso pode ser traduzido por uma fórmula simples: aquilo que MG perdeu de arrecadação (e que deveria ser compensado pela União) encheu as burras do Tesouro Nacional. O dinheiro que deveria vir para MG ficou nos cofres da União.

(...)

Não se pense, porém, que quem perde é tão somente o estado de Minas Gerais. Todos os municípios (sobretudo os mineiros), da mesma forma, saem perdendo muito.

Todos os entes federativos menores, estados e municípios, estão, com a omissão do legislador federal, perdendo bilhões de reais para o caixa da União.³⁶

Portanto, o mesmo governo que propõe uma reforma da previdência pesadíssima é o governo que abre mão de mais de R\$ 100 bilhões em compensações oriundas das renúncias de receita decorrentes da Lei Kandir. Isso sem adentrar em outras questões igualmente relevantes tais como os benefícios fiscais injustificados, a sonegação fiscal, o desequilíbrio federativo, o mau uso de receitas públicas, a ineficiência do Estado, entre inúmeros outros pontos.

Com a reforma da previdência ora proposta o governo afirma que seria possível poupar R\$ 32 bilhões em 10 anos³⁷. Somente de compensações da Lei Kandir que foram renunciadas, este mesmo governo abriu mão

³⁶ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. LEI KANDIR E O RISCO DE UM “TOMBO FEDERATIVO”. In: Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o pacto federativo / Luiz Sávio de Souza Cruz, Onofre Alves Batista Júnior, organizadores. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Pág. 174.

³⁷ https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/07/13_seminario_reforma_previdencia_secretarios_Igor_Otto.html



de receber cerca de 100 bilhões, mais que o triplo do que se objetiva economizar com o arrocho no funcionalismo público.

A contradição fica latente. A reforma da previdência não é a solução para o problema fiscal do Estado de Minas Gerais. Reflete apenas a atuação política de se escolher um alvo e bode expiatório a um problema multifacetado.

4- Uma reforma antijurídica: principais pontos, potenciais ilegalidades e inconstitucionalidades

Abaixo, destacamos os principais pontos e de maior alcance, sob os quais serão feitas considerações jurídicas a respeito. Sem menor pretensão de esgotamento do tema, ressaltamos que inúmeros outros debates devem ser travados no que diz respeito às regras de aposentadoria para carreiras específicas, regras de aposentadoria especial, previdência completar, criação do MGPREV, entre outras alterações igualmente sensíveis da reforma.

PRINCIPAIS PONTOS DA PEC 55/2020, (após aprovação em 2º turno no Plenário):

Regra geral de aposentadoria:

At. 36 §1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

I – voluntariamente, desde que observada a idade mínima de sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, bem como o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar; (...)

Alíquotas previdenciárias

§18 – O Estado, por meio de lei, instituirá contribuições para custeio do regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que **poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição** ou dos proventos de aposentadoria e de pensões, observado o disposto no § 18 do art. 40 da Constituição da República.

§ 18-A – Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere três salários mínimos.

§ 18-B – A contribuição de que trata o §§ 18-A será instituída por meio de lei específica.

§ 18-C – No caso de adoção de **alíquotas progressivas**, nos termos do § 18, os **valores de referência** utilizados para fins de fixação das faixas de incidência das alíquotas **serão atualizados** na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressaltados aqueles eventualmente vinculados ao salário mínimo, aos quais se aplicará a legislação específica.

(...)



Abono de permanência:

§ 20 – Observados os **critérios a serem estabelecidos em lei**, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade terá **direito a abono de permanência** equivalente, **no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária**, até completar a idade para aposentadoria compulsória³⁸.

Previsão de direito adquirido:

Art. 144 – A concessão de aposentadoria ao **servidor público estadual** vinculado ao regime próprio de previdência social que **tenha cumprido os requisitos para obtenção desse benefício até a data de entrada em vigor da emenda** que acrescentou este artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **bem como de pensão por morte aos respectivos dependentes, será assegurada, a qualquer tempo**, conforme os **critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos** para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º – Os **proventos** de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas a seus dependentes serão **calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos** nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 2º – **Até que entre em vigor a lei de que trata o § 20 do art. 36 da Constituição do Estado**, o servidor a que se refere o caput que optar por permanecer em atividade terá direito a **abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária** até completar a idade para aposentadoria compulsória, desde que tenha cumprido todos os requisitos para aposentadoria voluntária com base:

1ª Regra de transição:

Art. 145 – Até que entre em vigor lei que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo do Estado, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º – Os servidores públicos serão aposentados:

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

- a) sessenta anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem;
- b) vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

Art. 146 – O servidor público estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

³⁸ Quanto ao abono de permanência, até que haja lei regulamentadora ele corresponderá ao valor que era pago a título de PSS (11%). Após a edição de lei específica, o abono poderá ser fixado em outro percentual, mas nunca superior ao valor do PSS, o que decorre da expressão “até” inserida no PLC 46/2020. Assim, cria-se margem para que o abono de permanência seja alterado para valor bem inferior ao que vem sendo pago atualmente, sendo este um dos importantes pontos de desconstitucionalização da matéria.



I – cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta e um anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II – trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;

III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público;

IV – cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

V – somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a oitenta e seis pontos, se mulher, e noventa e sete pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º – A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do caput será de cinquenta e seis anos de idade, se mulher, e sessenta e dois anos de idade, se homem.

§ 2º – A partir de 1º de janeiro de 2021, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida de um ponto a cada ano, até atingir o limite de cem pontos, se mulher, e de cento e cinco pontos, se homem.

(...)

§ 6º – Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos deste artigo corresponderão:

I – à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição da República, desde que tenha:

a) no mínimo, sessenta anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem;

II – à média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, para os demais servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.³⁹

2ª Regra de transição (pedágio)

Art. 147 – O servidor público estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data da entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem;

II – trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;

III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

³⁹ Para quem não tem paridade, proventos corresponderão à chamada média rebaixada,, disposta no art. 7º do PLC 46 .



IV – período adicional de contribuição correspondente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data da entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

(...)

§ 2º – Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos deste artigo corresponderão:

I – à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição da República, observado o disposto no § 8º do art. 146;

II – à média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, para os demais servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.

§ 5º – A idade mínima a que se refere o inciso I do caput será reduzida em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição de que trata o inciso II do caput para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998.

PRINCIPAIS PONTOS DO PLC 46/2020 (após aprovação em 2º turno no Plenário):

Média Rebaixada

“Art. 7º – A **fixação do valor do benefício** de aposentadoria dos servidores públicos civis observará os seguintes critérios:

I – **o valor do benefício será a média aritmética simples dos salários de contribuição** e das remunerações adotados como base para contribuições ao RPPS e ao RGPS, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição da República, atualizados monetariamente, **correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações** utilizadas como base para as contribuições desde a competência julho de 1994, ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência;

II – a média a que se refere o inciso I será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do RGPS para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição da República;

III – **o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista nos incisos I e II, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição.**

Demais requisitos da Regra geral de aposentadoria:



“Art. 8º – (...)

