



16/03  
Ofício 378/DP/2019

Novo Hamburgo, 13 de novembro 2019

PASTA 7B CORRESP. N° 285

RECEBIDA EM 13/11/19

6747411209

Exma. Sra.  
FÁTIMA DAUDT  
Md. Prefeita Municipal

Assunto: Encaminha normativa da EC nº 103, de 12/11/19 ref. "Rol de Benefícios dos RPPS"

Prezada Senhora

**O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO – IPASEM**, por seus Diretores abaixo firmados, vem reportar-se a Vossa Excelência para informar que considerando-se (i) a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 103, de 12 de novembro de 2019, mais conhecida como Reforma da Previdência, originária da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 06/2019, (ii) sua publicação no Diário Oficial da União no dia 13 de novembro de 2019, (iii) o teor de seu art. 36, inc. III, que deixa claro o fato de que a emenda constitucional em comento passa a vigorar a partir de sua publicação no tocante, dentre outros dispositivos, ao seu art. 9º, §§ 2º e 3º, (iv) que o art. 9º, §§ 2º e 3º, preevem que “*o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte*”, e “*os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula*”, todos os dispositivos legais contrários a tais preceitos constitucionais perdem a sua validade, gerando, consequentemente, impossibilidade de sua aplicação.

Ressaltamos que, como é de conhecimento do Município de Novo Hamburgo, a Lei n. 154/92 prevê diversos benefícios previdenciários atingidos pelos referidos dispositivos constitucionais, caso do auxílio-doença, salário-maternidade, salário-



16/08

família e auxílio-reclusão, previstos no art. 38, inc. I, alíneas “b”, “c” e “d”, e inc. II, alínea “b”, da mencionada lei.

O Instituto fica à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas do Município, se existentes, pois são muitos os impactos da Reforma da Previdência na edilidade, cabendo a realização imediata de algumas alterações legais e infralegais, e mediata de outras, independentemente da aprovação e promulgação da chamada PEC Paralela – Proposta de Emenda à Constituição n. 133/2019.

O IPASEM-NH reitera a necessidade de realização de adequações na legislação municipal e regulamentação infralegal de modo a não haver prejuízo aos servidores e seus dependentes previdenciários, tendo em vista especialmente o fato de que o Instituto não mais poderá conceder tais benefícios, como também realizar quaisquer custos relacionados às atividades inerentes a sua concessão, caso, por exemplo, da realização de perícias médicas para essa finalidade.



Eneida Genehr

Diretora-Presidente



Geraldo de Araújo

Diretor de Administração

## **Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios**

Com fundamento na competência de orientar os entes federativos que possuem RPPS, a Secretaria de Previdência elaborou a **Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME**, de 22/11/2019, com a análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos RPPS.

Na tabela a seguir, estão selecionadas e resumidas as condições da aplicabilidade dos dispositivos da EC nº 103 de 2019 aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme fundamentos da Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME:

<b>NORMAS DE APLICABILIDADE IMEDIATA</b>	
<b>Dispositivo</b>	<b>Tema</b>
Art. 22, XXI da Constituição	Competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares.
Art. 37, § 14 da Constituição e art. 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Preceito segundo o qual a utilização de tempo de contribuição de cargo público e de emprego ou função pública, ainda que se trate de tempo de contribuição para o RGPS, acarreta o rompimento do vínculo com a Administração Pública, ressalvando-se a concessão de aposentadoria pelo RGPS até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019.
Art. 37, § 15 da Constituição c/c o art. 7º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Vedação de complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes, que não seja decorrente da instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição ou que não seja prevista em lei que extinga RPPS, ressalvadas as complementações de aposentadorias e pensões já concedidas.
Art. 38, V, da Constituição	Regra de filiação previdenciária segundo a qual o servidor que venha a exercer mandato eletivo, na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem.
Art. 39, § 9º da Constituição c/c o art. 13 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, ressalvadas as incorporações efetivadas até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Art. 40, § 19 da Constituição	Concessão do abono de permanência nas regras permanentes. (Por meio de lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem restringir o alcance dessa norma, estabelecendo critérios para seu pagamento)
Art. 40, § 19 da Constituição; Emenda nº 41/2003 (arts. 2º e 6º)	Concessão do abono de permanência com base nas regras de transição das Emendas anteriores, enquanto não forem extintas para os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante lei do respectivo ente que referende integralmente a sua revogação pelo art. 35, incisos III e IV, da Emenda Constitucional nº 103/2019.
Art. 40, § 22 da Constituição	Vedação da instituição de novos regimes próprios de previdência social.
Arts. 93, VIII; 103-B, § 4º, III; e art. 130-A, § 2º, III da Constituição	Exclusão da possibilidade de aplicação, como sanção administrativa, da pena de aposentadoria compulsória de magistrados e membros do ministério público dos Estados, com direito a proventos proporcionais ao tempo de serviço.
Art. 201, § 9º-A da Constituição	Direito à contagem recíproca do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS, para fins de inativação militar ou aposentadoria.
Art. 4º, § 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Manutenção, no âmbito do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cálculo dos proventos de aposentadoria concedida com fundamento na integralidade da remuneração, conforme lei do respectivo ente federativo em vigor antes da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019.
Art. 5º e art. 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Regras jurídicas de transição e disposição transitória para a concessão de aposentadoria especial ao policial civil do Distrito Federal.
Art. 9º, <i>caput</i> , da Emenda Constitucional nº 103/2019	Recepção constitucional, com <i>status</i> de lei complementar, da Lei Federal nº 9.717/1998.
Art. 9º, § 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Modo de comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, cuja norma encerra em si o conceito desse equilíbrio
Art. 9º, §§ 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Limitação do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte (os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos, passando agora a ser considerado como um benefício estatutário e não mais previdenciário, integrando a remuneração para todos os fins, com relação ao salário-família e o auxílio-reclusão, entendemos que a sua natureza é de benefício assistencial a ser concedido a servidores de baixa renda, inclusive quando aposentados, não integrando a remuneração destes, estando a cargo do ente federativo o seu pagamento.)
Art. 9º, §§ 4º e 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Vedação para o estabelecimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS.