I – voluntariamente, aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) mínimo de vinte e cinco anos de contribuição, com proventos fixados na forma do art. 7º;
- b) dez anos de efetivo exercício no serviço público;
- c) cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

Pensão por morte:

Art. 19 – A pensão por morte concedida a dependente de servidor público será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).⁴⁰

Alíquota previdenciária

Dê-se ao caput do art. 28 da Lei Complementar nº 64, de 2002, a que se refere o art. 17 do Substitutivo nº 1, a seguinte redação:

“Art. 28 – A alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos e aposentados e dos pensionistas, a que se refere o art. 3º, será progressiva e incidirá sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I – até R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), 11% (onze por cento);
- II – de R\$1.500,01 (mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), 12% (doze por cento);
- III – de R\$2.500,01 (dois mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais), 13% (treze por cento);
- IV – de R\$3.500,01 (três mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), 14% (quatorze por cento);
- V – de R\$4.500,01 (quatro mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), 15% (quinze por cento);
- VI – de R\$5.500,01 (cinco mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 15,5% (quinze vírgula cinco por cento);
- VII – acima de R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 16% (dezesesseis por cento).

§ 1º – Incidirá alíquota de contribuição do segurado aposentado ou pensionista sobre os proventos e sobre o valor das pensões que supere três salários mínimos (...)

⁴⁰ Aqui encontra-se uma das alterações mais severas. A pensão será calculada já com base em uma média rebaixada de salário contribuição. Sobre esse valor de média rebaixada, incidirá o percentual de 50% + 10% por dependente. Assim, haverão casos em que a pensão por morte equivalerá a menos de 50% da remuneração que o instituidor da pensão possuía antes de falecer, o que poderá colocar viúva e seus dependentes em situação de grave dificuldade financeira.



Com estes dispositivos em mente, a seguir teceremos breves considerações sobre a juridicidade da reforma da previdência mineira, tendo em vista possíveis questionamentos que serão suscitados, bem como potenciais ilegalidades e inconstitucionalidades da referida redação.

Potenciais vícios, inconstitucionalidades e ilegalidades da Reforma da Previdência

4.1 – Ausência de participação popular e democrática – reforma conduzida a toque de caixa num contexto de pandemia

Desde que a reforma da previdência foi apresentada no final de Junho, a base governista tem suscitado uma célere e imediatista apreciação do texto. Nesse sentido, o deputado Dalmo Ribeiro Silva afirmou que “as alterações previdenciárias propostas na PEC demandam uma apreciação urgente, tendo em vista o prazo de 31 de julho de 2020 para que os estados promovam ajustes em sua legislação referentes às alíquotas de contribuição, de acordo com os parâmetros estabelecidos na reforma federal.”⁴¹

Embora o Governo tenha sofrido uma derrota com a dilação do prazo previsto Portaria nº 1.348 do Ministério da Economia; embora esta dilação tenha possibilitado a realização de um seminário na ALMG, no período entre 13 a 16 de Julho de 2020, ocasião na qual foram ouvidos representantes dos servidores públicos e da sociedade civil, ainda assim pode-se afirmar que o prazo de tramitação da reforma do governo Zema fere de morte o princípio democrático e a soberania popular.

Uma proposição do calibre desta reforma da previdência, a qual possui previsão e economia orçamentária projetada para as próximas duas décadas, demanda uma maior participação popular e um debate mais plural e efetivo. Mais que isso, alteração legislativa tal como a que se propõe demanda uma estabilidade institucional impossível de se alcançar durante o enfrentamento de uma pandemia.

O deputado Celinho Sintrocel bem pontuou que “A celeridade na tramitação da reforma em um contexto de isolamento social impede que os maiores interessados a discutam, exponham os custos pessoais e familiares dela decorrentes e proponham alternativas. Sem participação efetiva de servidores durante a

⁴¹ <https://diariodocomercio.com.br/politica/relator-do-projeto-da-reforma-da-previdencia-na-almg-recomenda-desmembrar-as-propostas/>



tramitação do projeto em exame, a eventual aprovação de reforma tão radical poderia ser considerada, no nosso entendimento, uma agressão às regras democráticas⁴²,

Nessa esteira, o Parecer emitido pela Comissão de Trabalho da ALMG bem observa que:

“Com as medidas de isolamento e de distanciamento social, restou inviabilizada a participação dos segmentos sociais e dos grupos mais diretamente afetados pelas mudanças propostas, as quais, se aprovadas, trarão efeitos profundos e duradouros na vida de servidores públicos estaduais e de suas famílias. A celeridade da tramitação da reforma em um contexto de isolamento social impede que os maiores interessados a discutam, exponham os custos pessoais e familiares dela decorrentes e proponham alternativas. Sem participação efetiva de servidores durante a tramitação do projeto em exame, a eventual aprovação de reforma tão radical poderia ser considerada, no nosso entendimento, uma agressão às regras democráticas.⁴³”

Deveras, no contexto do vigésimo ano do terceiro milênio, é lamentável constatar no Brasil a cultura enraizada de desamor e a insensibilidade humana da Administração Pública brasileira fazendo “sucesso” na gestão de recursos humanos no setor público. A cultura de eleger o servidor público como bode expiatório da crise econômico-financeira que assola o país é parte da cultura da falta de sinceridade, que legitima a incompetência as injustiças dos folgados e os frouxos de caráter, que, do alto de sua governança, reinam disseminando discursos politicamente corretos, mas com condutas, na prática, de péssima governança no trato com a coisa pública, situação que se agrava em um contexto de pandemia.

Vivenciamos um Brasil cada vez mais governado pelo conceito do descartável. O servidor público efetivo brasileiro foi transformado em “parasita”, em um vilão a ser eliminado, sem substância humana, a começar pela redução de seus vencimentos, um paciente na fila de um insidioso morredouro físico e psíquico, um andarilho percorrendo um caminho inconsistente, vazio e sem sentido, uma vítima da insanidade neoliberal preconceituosa e utilitarista.

⁴²https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2020/08/L20200827.pdf

⁴³https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2020&n=46&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI%20COMPLEMENTAR&s=PLC&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PLC202000046041076%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue



A ausência da necessária participação popular pode conduzir à inconstitucionalidade formal da proposição. A uma porque o distanciamento social impõe uma série de obstáculos e dificuldades ao funcionamento da casa legislativa. A duas porque este mesmo distanciamento impede a articulação e mobilização dos setores envolvidos, participação efetiva em audiências públicas, dentre outras medidas inerentes ao debate indispensável em matérias de relevante interesse social.