Art. 9º, § 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Prazo de dois anos da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019 para a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16, e para a adequação do órgão ou entidade gestora único do RPPS ao § 20, todos do art. 40 da Constituição Federal.
Art. 9º, § 9º e art. 31 da Emenda Constitucional nº 103/2019, c/c art. 195, § 11 da Constituição	Vedação da moratória/parcelamento de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios em prazo superior a sessenta meses, exceto em relação aos parcelamentos previstos na legislação vigente até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, cuja reabertura ou prorrogação de prazo para adesão não é admitida pelo art. 31 da mesma Emenda.
Art. 10, § 5º, da Emenda Constitucional nº 103/2019	Abono de permanência do policial civil do Distrito Federal, equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, até que entre em vigor lei federal que regulamente o disposto no § 19 do art. 40 da Constituição
Art. 10, § 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Pensão por morte do policial civil do Distrito Federal, vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.
Art. 11, <i>caput</i> c/c o art. 36, I, e art. 9º, § 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Adequação da alíquota de contribuição do segurados dos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à alíquota de contribuição do servidor da União, que poderá ter impacto na alíquota do ente, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717/1998 (*)
Art. 14 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Vedação de adesão de novos segurados e de instituição de novos regimes de previdência aplicáveis a titulares de mandato eletivo.
Art. 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Restrições à acumulação de benefícios previdenciários e a recepção das regras sobre acumulação de benefícios previstas na legislação vigente ao tempo de sua publicação, no que não for contrário.
Art. 34 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Requisitos para a hipótese de extinção, por lei do ente federativo, do respectivo regime próprio de previdência social, até que seja editada lei complementar federal sobre normas gerais que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição.
Art. 4º, § 9º; art. 5º, § 2º; art. 10, § 7º; art. 20, § 4º; art. 21, § 3º; e art. 22, parágrafo único, todos da Emenda Constitucional nº 103/2019	Normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao regime próprio de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, concernentes às regras de concessão de aposentadorias, inclusive por “invalidez permanente” mantida a aplicação da Súmula Vinculante - SV do STF nº 33, quanto à aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal, na redação da Emenda nº 41/2003 e a regra de concessão de abono de permanência. (O art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004, continua a ser aplicado aos Estados, DF e Municípios para fins de cálculo dos proventos enquanto não promovidas alterações na legislação interna)

Art. 23, § 8º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao regime próprio de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, concernentes às regras de concessão e cálculo de pensões, enquanto não promovidas alterações na legislação interna. (O art. 2º da Lei Federal nº 10.887/2004 continua a ser aplicados aos Estados, DF e Municípios para fins de cálculo das pensões).
--	---

### **NORMAS NÃO AUTOAPLICÁVEIS**

<b>Dispositivo</b>	<b>Tema</b>
Art. 40, § 1º, inciso I da Constituição	Aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, com exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão, bem como a condição de o servidor ser insuscetível de readaptação. (Dependem de lei do respectivo ente federativo).
Art. 40, § 1º, inciso III da Constituição	Concessão de aposentadoria voluntária. A idade mínima será estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas. Foram desconstitucionalizados, atribuídos à Lei Complementar de todos os entes da Federação, os requisitos de tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público e de tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.
Art. 40, § 3º da Constituição	Cálculo dos proventos de aposentadoria. (Dependem de lei do respectivo ente federativo).
Art. 40, §§ 4º, 4º-A, 4º-B, e 4º-C da Constituição	Requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadorias voluntárias especiais: servidor com deficiência, agente penitenciário, agente socioeducativo e policiais, servidor exposto a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. (Dependem de lei complementar do respectivo ente federativo para regulamentá-las).
Art. 40, § 5º da Constituição	Requisitos de tempo de efetivo exercício das funções de magistério para aposentadoria dos ocupantes de cargo de professor. (Dependem de lei complementar do respectivo ente federativo para regulamentá-lo). A idade mínima do professor é, por previsão constitucional, reduzida em 5 (cinco) anos com relação às idades mínimas a serem estabelecidas pelos entes federativos mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas.
Art. 40, § 7º da Constituição	Concessão da pensão por morte ao dependente do servidor público. (Depende de lei do respectivo ente federativo, garantido o piso do salário mínimo, quando se tratar da única fonte de renda formal)
Art. 40, § 7º da Constituição, parte final	Tratamento diferenciado para a hipótese de concessão de pensão por morte decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, para o servidor policial, agente penitenciário ou socioeducativo. (Depende de lei do respectivo ente federativo, garantido o piso do salário mínimo, quando se tratar da única fonte de renda formal)

Art. 40, § 22 da Constituição	Diretrizes que visam a orientar a atividade legislativa futura da União, acerca do objeto da lei complementar federal que deverá dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos RPPS.
Art. 201, § 9º e 9º-A da Constituição	Compensação financeira entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes. (Critérios serão estabelecidos em lei).
Art. 9º, § 7º da Emenda Constitucional nº 103/2019	Aplicação de recursos do RPPS na concessão de empréstimos com consignação em folha de pagamento dos segurados. (Depende de norma a ser expedida pelo Conselho Monetário Nacional - CMN).
Art. 149, §§ 1º-B e 1º-C da Constituição c/c art. 9º, § 8º, c/c art. 36, inciso II da Emenda Constitucional nº 103/2019	Instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, cuja regulamentação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição.
Art. 14, § 5º, da Emenda Constitucional nº 103/2019	Disciplina jurídica de transição para os regimes de titulares de mandato eletivo que porventura existam atualmente nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, no caso de opção de permanência em tais regimes, que passam a ser em extinção.
Art. 40, § 15 da Constituição c/c art. 33 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Administração, por entidade aberta de previdência complementar, de planos de benefícios patrocinados pelos entes federados, que depende de regulamentação mediante lei complementar da União.

#### NORMAS COM PERÍODO DE VACÂNCIA

Dispositivo	Tema
Arts. 11, 28 e 32 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Vigência das alíquotas de contribuição do RPPS da União, que terá início no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação da Emenda (respeito a anterioridade nonagesimal).
Art. 149 da Constituição e a cláusula de revogação contida na alínea a do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019	Ausência de aplicabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios da alteração de redação ao art. 149 da Constituição e da cláusula de revogação contida na alínea a do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019, enquanto estiverem em período de vacância, já que dependem de referendo para o início de sua vigência, mediante a publicação de lei destes entes, conforme o II do art. 36 da mesma Emenda.
Art. 149 da Constituição	Ausência de aplicabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios da possibilidade de instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva e de fazer incidir contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo – em caso de deficit atuarial – enquanto não houver o referendo mediante lei de que trata o inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

(\*) Considerando as alíquotas do RPPS da União (art. 11 da Emenda), os Estados, Distrito Federal e Municípios têm as seguintes alternativas para cumprimento do art. 9º, § 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019:

- a) caso a alíquota seja uniforme e o RPPS possua deficit atuarial, deverá majorá-la, por meio de lei, para, no mínimo, 14%;
- b) caso referente, por meio de lei, a alteração promovida no art. 149 da Constituição, na forma prevista no art. 36, II da Emenda, poderá implementar alíquotas progressivas, tendo por parâmetro mínimo as da União se o RPPS for deficitário ou as do RGPS se não for.

Deve ser observado que:

- a) os RPPS com plano de equacionamento em vigor (de amortização ou segregação da massa) são considerados deficitários para fins de aplicação das alíquotas mínimas;
- b) para a implementação de alíquotas progressivas deve-se avaliar se essas contribuirão para melhorar a situação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime;
- c) pode ser necessária a adequação da alíquota de contribuição do ente, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717/1998 (contribuição patronal, no mínimo, igual à do segurado).

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**  
 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
 ARTIGOS 84 E 111 DA LEI MUNICIPAL Nº 154/1992.  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇOS DE  
 SAÚDE E ASSISTENCIAIS. CUSTEIO OBJETO DE  
 CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA E  
 OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO SISTEMA  
 TRIBUTÁRIO NACIONAL.