Não se desconhece que o povo se faz representar por intermédio de seus representantes eleitos. Mas relegar a participação popular à atuação dos representantes eleitos é algo insuficiente sob o ponto de vista do Estado Democrático de Direito em que estamos inseridos. Quanto ao tema, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis, ratificado em território nacional pelo Decreto N° 592, de 6 de julho de 1992, estabelece que:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;

b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

A participação dos cidadãos é um dos requisitos basilares da democracia, com o direito de ouvir e ser ouvido, de contribuir para o debate, de levar aos parlamentares informações técnica e posicionamentos que sirvam como embasamento para votação em Plenário. O seminário virtual realizado em Julho é um passo tímido nesse sentido, mas ainda insuficiente dada a amplitude e alcance do tema em pauta.

Quanto ao tema, Geraldo Ataliba em sua clássica obra “República e Constituição” bem assevera que:

“Só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada, e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. (...)

Daí que a verdadeira República democrática deve assegurar o direito de opinião, de pensamento, de crença, de associação, de informação, deva estender ao plano da cidadania, sem restrições, o direito de dissentir, divergir, discrepar da maioria, e, conseqüentemente, o pleno direito



de critica-la, formular propostas alternativas, pregá-las, aliciar adeptos e lutar, por todos os meios legítimos, para obter apoio suficiente para fazer substituir a corrente predominante.⁴⁴

Nesse sentido, o art. 1º parag. Único da Constituição Federal bem enuncia que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A participação democrática vai muito além da capacidade eleitoral ativa e passiva. O povo não é só o destinatário das leis, mas sobretudo o seu principal interessado e agente, de modo que a fiscalização da atuação parlamentar e o direito de dialogar e intervir nesses trabalhos é garantia de lisura e clareza do processo legislativo. Leis aprovadas em gabinetes ou a portas fechadas remetem a um período sombrio de nossa história que não mais se coaduna com o Estado Democrático que vigora em pleno século XXI.

O momento de calamidade pública e o redirecionamento de atenção e esforços para o enfrentamento de uma pandemia sem precedentes devia ser razão, por si só, para obstar a tramitação do malsinado projeto de reforma da previdência, sob pena de macular as bases da participação democrática, tão necessárias em um tema delicado e espinhoso como este.

4.2 A desconstitucionalização da matéria previdenciária

Um dos pontos mais sensíveis da atual reforma e que não tem recebido a devida atenção diz respeito à desconstitucionalização da matéria previdenciária.

É natural que todos estejam alarmados com as significativas mudanças implementadas pela PEC 55/2020 e pelo PLC 46/2020. Embora se reconheça a gravidade da presente reforma, é plausível afirmar que o

⁴⁴ ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: Malheiros, 2007. Pág. 98



tema previdenciário será objeto de novas proposições no futuro, pois, tal como destacado acima, há uma tendência histórica em todos os governos quererem alterar o sistema previdenciário, em maior ou menor grau.

Sobre os riscos da desconstitucionalização, Rômulo Saraiva observa que tal reforma “viabiliza que as mudanças sejam feitas em doses homeopáticas, conforme os desígnios dos futuros governantes. E, como na área previdenciária as mudanças normalmente não são positivas, daí a preocupação. É uma espécie de janela aberta para o futuro, que autoriza mudanças drásticas sem tanta burocracia.”⁴⁵

E pensando nestas possíveis reformas futuras, a desconstitucionalização da matéria previdenciária representa um risco e insegurança aos servidores públicos, na medida em que, pelo expediente da legislação infraconstitucional, torna-se mais simples alterar as questões previdenciárias, tornando as categorias mais vulneráveis a eventuais maiorias de ocasião.

Nesse sentido, em relação aos requisitos gerais para aposentadoria voluntária, impende destacar que somente a idade permanecerá na Constituição. Os demais requisitos para aposentadoria voluntária deverão ser disciplinados por lei complementar, nos termos do At. 36 §1º, inc. I que estabelece:

At. 36 §1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

I – voluntariamente, desde que observada a idade mínima de sessenta anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, bem como o **tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar**;

Assim, nada impede que futuramente, por meio de lei complementar, tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício e tempo no cargo da aposentadoria sejam alterados valendo-se de procedimento legislativo mais simples.

Também as eventuais contribuições de aposentados em valor que supere 3 salários mínimos deverão ser instituídas por lei específica para tal fim.

De igual forma, em relação ao abono de permanência a Constituição estabelecerá o direito ao recebimento mas deixará uma clausula em aberto, para que, por via de legislação infraconstitucional seja regulamentado o direito à sua fruição, bem como o percentual aplicado, *in verbis*:

⁴⁵ <https://oabpe.org.br/artigo-a-desconstitucionalizacao-da-constituicao-via-reforma-da-previdencia/>



§ 20 – Observados os **critérios a serem estabelecidos em lei**, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade terá **direito a abono de permanência** equivalente, **no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária**, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

A desconstitucionalização se mostra presente inclusive nas regras de transição trazidas pela PEC 55. Ao instituir a regra de transição pelo sistema de pontos (art. 146) e do “pedágio” (art. 147) para os servidores antigos e ainda na ativa, a PEC estabelece no art. 146, §6º inc. II que, para os servidores não albergados pela paridade e que se aposentarem pelo sistema de pontos, os valores dos proventos serão apurados na forma da lei, já denotando o indicativo de que as condicionantes da lei dificilmente outorgarão ao servidor a totalidade de sua remuneração.

Ao retirar da Constituição do Estado questões relacionadas a concessão de benefícios previdenciários, estar-se-á a fragilizar o tema. Isto porque alterar uma lei é mais simples do que alterar a Constituição do Estado.

Como cediço, para que a Constituição seja alterada é necessário apresentar uma PEC, cuja tramitação segue rito especial e mais rígido. A PEC é votada em 2 turnos, além disso possui quórum de aprovação especial de 3/5 dos membros da Assembleia, o que torna mais difícil a formação de uma maioria apta a alterar o texto.

Em contrapartida, a aprovação de uma lei possui rito mais simples e menor quórum de aprovação. Uma lei complementar demanda a aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia (50% +1), enquanto uma lei ordinária exige aprovação por maioria simples (maioria dos presentes na sessão).

Ao relegar as matérias previdenciárias da Constituição do Estado para a legislação infraconstitucional está se criando um perigoso precedente para o futuro: que outras reformas da previdência sejam implementadas com menos óbices, e valendo-se de uma maioria de ocasião momentânea que não necessariamente reflita a real representatividade da sociedade mineira.