PODER  
 JUDICIÁ-  
 RIO  
 -----  
 RS  
 -----

1. Segundo o art. 149 da Constituição Federal, somente à União é dado instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, sendo admissível para os Estados e para os Municípios, segundo a ordem constitucional-tributária, somente a instituição de contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário (aquele do art. 40 da CF). Para a saúde e assistência social, inobstante também componham, com a previdência, o conceito de seguridade social, não há autorização constitucional para a instituição de contribuição de cunho compulsório, conforme decorre do que estipulado nos artigos 196 e seguintes (Saúde) e 203 e 204 (Assistência Social), todos da Lei Maior.

2. Não se afasta que o Município de Novo Hamburgo, por sua autarquia previdenciária, ofereça e coloque serviços de saúde e assistenciais à disposição de seus servidores, mas o seu custeio não pode ser objeto de contribuição compulsória e obrigatória como essa estabelecida nos artigos 84 e 111 da Lei Municipal nº 154/92, que se mostra afrontosa ao sistema tributário nacional tal como estabelecido na Constituição Federal e de obrigatoriedade observância pelos entes municipais, consoante o art. 140 da Constituição Estadual.

3. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade que devem, excepcionalmente (art. 27 da Lei nº 9.868/99), irradiar-se somente desde a data deste julgado, dando-se eficácia “ex nunc”.

**AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.**

<b>AÇÃO</b>	<b>DIRETA</b>	<b>DE</b>	<b>ÓRGÃO ESPECIAL</b>
<b>INCONSTITUCIONALIDADE</b>			

Nº 70072939192 (Nº CNJ: 0058034-  
65.2017.8.21.7000)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA

PROPONENTE

PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO

REQUERIDO

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

HAMBURGO

CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES  
DE NOVO HAMBURGO

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

INSTITUTO DE PREV ASSIST  
SERVIDORES MUNICIPAIS NOVO  
HAMBURGO

AMICUS CURIAE

## A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com efeitos '*ex nunc*', vencidos os Desembargadores Marco Aurélio Heinz (Relator), Carlos Cini Marchionatti, Angela Terezinha de Oliveira Brito, Jorge Alberto Vescia Corssac e Manuel José Martinez Lucas.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além dos signatários, os eminentes Senhores  
**DESEMBARGADORES LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI (PRESIDENTE), ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, MARCELO BANDEIRA PEREIRA, SYLVIO BAPTISTA NETO, JORGE LUÍS DALL'AGNOL, IVAN LEOMAR BRUXEL, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, CARLOS CINI MARCHIONATTI, ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA, MARILENE BONZANINI, PAULO ROBERTO LESSA FRANZ, GELSON ROLIM STOCKER, DENISE OLIVEIRA CEZAR, NEY WIEDEMANN NETO, ALBERTO DELGADO NETO, ANA PAULA DALBOSCO, ADRIANA DA SILVA RIBEIRO E JORGE ALBERTO VESCIA CORSSAC.**

Porto Alegre, 24 de julho de 2017.

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

**DES. MARCO AURÉLIO HEINZ,**  
**Relator, voto vencido.**

**DES. EDUARDO UHLEIN,**  
**Redator para o acórdão.**

## **RELATÓRIO**

### **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ (RELATOR)**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA move ação direta de inconstitucionalidade, objetivando retirar do ordenamento jurídico dispositivos da Lei Municipal n. 154/1992, que instituiu o Sistema de Seguridade Social dos servidores públicos do Município de Novo Hamburgo.

A insurgência diz com o disposto no art. 84 do referido diploma legal, que trata da contribuição mensal dos segurados ativos, inativos e pensionistas a ser descontada compulsoriamente da sua remuneração mensal daqueles, bem como, o previsto no art. 111, do mesmo ato normativo, que cuida da base de cálculo desta mesma contribuição.

Foi indeferida medida cautelar.

O Município de Novo Hamburgo prestou informações, batendo-se pela declaração de inconstitucionalidade.

A Câmara de Vereadores quedou-se silente.

O Procurador-Geral do Estado manifesta-se pela constitucionalidade do diploma legal questionado.

O Ministério Público manifesta-se no sentido da procedência da demanda sustentando que se trata de contribuição assistencial para atender à saúde dos funcionários públicos, ativos e inativos, seus dependentes, e pensionistas.

É o relatório.

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

## VOTOS

### **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ (RELATOR)**

Conforme referido na decisão indeferitória da cautela pretendida, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da CF).

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e contribuições sociais (art. 195 da CF).

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobradas de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (art. 149, §1º da CF).

Conforme salientou o Ministro Maurício Corrêa, ao proferir o voto no RE 369.930, 2.<sup>a</sup> Turma, esclarecendo que essa contribuição representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da seguridade social, entendimento também esposado no RE n. 358.189-AgR/RS, rel. Min. Gilmar Mendes.

No caso dos autos, o Instituto de Previdência, criado para administração direta do sistema de seguridade social do Município de Novo Hamburgo, prevê que prestará aos segurados (servidor) aposentadoria, auxílio doença, salário maternidade e salário família; aos dependentes: pensão por morte e auxílio reclusão (art. 38, da Lei 154, 24 de dezembro de 1992 e suas modificações).

Conforme entendimento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

*“os Estados-membros podem instituir apenas contribuição que tenha por finalidade o custeio do regime de previdência de seus servidores. A expressão ‘regime previdenciário’ não abrange a prestação de serviços médicos, hospitalares, odontológicos e farmacêuticos” (RE 573.540, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14.04.2010, Plenário, com repercussão geral, DJe de 11.06.2010).*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

Como visto, a lei do Município de Novo Hamburgo agora impugnada, nem de longe desborda de sua finalidade específica de assegurar a previdência social dos seus titulares de cargos efetivos e dependentes, quanto à aposentadoria e pensão.

Frise-se a contribuição instituída pela Lei Municipal 154/1992 em nenhum de seus artigos contempla cobertura de serviço médico, odontológico ou hospitalar para ser considerada meramente assistencial.

Ademais, é assegurado ao servidor, ativo e inativo, seus dependentes e pensionistas, aposentadoria, auxílio-doença, pensão por morte, matérias tipicamente previdenciária.

De acordo com entendimento firmado pelo STF:

*“o sistema público de previdência social é fundamentado no princípio da solidariedade (art. 3º, I da CF), contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de sua alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguisse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. Se as alterações na legislação sobre o custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação do princípio constitucional da isonomia” (RE n. 450.855-AgR, rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ de 09.12.2005).*

*“Vencimentos, proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força da Emenda Constitucional. Exigência patrimonial de natureza tributária. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente. ADI n. 3.105 e ADI n. 3.128, rel. para o acórdão Min. Cesar Peluso, Plenário, DJ de 18.02.2005).*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

No caso, tem-se uma única contribuição para custeio da seguridade social, abarcando aposentadoria, pensão e eventualmente cobertura de serviço médico e odontológico.

Conforme salientou o Ministro Maurício Corrêa, ao proferir o voto no RE 369.930, 2.<sup>a</sup> Turma, esclarecendo que essa contribuição representa espécie tributária essencialmente vinculada ao financiamento da seguridade social, entendimento também esposado no RE n. 358.189-AgR/RS, rel. Min. Gilmar Mendes.