A Constituição é, sobretudo, instrumento de proteção dos direitos fundamentais. Assim, a retirada de parte expressiva da matéria previdenciária das respectivas Constituições, relegando-a para a legislação infraconstitucional importa em nítido retrocesso social, fragilizando tal proteção.



Ao proceder-se à desconstitucionalização da matéria previdenciária, está-se diante de nítida consumação de retrocesso social, visto que o sistema de proteção da previdência restará fragilizado, estando mais suscetível a mudanças sazonais e ocasionais.

A Constituição, ao elencar os Direitos e Garantias Fundamentais os revestiu de uma subjetividade que confere ao titular o poder de exigir seu cumprimento. Isso significa que toda norma de direito fundamental também instaura um direito subjetivo, em especial os chamados direitos de 2ª geração, os quais diretamente estabelecem uma obrigação de fazer por parte do Estado.

Segundo OLSEN (2014), “no caso dos direitos fundamentais sociais, o ponto nevrálgico de sua realização sempre se deu em função das obrigações de fazer a cargo do Estado, por diversas razões, como a separação das funções atribuídas ao Estado, e a escassez de recursos para sua realização”.

A premissa, portanto, é de que as normas constitucionais, mesmo as programáticas, são de natureza cogente e exigíveis por todo e qualquer cidadão. Do contrário, o texto constitucional seria absolutamente inócuo. Isto vale inclusive para os direitos sociais, os quais somente se concretizam com a assunção de despesas públicas, as quais possuem como principal vetor as despesas com pessoal.

Quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45/DF, o Ministro Celso de Mello, então relator, deu as orientações para o entendimento atual do STF acerca do cumprimento das obrigações que são inerentes aos entes públicos:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor



da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

O posicionamento do Ministro foi consolidado por este

E. STF:

"A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – **O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.** – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (**como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública,** v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que **os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.** Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, **assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.**" (ARE-639337- Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

Pari passu, quando do julgamento da ADI 3.105, sobre a inconstitucionalidade parcial da Emenda 41/2003 (art. 4º), o então Ministro Carlos Ayres Britto deixou claro que **as cláusulas pétreas, e nelas os direitos e garantias fundamentais, não têm um objetivo conservador, mas sim de impedir o retrocesso. Isso porque a Constituição tem um caráter progressista, e, portanto, todo progresso precisa estar salvaguardado.**

Na oportunidade, em seu voto, o Ministro Celso de Mello, tomando emprestado o magistério de J. J. Gomes Canotilho⁴⁶ defendeu que **a**

⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998 p. 449



vedação ao retrocesso é, na verdade, ampliação da segurança jurídica e da proteção da confiança. Assim, nas palavras do autor, “o número essencial dos direitos sociais já realizados e efetivados através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, **sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples do núcleo essencial**”.

Respeitar os direitos já incorporados, além de assegurar a própria segurança jurídica, é manter a marcha em direção à concretização da justiça social, em conformidade com os novos paradigmas do direito constitucional e do princípio da vedação ao retrocesso. Nesse sentido, a manutenção da matéria previdenciária como de higidez constitucional impedirá o sucateamento ainda maior do sistema previdenciário no futuro, sendo esta uma das alterações mais perigosas da atual reforma.

4.3- Direitos adquiridos e regras de transição

No que diz respeito ao direito adquirido, é absolutamente compreensível que a reforma da previdência cause grande insegurança para os servidores públicos ativos, muitos dos quais passam a cogitar se aposentarem imediatamente como forma de não serem atingidos pelas alterações da reforma.

É de conhecimento geral que o servidor público “*não possui direito adquirido a regime jurídico*”, tese repetida à exaustão pelo Supremo. Em paralelo, deve-se ter em mente a noção de que “*efetivamente, não há direito adquirido a um determinado regime jurídico, e, sim, direito adquirido no interior de todo e qualquer regime jurídico*”, conforme decisão de lavra do Ministro Ayres Britto, no MS nº 24.875/DF – STF.

Nesse ponto, devemos nos ater a duas questões primordiais: i) algumas das alterações da previdência não podem retroagir a situações já constituídas anteriormente à vigência da reforma. Os direitos dos servidores, via de regra, regem-se pelo princípio do “*tempus regit actum*”, ou seja, são validas as regras ao servidor da época em que atendeu aos requisitos. Aqui, se está a falar de direito adquirido, algo que a própria reforma da previdência previu no art. 144 da PEC 55/2020⁴⁷.

⁴⁷ Art. 144 – A concessão de aposentadoria ao servidor público estadual vinculado ao regime próprio de previdência social que tenha cumprido os requisitos para obtenção desse benefício até a data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como de pensão por morte aos respectivos dependentes, será assegurada, a



Assim, se até a data de entrada de vigor da reforma da previdência o servidor já houver preenchido os requisitos para fruição do benefício previdenciário, será aplicado o regramento antigo, mesmo que o pedido de aposentadoria ou fruição do benefício ocorra após a entrada em vigor da reforma.

Quanto ao tema, a própria Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais já se debruçou em parecer específico para análise das regras previdenciárias e direitos adquiridos. É do parecer nº 16.090 de Abril de 2019 que se extrai a seguinte ementa:

Ementa: SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO – APOSENTADORIA – DIREITO ADQUIRIDO – REFORMA DA PREVIDÊNCIA - REQUERIMENTO

1. O requerimento não é requisito necessário para aquisição do direito à aposentadoria do servidor público titular de cargo efetivo, sendo o ato de formalização da vontade do servidor, mas não constitui o seu direito à aposentadoria, eis que somente externa sua manifestação e marca o início do procedimento administrativo da inatividade, podendo resultar ou não na concessão do benefício previdenciário.

2. O servidor em gozo de afastamento preliminar à aposentadoria ou mesmo aquele que não optar pelo afastamento preliminar, continuando o exercício das funções de seu cargo, que completar os requisitos para se aposentar antes da nova regra, poderá aposentar-se, a qualquer tempo, com base na legislação anterior, quando completou os requisitos por força dos arts. 3º, da EC 20/98 e 41/03, vigentes.

3. Nesse sentido é a Súmula 359/STF: “Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.”

Nesse sentido, a Nota Técnica nº 38/SEPLAG/DCAD/2019 estabelece que:

qualquer tempo, conforme os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º – Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o *caput* e as pensões por morte devidas a seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 2º – Até que entre em vigor a lei de que trata o § 20 do art. 36 da Constituição do Estado, o servidor a que se refere o *caput* que optar por permanecer em atividade terá direito a abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária até completar a idade para aposentadoria compulsória, desde que tenha cumprido todos os requisitos para aposentadoria voluntária com base:



“O reconhecimento do direito adquirido de se aposentar pelas regras constitucionais vigentes independe da apresentação de requerimento de aposentadoria voluntária ou do afastamento preliminar à aposentadoria.

(...)

No caso de promulgação de novo texto constitucional instituindo novas regras de aposentação, o servidor que cumpra todos os requisitos exigidos na regra constitucional anterior, poderá a qualquer tempo, apresentar o requerimento para inativação com base na regra que implementou os requisitos (direito adquirido).

Exemplificando: servidor efetivo que implemente desde 01.01.2016 os requisitos para aposentadoria voluntária integral com direito a paridade, de acordo com art.6º da Emenda Constitucional nº41, de 2003 pode, quando ele escolher, desde que seja antes dos 75 anos de idade (aposentadoria compulsória) ir até seu DRH e apresentar o requerimento de aposentadoria voluntária naquela regra que ele terá sua aposentadoria voluntária integral e com paridade deferida.”

Ainda no que diz respeito à observância dos direitos adquiridos, vêm à tona as lições da Ministra Carmen Lúcia, que bem elucida:

‘Seria uma fraude constitucional inaceitável pudesse o constituinte reformador inaugurar regramento fundamental novo e imediatamente incidente sobre o patrimônio dos particulares nos pontos em que se sedimentaram os direitos, adquiridos nos moldes para os quais tenha feito jus o interessado. A irretroatividade das leis constitui um dos esteios do objetivo de segurança jurídica buscado pelo Direito. Pudesse uma norma adentrar o sistema jurídico constitucional positivo sem qualquer respeito aos princípios fundamentais e aos limites materialmente impostos ao constituinte reformador e ao legislador infraconstitucional e nem se teria segurança de direitos, nem se teria respeito ao Direito.⁴⁸

Elucidando ainda mais a questão, a Súmula nº 359 do STF reforça o fundamento ora exposto:

Súmula 359: Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários. (alterada).

⁴⁸ ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. Editora Saraiva, 1999. p. 434.



Um segundo ponto que se deve ter em mente é que algumas das alterações da reforma são de aplicação geral e imediata, sendo indiferente o fato do servidor estar aposentado ou não quando a reforma entrar em vigor. A título de exemplo, cite-se as alterações nas alíquotas previdenciárias, no valor do abono de permanência, etc. Daí porque não faz sentido afirmar que um servidor não deveria pagar eventual contribuição extraordinária instituída porque “já estava aposentado e possuía direito adquirido a não ser tributado dessa forma”. Ou em outra frente, tampouco prosperaria a alegação de um servidor que teria direito adquirido a receber abono de permanência no percentual de 11%, visto que, tão logo seja editada uma lei dispondo de percentual diverso a título de abono, a partir da entrada em vigor dessa lei o percentual será ajustado.

A situação dos novos servidores públicos, ou seja, aqueles que forem empossados após eventual aprovação da reforma da previdência também não suscita muitas complicações. Exatamente pela regra do *tempus regit actum*, quando ingressarem no serviço público, caso já esteja em vigor a reforma da previdência, a eles será aplicada a regra geral instituída pela reforma⁴⁹.

Situação que merece maiores considerações diz respeito aos servidores que encontram-se na ativa, porém ainda não preencheram os requisitos para aposentadoria pelo regime antigo. Estes conformam a imensa maioria dos servidores públicos da ativa e a eles será aplicada as chamadas regras de transição.

Para estes servidores, existirão basicamente duas regras de transição: uma conhecida como “somatório de pontos” e a outra conhecida como “pedágio”.

A regra de transição conhecida como “somatório de pontos” está sendo acrescentada ao ADCT pela PEC 55/2020⁵⁰. De acordo com o art. 146, o servidor que já estava no serviço público, mas ainda não preenchia requisitos para aposentadoria quando a reforma entrou em vigor, poderá se aposentar desde que atendidos os seguintes requisitos para o ano de 2020:

⁴⁹ Vide art. 8º PLC 46/2020.

⁵⁰ Esta regra de transição foi “copiada” da regra de transição da reforma da previdência federal, estando disciplinada no art. 4º da EC 103/2019.



Requisito	Mulher	Homem
Idade	56 anos	61 anos
Tempo contribuição	30 anos	35 anos
Tempo serviço público	20 anos	20 anos
Tempo no cargo	5 anos	5 anos
Somatório idade / tempo	87	97

Assim, além do cumprimento de cada um dos requisitos isoladamente, a aposentadoria nesta regra de transição deve observar o valor mínimo para o somatório idade + tempo de contribuição (87/97 pontos).

A partir de 2021, a cada ano que se passar o requisito “somatório idade + tempo” será acrescido de um ponto, até chegar ao limite de cem pontos para mulher e cento e cinco pontos para o homem. Além disso, a partir de 2022, o requisito isolado da idade passará para 57 anos para a mulher e 62 anos para o homem.

A tabela abaixo ilustra como tais requisitos irão se alterar com o passar dos anos:

TABELA REGRA TRANSIÇÃO – SISTEMA DE PONTOS				
Idade e pontos necessários para a aposentadoria voluntária do servidor civil, não professor, na regra de transição				
	MULHERES		HOMENS	
	IDADE	PONTOS	IDADE	PONTOS
2020	56	87	61	97
2021	56	88	61	98
2022	57	89	62	99
2023	57	90	62	100
2024	57	91	62	101
2025	57	92	62	102
2026	57	93	62	103
2027	57	94	62	104
2028	57	95	62	105
2029	57	96	62	105
2030	57	97	62	105
2031	57	98	62	105
2032	57	99	62	105
2033	57	100	62	105



Há nesta regra de transição, no entanto, uma matemática perversa. Isto porque embora em 2020 o requisito do somatório idade + tempo de contribuição praticamente seja equivalente à soma da idade mínima com o tempo mínimo de contribuição, com o passar dos anos, na verdade, ou se exigirá uma idade muito maior para o servidor se aposentar ou um tempo de contribuição muito maior. Isto ocorre porque a cada ano se acresce um ponto ao requisito somatório idade + tempo, até chegar ao limite 100 / 105 pontos.

Assim, um servidor que queira se aposentar em 2030, por exemplo, além de contar com 62 anos de idade, deverá ter um somatório de 105 pontos no requisito “idade + tempo de contribuição”. Se subtraímos 105 da idade mínima (62 anos) chega-se ao expressivo resultado de 43 anos de contribuição! Um servidor aos 62 anos, para possuir 43 anos de contribuição, precisaria ter ingressado no serviço público aos 19 anos de idade! Algo que sabemos que é raríssimo de acontecer.