Desta forma, não há como se separar o que seja contribuição obrigatória para a previdência e contribuição obrigatória para a seguridade social.

Julgo improcedente a ação direta de constitucionalidade.

#### **DES. EDUARDO UHLEIN (REDATOR)**

Eminentes Colegas!

A presente ação direta de constitucionalidade tem por objeto os seguintes dispositivos da **Lei Municipal nº 154/92**, do Município de Novo Hamburgo, observadas a sua redação original e alterações posteriores (expressões em negrito):

#### ***Art. 84 - Constituem receita do Instituto:***

*a) a contribuição mensal dos segurados ativos, inativos e pensionistas, a ser descontada compulsoriamente da sua remuneração mensal, denominada Contribuição de Previdência e Contribuição de Assistência, conforme o caso; (Redação dada pela Lei nº 1312/2005)*

*b) a contribuição e o repasse mensal do Município, suas autarquias e fundações, com a denominação de Quota de Previdência e Quota de Assistência; (Redação dada pela Lei nº 1312/2005)*

(...)

#### ***Art. 111 - Para que ocorram as prestações previdenciárias e assistenciais previstas nesta Lei:***

*I - a Contribuição de Previdência e a Contribuição de Assistência dos segurados obrigatórios e beneficiários para o Instituto, corresponderá aos valores mensais obtidos dos seguintes percentuais incidentes sobre o Salário-*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*de-Contribuição definido no artigo 35 desta Lei, descontados compulsoriamente em folha de pagamento ou retidos no pagamento do respectivo benefício: (Redação dada pela Lei nº 324/2000)*

*a) Contribuição de Previdência: 11% (onze por cento); (Redação dada pela Lei nº 2991/2017)*

*b) Contribuição de Assistência: 5,50% (cinco inteiros e cinqüenta centésimos por cento), sendo: 4,90% (quatro inteiros e noventa centésimos por cento) destinados à constituição e manutenção do Fundo de Assistência à Saúde e 0,60% (sessenta centésimos por cento) ao suporte das despesas de administração; (Redação dada pela Lei nº 998/2003)*

*II - a Quota de Previdência e a de Assistência devida pelo Município, suas autarquias e fundações ao Instituto, corresponderá aos valores mensais obtidos dos percentuais seguintes, incidentes sobre o Salário-de-Contribuição definido no artigo 35 desta Lei, dos segurados obrigatórios e beneficiários: (Redação dada pela Lei nº 324/2000)*

*a) Quota de Previdência do Empregador obedecerá o escalonamento de alíquotas contributivas fixado na tabela constante no Anexo I, já computado o percentual de 2% (dois por cento) destinado ao suporte das despesas de administração. (Redação dada pela Lei nº 2991/2017)*

*b) Quota de Assistência: 5,50% (cinco inteiros e cinqüenta centésimos por cento), sendo: 4,90% (quatro inteiros e noventa centésimos por cento) destinados à constituição e manutenção do Fundo de Assistência à Saúde e 0,60% (sessenta centésimos por cento) ao suporte das despesas de administração; (Redação dada pela Lei nº 998/2003)*

*§ 1º - Os valores das Contribuições de Previdência e Assistência serão repassados ao Instituto até o décimo (10º) dia útil do mês subsequente ao do desconto, e as respectivas Quotas de Previdência e Assistência devidas pelo Município, suas autarquias e fundações, até o décimo (10º) dia útil do mês subsequente ao de competência. (§ 3º com redação dada pela Lei nº 324/2000 e transformado em § 1º pela Lei nº 1933/2008)*

Sustenta o Ministério Público, autor da ação, “*clara a mácula de inconstitucionalidade de que padecem as normas municipais fustigadas ao fixarem a compulsoriedade da contribuição para a assistência à saúde dos servidores do Município de Novo Hamburgo, que, nos moldes constitucionais, deveria ter sido instituída em caráter facultativo, já que só a União Federal tem competência para instituir essa espécie de contribuição parafiscal, ou seja, com caráter compulsório.*”.

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

Com efeito, segundo o art. 149 da Constituição Federal, somente à União é dado instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, sendo admissível para os Estados e para os Municípios, segundo a ordem constitucional-tributária, somente a instituição de contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário (aquele do art. 40 da Lei Maior).

Para a saúde e assistência social, inobstante também componham, com a Previdência, o conceito de seguridade social, não há autorização constitucional para a instituição de contribuição de cunho compulsório, conforme decorre do que estipulado nos artigos 196 e seguintes (Saúde) e 203 e 204 (Assistência Social), todos da Lei Maior.

Este entendimento acerca da impossibilidade constitucional da instituição de contribuição assistencial compulsória já foi afirmado por este Órgão Especial relativamente à contribuição para o IPE-Saúde, instituído por lei estadual pelo Estado do Rio Grande do Sul, em julgado assim ementado:

*INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. SEGURIDADE SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL À SAÚDE. ART. 3º DA L.C. EST. N° 12. 134 DE 26.07.04, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO IPE-SAÚDE, (FAS), DEFININDO OS SEGURADOS OBRIGATÓRIOS DO PLANO. DESCONTO COMPULSÓRIO DE SALÁRIO SEM BASE IMPERATIVA NA NORMAS CONSTITUCIONAIS. CARÁTER OBRIGATÓRIO DA PREVIDÊNCIA, NÃO OSTENTADO PELA ASSISTÊNCIA À SAÚDE, TANTO QUE O ART. 149, PARÁGRAFO ÚNICO DA C.F. SILENCIA QUANTO AO CUSTEIO À SAÚDE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA INSTITUIR CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PARA CUSTEIO DE SISTEMAS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. DIREITO DO CIDADÃO DE ESCOLHER O PLANO DE SAÚDE REMUNERADO, QUE MELHOR LHE CONVIER. PRECEDENTES DO STF E DESTE TRIBUNAL. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE PARA, "INCIDENTE TANTUM", DECLARAR A INVALIDADE DO SEGURO, COMO OBRIGATÓRIO, PREVISTO NO ART. 3º E SEU §1º DA LEI ESTADUAL COMPLEMENTAR N° 12.134/04, EIS QUE SEM A CARACTERÍSTICA DE PARATRIBUTO (OU CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL), VALE DIZER, A PERMANÊNCIA, NO PLANO, NÃO É OBRIGATÓRIA.*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XX , 40, "CAPUT", 149, §1º, 195 E 204 DA CARTA FEDERAL. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70011058179, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 18/04/2005)*

Em julgado (nº 70011176336) relativo ao desconto para o IPE-Saúde, apreciado pela Colenda 1ª Câmara Cível desta Corte, o eminentíssimo Relator, Desembargador Henrique Poeta ROENICK, teceu as seguintes considerações, absolutamente pertinentes também para os descontos aqui impugnados, *verbis*,

“(…)

*Assim, não há como confundir o desconto devido à assistência à saúde com o desconto de natureza previdenciária, este sim de caráter compulsório, na medida em que se destina ao custeio de todo o sistema previdenciário que tem natureza contributiva e, como refere a Carta Política, solidária. E este caráter de solidariedade para a previdência pública veio expresso, mais uma vez, na recente Emenda Constitucional nº 41/03.*