Se tomarmos, por exemplo, que um servidor ingressa no serviço público em média aos 27 anos de idade, isso significa que, no caso hipotético do ano de 2030, um servidor que contasse com 62 anos teria 35 anos de contribuição, atendendo isoladamente aos requisitos da regra de transição. Porém no somatório “idade + tempo de contribuição”, esse mesmo servidor chegaria a 97 pontos, faltando ainda 8 pontos para atender ao requisito do somatório. Nesse caso, o servidor somente atenderia aos requisitos da regra de transição em 2034, quando já contasse com 66 anos de idade e 39 anos de contribuição!

Este exemplo demonstra que o somatório de pontos vai tornando a regra absolutamente desproporcional com o passar dos anos, na medida em que, ou exigirá que o servidor tenha ingressado na Administração muito jovem, ou o somatório de pontos exigirá uma idade ou tempo de contribuição bem maior do que parece crer o requisito isolado da idade ou do tempo de contribuição que consta nos incisos I e II do art. 146 do ADCT.

Note-se que em alguns casos o sistema de pontos da regra de transição imporá aos servidores que já se encontram na ativa idade ou tempo de contribuição mais gravosos do que a própria regra geral da aposentadoria voluntária disposta no art. 8º e alterada pela reforma da previdência.

Frise-se que em nosso exemplo, para atender ao requisito do somatório de pontos, nosso servidor hipotético (mas que certamente existirá em centenas ou milhares de casos espalhados pelo Estado) precisaria alcançar 66 anos de idade e 39 de contribuição para chegar aos 105 pontos.



Em paralelo, a regra geral da reforma da previdência, além de não prever o requisito do somatório de pontos, exige, para aposentadoria voluntária, a idade mínima de 65 anos para o homem e o tempo de 25 anos de contribuição. Assim, fica demonstrado que haverá casos em que o servidor submetido à regra de transição enfrentará situação mais gravosa do que o novo servidor submetido à regra geral, o que é de uma atecnia e injustiça gritante. Em nosso exemplo, seria mais vantajoso para o servidor valer-se da nova regra geral do que da regra de transição, o que demonstra ou total incoerência ou uma espécie de “cortina de fumaça” ao apresentar uma regra de transição que em muitos casos de nada servirá.

Padece do menor fundamento que uma regra de transição imponha requisitos mais severos do que a nova regra geral que se objetiva mitigar com a regra de transição. Este absoluto descompasso e desproporcionalidade muito provavelmente chegará ao Judiciário, visto que cria situações absolutamente injustas, anti-isonômicas e desproporcionais.

Talvez, já notando que a regra de transição do somatório de pontos criará situações absolutamente esdrúxulas é que o legislador previu uma segunda regra de transição, a qual ficou conhecida como “regra do pedágio”.

Nos termos do art. 147 do ADCT instituído pela PEC 55/2020⁵¹, o servidor que já estava na ativa antes da reforma entrar em vigor poderá aposentar seguindo os seguintes requisitos:

Requisito	Mulher	Homem
Idade	55 anos	60 anos
Tempo contribuição	30 anos	35 anos
Tempo serviço público	20 anos	20 anos
Tempo no cargo	5 anos	5 anos
Pedágio	50% ⁵² tempo contribuição faltante	50% tempo contribuição faltante

Esta regra de transição tende a ser mais favorável para aqueles servidores que já se encontram perto de aposentar, ou que já tenham

⁵¹ Também esta regra de transição foi inspirada na reforma da previdência aprovada em nível federal: corresponde ao art. 20 da EC 103/2019.

⁵² Conforme substitutivo nº 4 da PEC 55/2020 aprovado em 01/09/2020 no primeiro turno de votação em plenário da ALMG. Recorde-se que a proposta inicial do Governo Zema correspondia a um pedágio de 100% do tempo faltante.



preenchido o tempo de contribuição mas ainda não tenham a idade necessária. A tabela a seguir ilustra como funcionará a referida regra de transição⁵³:

Mulheres, com 55 anos idade ou mais, 20 anos efetivo exercício, 5 anos cargo:

TC ⁵⁴ antes da EC	Pedágio	TC total
30	0	30
29	0,5	30,5
28	1	31
27	1,5	31,5
26	2	32
25	2,5	32,5

Homens, 60 anos de idade ou mais, 20 anos efetivo exercício, 5 anos cargo:

TC antes da EC	Pedágio	TC total
35	0	35
34	0,5	35,5
33	1	36
32	1,5	36,5
31	2	37
30	2,5	37,5

Para ilustrar como funcionará o referido pedágio, imaginemos a seguinte situação hipotética: imagine-se uma servidora que, à época de aprovação da reforma, contasse com 55 anos de idade e 28 anos de tempo de contribuição. Pela redação antiga da regra de aposentadoria voluntária⁵⁵, esta servidora precisaria de mais 2 anos para completar os 30 anos de contribuição e então se aposentar.

Com a reforma da previdência e a regra de transição do “pedágio”, a partir da aprovação da reforma da previdência esta servidora precisará dos mesmos 2 anos de tempo de contribuição que lhe faltavam + 50% do tempo faltante (50% de 2 = 1). Ou seja, em nosso exemplo, pela regra de transição do pedágio, após a reforma da previdência esta servidora precisará de 3 anos para se aposentar.

⁵³ Tomando por base que será aprovada a redação com pedágio de 50%, e não 100%.

⁵⁴ TC = Tempo de Contribuição.

⁵⁵ Art. 36 § 1º – Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados com proventos calculados a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observadas as seguintes condições: a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;



Nessa linha, quanto menor o tempo de contribuição do servidor à data da vigência da reforma, maior será o tempo de pedágio que deverá ser pago e menos atrativa se tornará tal regra de transição. Ainda assim, numa primeira análise, nos parece uma regra de transição mais coerente do que o sistema de somatório de pontos, o que nem por isso a desnatura enquanto uma regra ainda assim prejudicial ao servidor público.

Em ambas as regras de transição, a PEC 55/2020 estabelece regras semelhantes para calcular o valor dos proventos de aposentadoria⁵⁶. Para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 2003 (data da EC 41 que fulminou a paridade) os proventos corresponderão à totalidade da remuneração.

Já para os servidores que ingressaram depois de 2003, as regras de transição estabelecem que será estabelecido “na forma da lei”. Nessa linha, o PLC 46/2020 foi aprovado em 2º turno para que seja computado 80% do período contributivo para o cálculo do valor do benefício, importando em média rebaixada, já que o salário contribuição no início da carreira é bem diferente do salário contribuição do final da carreira.

Além disso, o inciso III estabelece que a aposentadoria corresponderá a 60% de tal média (já rebaixada pelo uso de maior parte do período contributivo) com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição. Ou seja, para que o servidor receba 100% do valor de sua média aritmética do salário de contribuição, precisará ter contribuído por 40 anos!

Caso valha-se, por exemplo, do tempo mínimo de contribuição da regra geral (25 anos de contribuição), aposentar-se-á com 68% do valor de uma base de cálculo já rebaixada. Este quadro acabará obrigando os servidores a trabalharem mais tempo para se aposentarem e puderem fruir de um benefício que já será naturalmente inferior ao seu salário da ativa. Na prática, demandará que servidores possuam um tempo de contribuição bem superior ao mínimo legal caso queiram receber um benefício minimamente digno e condizente com a remuneração que percebiam na ativa, o que denota mais uma das perversidades dessa reforma.

⁵⁶ Sobre a questão específica do cálculo da GEPI, a qual encontrava-se na reforma administrativa objeto de fatiamento, sugerimos consulta ao parecer específico elaborado para tal fim e já entregue à direção sindical.



4.4- Uma reforma confiscatória: o peso dos tributos

Um dos pontos de maior questionamento da reforma mineira diz respeito à instituição de alíquotas previdenciárias progressivas. Até então, vigorava a alíquota única de 11% para todo o funcionalismo.

O governo Zema em sua proposta inicial apresentou a progressividade de alíquotas, que partiriam de 13% e poderiam chegar a 19%. Estes índices chamaram a atenção não só pelo peso da carga tributária já existente, mas sobretudo por ser uma percentual superior ao implementado pela própria União na EC 103/2019⁵⁷, cujos percentuais variam entre 7,5 a 22%. Nessa mesma inteligência, a maioria dos Estados que já aprovaram reforma da previdência instituíram alíquota fixa de 14%. Já o governador Romeu Zema tentou uma progressividade que já partia de um índice elevado.

Parecer da Comissão de Trabalho da ALMG bem elucida que:

“As alíquotas constituem outra medida perversa no projeto do governo. Sob o argumento de cobrar mais de quem ganha mais, o projeto prevê a adoção da progressividade para a contribuição mensal dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas, passando de uma alíquota única de 11% para uma alíquota progressiva que varia de 13% a 19%, conforme as seguintes faixas remuneratórias: servidores que recebem até 2.000,00 contribuem com 13%; de 2.001,00 a 6.000,00 – 14%; de 6.001,00 a 16.000,00 – 16% e acima disso, 19%. Nota-se que há aumento de alíquota para todas as faixas remuneratórias. Além disso, as alíquotas propostas pelo governo são consideravelmente maiores que as previstas na Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para os servidores da União e para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, que variam entre 7,5% e 19%. A progressividade proposta penaliza os servidores que se encontram nas faixas mais baixas de remuneração.⁵⁸”

Durante a tramitação do PLC 46/2020 a proposta foi suavizada. Tanto a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária quanto a

⁵⁷ Em âmbito nacional, as alíquotas seguem a seguinte progressão: 7,5% (até um salário mínimo); 9% (para quem recebe de R\$ 1.045,01 a R\$ 2.089,60); 12% (de R\$ 2.089,61 a R\$ 3.134,40); 14% (de R\$ 3.134,41 a R\$ 6.101,06); 14,5% (de R\$ 6.101,07 a R\$ 10.448,00); 16,5% (de R\$ 10.448,01 a R\$ 20.896,00); 19% (de R\$ 20.896,01 a R\$ 40.747,20), e 22% para quem ganha mais de R\$ 40.747,20.”

⁵⁸https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2020&n=46&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI%20COMPLEMENTAR&s=PLC&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PLC202000046041076%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue



Comissão de Administração Pública apresentaram proposta de alíquotas variando de 11 a 16%, sugestão que ainda será submetida a Plenário. O que difere entre a proposta da CFFO e da CAP são as faixas de incidência, conforme já destacado.

Ainda assim, a instituição de contribuição previdenciária, quando somada ao restante da carga tributária a qual os servidores se encontram submetidos, denota o seu caráter confiscatório. Como cediço, os servidores públicos recolhem imposto de renda retido na fonte, o qual já incide na alíquota máxima de 27,5% para salários acima de pouco mais de R\$ 4.600,00 (quatro mil e seiscentos reais). Quanto ao tema, discorre Célia Cunha, presidenta da Apeminas:

“Serão descontados 27,5% de imposto de renda e mais 19% de alíquota para a previdência; só aí teremos quase 50% de desconto; se isso não for confisco, o que mais é?”, questionou a presidenta da Associação dos Procuradores do Estado de Minas, Célia Cunha Melo. Para ela, a progressão de alíquotas é inconstitucional, pois viola o princípio do não confisco, que protege os servidores.⁵⁹⁶⁰”

Somado a isto, a reforma da previdência ainda prevê a possibilidade de cobrança da contribuição previdenciária de inativos naquilo que superar 3 salários mínimos.

Conforme adiantado em diversas falas de representantes dos servidores e movimentos sociais, a discussão em torno da progressividade de alíquotas, seja ela de 13 a 19%, seja ela de 11 a 16%, estará permeada no princípio da vedação ao confisco.

O princípio da vedação ao confisco encontra-se atualmente previsto no art. 150, inc. IV da CR/88, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco (...)

A despeito da dificuldade prática acerca do que configura tributo confiscatório e o que não configura, discussão que foge ao escopo

⁵⁹

<http://site.serjusmig.org.br/noticia/5721/reforma-representa-confisco-para-servidor-dizem-sindicatos>

⁶⁰ Também consideraram confiscatório o aumento das alíquotas Eduardo de Castro Amorim, do Sindicato dos Servidores do Ministério Público; Valdir da Silva Batista, do Sindicato dos Oficiais de Justiça Avaliadora; e Luiz Antônio Soares, da Associação dos Exatores (fiscais) de Minas.



deste trabalho, adotar-se-á a definição de tributo confiscatório dada por Baleeiro (2011, p. 901), o qual deve ser entendido como os tributos que “absorvem parte considerável do valor da propriedade, aniquilam a empresa ou impedem exercício de atividade lícita e moral”. Nesse esteira, Tipke (2002, p. 46) afirma que “costuma-se supor confisco quando o imposto é tão alto que ele pode ser recolhido apenas da substância patrimonial, ou quando ele consome completa ou quase completamente o rendimento de capital, ou quando ele torna não-rentável uma empresa, ou a leva à sua paralisia”.

A questão do aumento da alíquota da contribuição previdenciária por ente estadual e vedação ao confisco já teve repercussão geral reconhecida em relação a leis estaduais que propuseram aumento da alíquota anteriormente:

EMENTA: Direito tributário e direito previdenciário. Recurso extraordinário. Lei estadual que eleva as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores. Alegação de inconstitucionalidade. Presença de repercussão geral. 1. Constitui questão constitucional saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco e da razoabilidade. 2. Repercussão geral reconhecida. (ARE 875958 RG, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 16/02/2017, DJe-037 DIVULG 23-02-2017 PUBLIC 24-02-2017⁶¹)

Com a vigência da Emenda Constitucional 103/2019, diversas ADIs⁶² foram ajuizadas no Supremo questionando a progressividade de alíquotas capitaneada pelo Governo Bolsonaro em âmbito federal. Embora o Ministro Barroso tenha indeferido o pedido de liminar para suspender já de antemão o aumento das alíquotas, tais ações ainda estão pendentes de julgamento e certamente servirão como balizas para os questionamentos que serão travados em nível estadual.