*Neste passo vale transcrever trecho do voto do Des. IRINEU MARIANI no julgamento da Apelação Cível/Reexame nº 70000222851, quando discorre sobre o fato da seguridade social estar baseada na trilogia: assistência à saúde, previdência social e assistência social (CF, art. 194).*

*“Tem-se argüido a inconstitucionalidade porque: (a) essa contribuição não figura entre as fontes de receita da seguridade social (CF, art. 195); (b) saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido, por isso, o acesso universal e igualitário, sendo, pois, gratuita a todos (art. 196); (c) a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição (art. 203); (d) apenas em relação à previdência social vigora o princípio da contribuição para fins de aposentadoria, pensões e demais benefícios (art. 201); e (e) uma vez ocorrido o evento gerador de quaisquer desses benefícios, o segurado (= trabalhador, conforme inciso II do art. 195) decai dessa condição, passando a ser beneficiário, nas modalidades de aposentado ou pensionista, conforme o caso.*

*A análise do tema envolve alguns aspectos que merecem destacados.*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000

**3.1 - A seguridade social.** O direito público subjetivo de acesso a ela não exclui o dever público subjetivo de contribuição. É preciso, de início, salientar que a seguridade social, no molde constitucional, está baseada na trilogia: assistência à saúde, previdência social e assistência social (CF, art. 194), tudo organizado nos termos da lei, objetivando, entre outros, a universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, inciso I).

No que tange à assistência social (proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, etc.) é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (art. 203).

No que tange à previdência social (aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, auxílios-invalidez, reclusão, velhice, etc.), os planos atenderão, nos termos da lei, mediante contribuição (art. 201).

No que tange à assistência à saúde, a Constituição refere apenas que é direito de todos e dever do Estado, com acesso universal e igualitário às ações e serviços postos à disposição (art. 196), silenciando quanto ao quesito contribuição, em relação ao qual é expressa na assistência social no sentido de dispensá-lo, e é expressa na previdência social no sentido de exigí-lo.

Portanto, todo cidadão, no âmbito federal, possui o direito público subjetivo à seguridade social, baseada nos princípios, entre outros, da universalidade da cobertura e da universalidade do atendimento, nos termos da lei, sendo que o acesso a ela independe de contribuição, o que não significa dizer não haja o dever público subjetivo de contribuir quando o cidadão se encontrar em determinada situação, por exemplo, desempenhando atividade remunerada, como empregador ou empregado (art. 195, I e II).

É que a assistência à saúde é apenas um dos pilares da seguridade social, sendo esta constituída, ainda, da previdência social (esta sim de caráter obrigatório quanto ao desconto correspondente) e da assistência social (a qual independente de qualquer contribuição). E a assistência à saúde é gratuita através do Sistema Único de Saúde (SUS), pois direito de todos e dever do Estado.

Obviamente que pode o Estado do Rio Grande do Sul, como o fez, disponibilizar aos seus servidores ativos (inclusive para os detentores de cargo em comissão), inativos e pensionistas, mediante desconto tendente a manter o sistema, um plano de saúde. A circunstância de haver o SUS não impede os entes federados que disponibilizarem tais planos de atendimento à saúde de seus servidores. Mas a tais planos, por óbvio, não estão os servidores obrigados a

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*aderir. E isto por dois motivos básicos. Primeiro, porque a assistência à saúde não tem o caráter da solidariedade (daí a compulsoriedade) como tem a previdência social. Segundo, porque o cidadão tem o direito de escolher o plano de saúde remunerado que melhor lhe convenha.*

*E mais clara restou a questão com a redação dada ao § 1º, do art. 149, da Carta Política, pela Emenda Constitucional n.º 41/03, dispondo, forma expressa, no sentido de que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.”*

*Nada refere quanto ao custeio da saúde. Assim, se tais entes públicos disponibilizam planos de saúde remunerados, esta remuneração não pode ser obrigatória. Aderem aqueles que assim o entenderem e, daí, mediante desconto específico, passam a fazer jus aos benefícios correspondentes. Os que não quiserem aderir, por óbvio, não podem ser obrigados a tais descontos e, via de consequência, não têm direito a qualquer cobertura relativa a tais planos.*

*Nem mesmo pela anterior redação da regra acima referida (parágrafo único do art. 149 antes da Emenda Constitucional n.º 41/03, ) se podia entender que o custeio da assistência médica estaria subsumido no custeio da previdência social ou da assistência social. São coisas completamente diferentes. Como se disse acima, e porque expresso na Constituição Federal, a **seguridade social** está assentada na **assistência social**, na **previdência social** e na **assistência à saúde**. As três (assistência social, previdência social e assistência à saúde) integram a **seguridade social**, mas, entre sim, são absolutamente distintas.*

*É esta a dicção do art. 194, da CF:*

**“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”**

*Da assistência à saúde, a Constituição Federal trata nos arts. 196 a 200 (seção II). Da previdência social (seção III)*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*trata nos arts. 201 e 202. Sobre assistência social (seção IV), trata nos arts. 203 e 204.*

*JOSÉ AFONSO DA SILVA, no seu Curso de Direito Constitucional Positivo, pg. 762, 11ª ed., sobre o direito à saúde, leciona:*

*“... O sistema único de saúde implica ações e serviços federais, estaduais, distritais (DF) e municipais, regendo-se pelos princípios da descentralização, com direção única em cada esfera de governo, do atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, e da participação da comunidade, que confirma seu caráter de direito social pessoal, de um lado, e de direito social coletivo, de outro. É também por meio dele que o Poder Público desenvolve uma série de atividades de controle de substâncias de interesse para a saúde e outras destinadas ao aperfeiçoamento das prestações sanitárias.*

*Responsável, pois, pelas ações e serviços de saúde é o Poder Público, falando a Constituição, neste caso, em ações e serviços públicos de saúde, para distinguir da assistência à saúde pela iniciativa privada, que ela também admite, e cujas instituições poderão participar complementarmente do sistema único de saúde, seno vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos. ...”*

*Desta forma, como não há previsão constitucional de outro sistema público de saúde que não o SUS, não se pode conceber que o sistema disponibilizado pelo Estado possa ser de caráter contributivo-compulsório. Assim, se o Estado entendeu de organizar e disponibilizar a seus servidores (ativos e inativos) e pensionistas o referido plano de saúde, não pode obrigar a todos eles que adiram e, consequentemente, passem a descontar, forma compulsória, valores para o respectivo custeio. Quem deve custear tal plano são apenas e tão somente aqueles servidores e pensionistas que tenham interesse na respectiva associação. Funciona, sim, como se fosse um plano de saúde privado qualquer, até porque o servidor e o pensionista podem muito bem entender que o plano de saúde disponibilizado pelo Estado não atende suas expectativas, quer quanto aos serviços colocados a disposição, quer quanto a hospitais, médicos, laboratório, etc. Assim, pelo princípio do custo/benefício, tendo em vista o valor da contribuição (pela Lei 7672/82 era de 3,6% sobre os vencimentos e proventos e 2% sobre a pensão, sendo que agora, pela LC 12.066/04, passou para 3,1% sobre os vencimentos, proventos e*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*pensões), podem muito bem entender que melhor servidos estarão se aderiram, por exemplo, a um plano privado.*

*O que não se pode admitir, por tudo o que já foi dito, é a compulsoriedade na adesão e respectivo desconto. Até porque, não fosse tudo o que já foi dito, dispõe a Carta Política, em seu art. 5º, XX, que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado a determinada entidade ou prestadora de serviço. Este direito é o que a doutrina denomina de liberdade negativa de associação. Ou seja, as autoridades públicas, estão impossibilitadas de imporem ao cidadão ato de adesão ou de permanência a uma determinada associação. E o plano de saúde disponibilizado pelo Estado do Rio Grande do Sul, mediante remuneração, nada mais é do que uma associação, um plano de saúde tal qual a qualquer outro plano de saúde privado. Por isso, não se pode conceber, para tal plano, o caráter contributivo-compulsório.*

A indigitada cobrança obrigatória de contribuição para a assistência à saúde dos servidores municipais de Novo Hamburgo há muito (há julgados desde 2009 disponíveis no sistema de pesquisa) vem sendo repelida pela jurisprudência dos órgãos fracionários deste Tribunal, como ilustro:

**APELAÇÃO CÍVEL. CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. IPASEM. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. INCONSTITUCIONALIDADE DA FILIAÇÃO OBRIGATÓRIA.** É *inconstitucional a imposição de filiação obrigatória ao plano de saúde mantido pelo instituto de previdência do ente público municipal, pois ao servidor cabe escolher o plano que melhor atenda seus interesses. Ausência de dispositivo constitucional que obrigue a se manter filiado ao plano de saúde administrado pelo ente público municipal.* RECURSO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70028460335, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 01/09/2009)

**PREVIDÊNCIA PÚBLICA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. IPASEM. DESCONTOS RELATIVOS A PLANO DE SAÚDE. INCONSTITUCIONALIDADE.** É *inconstitucional o desconto destinado à assistência médica.*

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*A Constituição Federal de 1988, consoante dispõe o art. 196, prevê que a saúde possui caráter universal e igualitário, não estando submetida ao regime contributivo. Assim, é indevida a cobrança realizada pelo Estado, o qual carece de competência para dispor acerca da matéria.*  
**JUROS DE MORA. TERMO INICIAL.** O termo inicial para a incidência dos juros moratórios é o trânsito em julgado da sentença, tendo em vista versar a demanda sobre repetição de indébito tributário. Incidência da Súmula nº 188 do STJ. Precedentes deste Tribunal. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70029883022, Terceira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 11/08/2009)

O Supremo Tribunal Federal, a seu turno, em sede de repercussão geral, no RE nº 573.540, assentou, na mesma linha, ser inconstitucional a instituição de contribuição compulsória para o custeio de serviços médicos, hospitalares, odontológicos e farmacêuticos, ao examinar lei do Estado de Minas Gerais, na ocasião sublinhando que tais serviços assistenciais não se confundem com regime previdenciário e, por isso, a possibilidade de seu custeio, por meio de contribuição instituída pelos entes da Federação, não encontra abrigo na autorização constitucional contida no antes referido art. 149, § 1º, da Carta da República.

Confira-se a respectiva ementa de tal julgado:

CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA, HOSPITALAR, ODONTOLÓGICA E FARMACEÚTICA. ART. 85 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 62/2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NATUREZA TRIBUTÁRIA. COMPULSORIEDADE. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS. ROL TAXATIVO. INCOMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. I - É nítida a natureza tributária da contribuição instituída pelo art. 85 da Lei Complementar nº 64/2002, do Estado de Minas Gerais, haja vista a compulsoriedade de sua cobrança. II - O art. 149, caput, da Constituição atribui à União a competência exclusiva para a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais e econômicas. Essa regra contempla duas exceções, contidas no arts. 149, § 1º, e 149-A da Constituição. À exceção desses dois casos, aos

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

*Estados-membros não foi atribuída competência para a instituição de contribuição, seja qual for a sua finalidade. III - A competência, privativa ou concorrente, para legislar sobre determinada matéria não implica automaticamente a competência para a instituição de tributos. Os entes federativos somente podem instituir os impostos e as contribuições que lhes foram expressamente outorgados pela Constituição. IV - Os Estados-membros podem instituir apenas contribuição que tenha por finalidade o custeio do regime de previdência de seus servidores. A expressão "regime previdenciário" não abrange a prestação de serviços médicos, hospitalares, odontológicos e farmacêuticos.*

*(RE 573540, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-04 PP-00866 RTJ VOL-00217-01 PP-00568 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 175-184)*

Destarte, é fora de dúvida que a instituição de **contribuição de assistência** instituída pelos dispositivos legais questionados e compulsoriamente cobrada dos servidores municipais de Novo Hamburgo, pelas mesmas razões constitucionais antes examinadas, não se mostra legítima.

Não se afasta – como no precedente examinado pelo STF acima citado expressamente aventado – que o Município, por sua autarquia previdenciária, ofereça e coloque serviços de saúde e assistenciais à disposição de seus servidores, mas o seu custeio não pode ser objeto de contribuição compulsória e obrigatória como essa estabelecida nos artigos 84 e 111 da Lei Municipal nº 154/92, que se mostra afrontosa ao sistema tributário nacional tal como estabelecido na Constituição Federal e de obrigatoriedade observância pelos entes municipais, consoante o art. 140 da Constituição Estadual, devendo ser julgada procedente a presente ação, portanto.

De outra parte, reputo que se deva conferir efeitos meramente prospectivos, em caso de procedência desta ação.

Tendo em vista o longo tempo de vigência dos dispositivos legais, a declaração com eficácia *ex tunc* teria impacto elevado nas finanças municipais, importando, ainda, no possível enriquecimento indevido daqueles que usufruíram dos serviços

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

assistenciais postos à disposição pelo Município e justamente custeados pela indigitada contribuição.

Assim, estimo que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devam, excepcionalmente (art. 27 da Lei nº 9.868/99), irradiar-se somente desde a data deste julgado.

Isto posto, vênia do eminente Relator, **julgo procedente** a presente ação direta para o efeito de declarar a inconstitucionalidade das expressões “e **Contribuição de Assistência**” do art. 84, a “e **Quota de Assistência**” do art. 84, b, “e a **Contribuição de Assistência**” do art. 111, I, e todo o item b do mesmo artigo - “**Contribuição de Assistência: 5,50% (cinco inteiros e cinqüenta centésimos por cento), sendo: 4,90% (quatro inteiros e noventa centésimos por cento) destinados à constituição e manutenção do Fundo de Assistência à Saúde e 0,60% (sessenta centésimos por cento) ao suporte das despesas de administração**”, assim como a expressão “a de Assistência” do art. 111, II e todo o seu item b, assim redigido: b) **Quota de Assistência: 5,50% (cinco inteiros e cinqüenta centésimos por cento), sendo: 4,90% (quatro inteiros e noventa centésimos por cento) destinados à constituição e manutenção do Fundo de Assistência à Saúde e 0,60% (sessenta centésimos por cento) ao suporte das despesas de administração;** assim como a expressão “e Assistência”, do art. 111, § 1º, todos da Lei Municipal nº 154/92 do Município de Novo Hamburgo, com eficácia **ex nunc.**

É o voto.