Em paralelo, o STF consignou que o confisco deve ser analisado sob o prisma da totalidade da carga tributária, e não em virtude da majoração de um ou outro tributo em específico:

“(…)

⁶¹ Tal processo encontra-se concluso para julgamento desde 22/08/2019.

⁶² Vide (ADIs) 6254, 6255, 6258, 6271 e 6367.



A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela **insuportabilidade da carga tributária**, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). **A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte** - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.”

(ADC 8 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/1999, DJ 04-04-2003 PP-00038 EMENT VOL-02105-01 PP-00001)

Assim sendo, para afirmar que a progressividade de alíquotas previdenciárias proposta é sim confiscatória, devemos ter em mente que já convivemos com uma carga tributária ao mesmo tempo elevada e injusta. Notadamente se considerarmos que:

O imposto de renda carece há anos de atualização quanto as faixas de incidência, bem como de uma maior progressividade tendo em vista que remunerações intermediárias já recolhem IRPF sob a alíquota de 27,5%;

A tributação da herança no Brasil é tímida se comparada com os países desenvolvidos da OCDE;

O IPVA incide sobre carros e motocicletas mas não incide sobre jatinhos, helicópteros e embarcações;

O Brasil é um dos poucos países do mundo que ainda isenta os lucros e dividendos;

O IGF, embora previsto desde 1988, jamais foi regulamentado;

O Brasil tributa excessivamente os bens de consumo, tributação que é conhecida por ser altamente regressiva.

Assim, é possível advogar pela insuportabilidade da carga tributária em relação aos servidores públicos. Caso seja aprovada o aumento



da alíquota previdenciária, muitos servidores já terão mais de 40% de sua remuneração retida na fonte para pagamento de tributos.

Os 60% restantes serão destinados à sobrevivência do servidor e à concretização de seu mínimo existencial. Porém, desse valor restante uma parte considerável ainda será cooptada pelos impostos embutidos no valor dos bens de consumo (produtos e serviços), pela tributação do patrimônio (IPTU, IPVA, etc.), pelas demais espécies tributárias (taxas, COSIP, CIDE, etc).

Fica claro então que o Estado alega que o servidor público é um dos principais responsáveis pelo déficit público, mas, na verdade, adota a política de “dar com uma mão e retirar com a outra”, tendo em vista que parte considerável do que é pago a estes servidores retorna ao Estado na forma de recolhimento de tributos.

Desta feita, é de se supor que caso a progressividade de alíquotas seja aprovada, uma enxurrada de ações calcadas na vedação ao confisco chegará ao Poder Judiciário, cabendo ao STF a última palavra sobre o assunto.

5- Conclusão

Na presente análise demonstramos de forma percuciente que a reforma da previdência apresentada pelo Governo baseia-se numa série de fundamentos de credibilidade duvidosa.

Conforme bem observado por Ivan Kertzman, historicamente os recursos da previdência foram utilizados em inúmeras outras áreas, tais como grandes obras de infraestrutura, investimentos em saúde, e a própria DRU prevista na Constituição da República. Assim, é válido e atual o seguinte questionamento:

“Após anos de financiamento da previdência a outras áreas da seguridade, é mesmo correto querer isolar as contas da previdência, deixando de lado todo o recurso que foi retirado da previdência social? Com toda a “sangria” provocada nos cofres previdenciários, como se pode afirmar que existe um déficit na previdência social por análise exclusiva do fluxo de caixa anual?⁶³”

E o autor complementa: “o que se chama hoje de déficit poderia ser denominado, com mais propriedade, de restituição de receitas

⁶³ KERTZMAN, Ivan. Entendendo a reforma da previdência. Salvador: Juspodivm, 2020. Pág. 16.



previdenciárias, se tivesse havido o registro contábil dos recursos desviados da previdência social no passado.⁶⁴

Também apresentamos aspectos comparativos da reforma, quando analisados os casos de outros entes estaduais ou até mesmo da própria União. Tal comparativo, embora não vinculante, evidencia ainda mais os desajustes e desproporcionalidades do atual texto.

Além disso, e sem a menor pretensão de esgotamento do tema, o qual ainda suscitará inúmeras reflexões, apontou-se que a reforma da previdência peca tanto na sua condução quanto em seu conteúdo.

Quanto a condução, é digno de críticas intentar aprovar texto tão abrupto em um momento de instabilidade institucional, de isolamento e de combate a uma pandemia. O senso de urgência jamais se justificou, a uma porque a condução a toque de caixa macula a participação popular e democrática. A duas porque a presente reforma produzirá impactos pelas próximas décadas, o que demanda reflexões mais aprofundadas e não coaduna com uma aprovação precipitada e atabalhoada.

Quanto ao mérito, diversos são os pontos questionáveis sob o prisma jurídico. Nos atemos aos pontos mais comuns e de maior alcance, mas é certo que situações mais específicas (regras especiais, carreiras diferenciadas, etc.) também suscitam os mais diversos debates. No que tange as principais mudanças apontamos as suas principais inconsistências, de modo que alguns destes tópicos poderão e deverão inclusive ser objeto de questionamento judicial.

Esperamos que este estudo sirva como ferramenta de consulta, tanto para a batalha que se trava neste momento, quanto às outras que se avizinham.

Por um lado, o jurídico sempre subsidiará análises, apontará eventuais inconstitucionalidades, estará a postos para lutar o bom combate no campo que lhe é inerente. E assim, atuar para que inconstitucionalidades, abusos e arbitrariedades que são ecoadas na casa legislativa não reverberem também no Judiciário.

Por outro lado, a arena política também é elemento indispensável para aqueles que anseiam pelo fim dos retrocessos sociais. Com as próximas eleições, faz-se mister apoiar candidatos comprometidos com o espírito

⁶⁴ Op. Cit.



republicano, com a defesa da Constituição, com o desenvolvimento do Estado de bem estar social, com as demais reformas que o país tanto carece e que afetam interesses dos poderosos, com a valorização do serviço público não apenas com vistas no corpo de servidores públicos, mas para um melhor e maior acesso da sociedade que se beneficia destes serviços e anseia por uma vida mais justa, fraterna e solidaria.

Este há de ser o fio de luz que nos guia.

Belo Horizonte, 07 de setembro de 2020.

HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO
OAB/MG 58.317