**DES.<sup>a</sup> LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO** – Voto também pela procedência, atribuindo eficácia ex nunc.

**DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA** – Com a divergência.

**DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI** – Acompanho o Relator.

**DES.<sup>a</sup> ÂNGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO** – Com o Relator.

**DES.<sup>a</sup> ÍRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA** – Colegas.

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

Com a devida vênia do Nobre Relator, acompanho a divergência lançada pelo Eminente Desembargador Eduardo Uhlein.

**DES.<sup>a</sup> MARILENE BONZANINI** – Vênia para acompanhar a divergência.

**DES. PAULO ROBERTO LESSA FRANZ** – Acompanho a divergência inaugurada pelo eminente Des. Eduardo Uhlein.

**DES. GELSON ROLIM STOCKER** – Eminentes colegas.

Com a mais respeitosa vênia do E. Relator estou acompanhando a divergência inaugurada pelo ilustrado colega Eduardo Uhlein, inclusive em relação a modulação dos efeitos conforme proposto no seu voto.

**DES.<sup>a</sup> DENISE OLIVEIRA CEZAR** – Acompanho a divergência, com a vênia do Relator.

**DES. NEY WIEDEMANN NETO** – Acompanho a divergência, com efeito *ex nunc* da decisão.

**DES. ALBERTO DELGADO NETO** – Com a vênia máxima do eminente Relator, acompanho a divergência, conforme voto do Desembargador Eduardo Uhlein.

**DES.<sup>a</sup> ANA PAULA DALBOSCO** – Também com a divergência.

**DES.<sup>a</sup> ADRIANA DA SILVA RIBEIRO** – Com a divergência.

**DES. JORGE ALBERTO VESCIA CORSSAC** – Acompanho o Relator.

**DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI (PRESIDENTE)** – Eu também estou pedindo vênia ao eminente Relator para acompanhar a divergência, uma vez que a reiterada jurisprudência, tanto deste Órgão Especial quanto do Supremo Tribunal Federal, diz que não

.....  
.....  
.....

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

pode haver contribuição compulsória para custeio de serviço de saúde ou de assistência. A Lei Municipal divide bem, explicita bem o que é previdência e o que é assistência à saúde. A contribuição compulsória para a assistência à saúde é inconstitucional.

Quanto à eficácia *ex nunc* proposta pelo eminente Des. Uhlein, também me parece que é correta, inclusive pela circunstância de que, constitucionalmente ou não, até agora os servidores usufruíram do serviço de saúde. Então, se fossem apenas devolver as contribuições quando usufruíram do sistema de saúde, haveria enriquecimento sem causa.

Com essas breves considerações, estou acompanhando o voto do eminente Des. Uhlein.

**DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA** – Com a divergência.

**DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA** – Também com a divergência, Senhor Presidente.

**DES. SYLVIO BAPTISTA NETO** – Com a divergência.

**DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL** – Com a divergência.

**DES. IVAN LEOMAR BRUXEL** – Também acompanho a divergência.

**DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS** – Acompanho na procedência do pedido, atribuindo eficácia EX NUNC à declaração de inconstitucionalidade.

**DES.<sup>a</sup> MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA** – Com a vênia do Em. Relator, acompanho a divergência.

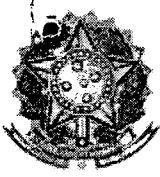
**DES. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS** – Acompanho o Relator.

4f A

NICO)

0058034-65.2017.8.21.7000)

**DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70072939192: "POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS 'EX NUNC', VENCIDOS OS DESEMBARGADORES MARCO AURÉLIO HEINZ (RELATOR), CARLOS CINI MARCHIONATTI, ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, JORGE ALBERTO VESCIA CORSSAC E MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS."



42/09

MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho  
Secretaria de Previdência  
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social  
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal  
Coordenação de Estudos e Diretrizes de Normatização

Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME

**Assunto: ANÁLISE DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA APLICÁVEIS AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS.**

**INTERESSADOS: REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A reforma do sistema de previdência social decorrente da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12.11.2019, prescreve um conjunto de regras aplicável a todos os entes da Federação, outro conjunto aplicável somente à União Federal, e, por fim, disposições específicas para os entes subnacionais, isto é, aplicáveis somente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
2. Numa análise das disposições relacionadas aos entes subnacionais, podemos identificar nessa reforma constitucional, conforme a lição clássica de José Afonso da Silva:

- (a) normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata;
- (b) normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata; e
- (c) normas de eficácia limitada, não autoaplicável, e dependente de complementação legislativa (aplicabilidade diferida).

3. Como todas as normas constitucionais possuem força normativa, acentue-se que as referidas disposições da reforma sempre terão alguma espécie de eficácia.

4. Esta Nota Técnica busca analisar e categorizar as normas da aludida reforma previdenciária conforme a sua eficácia e aplicabilidade em face dos regimes próprios de previdência social dos entes subnacionais, o que tem relevância quanto aos limites e aos resultados da interpretação constitucional.

5. Feitas estas considerações, passemos ao exame das disposições da EC nº 103, de 2019.

## I - DAS CLÁUSULAS DE REVOGAÇÃO E DE VIGÊNCIA DA REFORMA

6. Os arts. 35 e 36 da EC nº 103, de 2019, prescrevem normas complementares, contendo cláusula de revogação de dispositivos constitucionais até então em vigor e cláusula de vigência de disposições acrescidas ou alteradas por essa reforma, respectivamente.

7. Em regra, para os RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos os dispositivos da reforma não expressamente ressalvados pelo **art. 36 da EC nº 103, de 12.11.2019, vigoraram desde a data de sua publicação**, nos termos de seu **inciso III**.

8. Já para determinados preceitos da reforma, nominados adiante, a cláusula de vigência constante do **inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019**, estabelece um **período de vacância**, em que o início da produção de efeitos jurídicos dar-se-á somente com a publicação de lei do ente subnacional que promova o seu referendo **integral**.

9. Por outro lado, a cláusula de vigência do **inciso I** do art. 36 leva em consideração o princípio da anterioridade tributária (nonagesimal), para determinar que os arts. 11, 28 e 32 da Emenda, que tratam das alíquotas de contribuição do RPPS da União e do RGPS, bem como da alíquota de contribuição prevista na Lei nº 7.689, de 1988, respectivamente, devem entrar em vigor a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de sua publicação.

10. A teor do aludido inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019, a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal e a cláusula de revogação contida na alínea *a* do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 daquela Emenda **não têm aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enquanto estiverem em período de vacância, já que dependem de referendo para o início de sua vigência**, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação, nestes termos:

EC nº 103, de 2019

**Art. 35. Ficam revogados:**

I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

- a) o § 21 do art. 40;**
- b) o § 13 do art. 195;**

II - os arts. 9º, 13 e 15 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;

**III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003;**

**IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.**

**Art. 36. Esta Emenda Constitucional entrará em vigor:**

I - a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

**II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo, que as referende integralmente;**

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do *caput* não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

11. Assim, enquanto não houver o referendo integral dos mencionados dispositivos da reforma, por meio de lei estadual, distrital ou municipal, continua a valer o parágrafo 21 do art. 40 da Constituição, bem como valem os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, sendo aplicável, quanto ao art. 149 da Constituição, a redação anterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

12. Isto significa que, **sem o referendo mediante lei do ente subnacional, de que trata o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva, nem fazer incidir a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo, se houver deficit atuarial, pois, em todo o caso, deverá incidir sobre proventos e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, ou que superem o dobro desse limite quando o beneficiário for acometido de doença incapacitante.

13. Além disso, consideram-se ainda vigentes para os entes subnacionais as regras de transição dos arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, nessa hipótese de ausência de lei que referende integralmente a alteração do **art. 149 da Constituição Federal e a cláusula de revogação da alínea *a* do inciso I e dos incisos III e IV do art. 35 da EC nº 103, de 2019**.

14. Acresce que a lei estadual, distrital ou municipal, quando se referir ao referendo de que trata o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019, terá efeitos prospectivos, a partir de sua publicação, por força do que dispõe o parágrafo único desse mesmo artigo, o qual veda a produção de efeitos retroativos.

15. Observe-se que nos parece válido o referendo da lei estadual, distrital ou municipal incidir apenas sobre a alteração promovida pelo art. 1º da EC nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal, desde que integral, mesmo que o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019, também aborde o referendo para

as revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 dessa Emenda. Isto porque a aplicação do novo teor do art. 149 da Constituição é relativamente independente da aplicação da imunidade de parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão em caso de doença incapacitante e das regras de transição das reformas constitucionais anteriores das Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e 47, de 2005, de que tratam as aludidas revogações.

16. Na hipótese a que se refere o inciso III do art. 36 por exclusão (isto é, “nos demais casos”), a reforma decorrente da EC nº 103, de 2019, entra em vigor na data de sua publicação para todos os regimes próprios de previdência social, sendo relevante discernir quais os dispositivos da reforma se aplicam imediatamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios com eficácia plena dos que se aplicam com eficácia limitada ou contida, como veremos a seguir.

## II – DAS INATIVIDADES E PENSÕES DAS POLÍCIAS MILITARES E DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES

17. Um exame da redação que a EC nº 103, de 2019, conferiu ao inciso XXI do art. 22 da Constituição mostra-nos que a reforma atribuiu à União a **competência privativa** para editar **normas gerais** sobre inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares. Essa nova competência que se lhe atribuiu tem eficácia plena e aplicabilidade imediata.

18. Porém, note-se que está mantida, nos termos do art. 42 da CF, a competência dos Estados para dispor, **em lei estadual específica**, tanto sobre as matérias do art. 142, § 3º, X (entre outras, a que trata da transferência do militar para a inatividade), quanto sobre as pensões militares.

19. Por conseguinte, os **Estados** deverão adaptar suas leis específicas ao que vier a ser disposto em lei de caráter nacional da União sobre normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares, sob pena de invalidade.

20. Por sua vez, a situação das inatividades e pensões das **policiais militares e corpos de bombeiros militares do Distrito Federal** não sofre qualquer alteração com a reforma do sistema de previdência social decorrente da promulgação da EC nº 103, de 2019. E isso porque o regime jurídico de policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal continua sendo disciplinado por **leis federais**, com fundamento no inciso XIV do art. 21 da Lei Maior, porquanto essa norma constitucional fixou a **competência material exclusiva da União** para organizar e manter os respectivos órgãos de segurança pública distritais. Da mesma forma, essa legislação federal também observará a aludida lei nacional de normas gerais a ser editada pela União.

21. A situação das inatividades e pensões dos policiais civis, inclusive dos policiais civis do Distrito Federal, será analisada nos tópicos respectivos dos **servidores civis** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## III – DA CONTAGEM RECÍPROCA E DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DO TEMPO DE SERVIÇO MILITAR

22. O direito à **contagem recíproca** do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS, para fins de inativação militar ou aposentadoria, passa a ter previsão constitucional expressa no art. 201, § 9º-A, da Carta Magna, com a reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, tendo **eficácia plena e aplicabilidade imediata**.

23. No entanto, o referido dispositivo, quando interpretado em conjunto com o antecedente § 9º do mesmo artigo, leva-nos a concluir que a **compensação financeira** entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes depende de lei para regulamentá-la, tendo **eficácia limitada**, já que a atual Lei nº 9.796, de 5.5.1999, referente às compensações financeiras inter-regimes previdenciários, não abrange a inatividade militar. Confira-se a redação:

Art. 201. (...):

...

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de

previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.

#### **IV – DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS COMUNS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS**

24. A reforma desconstitucionalizou regras de elegibilidade da aposentadoria voluntária comum dos servidores públicos civis nos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com o dispositivo transrito a seguir, com exceção da idade mínima, cuja fixação exige emenda às respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, os demais requisitos de aposentadoria deverão ser estabelecidos mediante lei complementar do respectivo ente federativo (grifos nossos):

##### Constituição Federal

Art. 40. (...).

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

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

(...).

25. Portanto, foram desconstitucionalizados os requisitos de tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público e de tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria para todos os entes da Federação. A ausência desses parâmetros na Carta Magna implica a **eficácia limitada, não autoaplicável**, dessa norma constitucional de concessão do benefício de aposentadoria voluntária comum dos servidores públicos civis.

26. Esse modelo previdenciário federal de desconstitucionalização é de observância obrigatória pelas Constituições dos Estados e pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, em razão do princípio da simetria federativa.

27. Para salvaguardar expectativas de direito do servidor titular de cargo efetivo, esse que já era, ao tempo da reforma, destinatário das regras constitucionais permanentes do sistema previdenciário próprio, e que permaneceria, neste regime, sujeito a novos requisitos (mais exigentes) para a aposentação, foi adotada uma disciplina jurídica de transição entre o sistema jurídico anterior e o novo sistema de previdência social, tendo em vista o princípio da segurança jurídica e a proteção da confiança do servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

28. Por outro lado, em face da eficácia limitada da norma constitucional permanente de concessão de aposentadoria voluntária (inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição), a qual depende de providência legislativa para se concretizar, a reforma estabeleceu disposições transitórias para os servidores federais que venham a ingressar no serviço público em cargo efetivo após a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, também aplicáveis aos que já haviam ingressado até a data de sua publicação, se mais vantajosas, com eficácia plena e aplicabilidade imediata enquanto não sobrevier tal complementação legislativa.

29. Em relação à aposentadoria voluntária comum no RPPS da **União**, a reforma prescreve uma disciplina jurídica de transição nos arts. 4º e 20, e estabelece disposições transitórias no art. 10 da EC nº 103, de 2019.

30. Contudo, o Poder Legislativo decidiu não estender a disciplina jurídica de transição, bem como as disposições transitórias da nova Emenda às aposentadorias voluntárias comuns dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não obstante, para contornar a não autoexecutoriedade da norma do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição, e a ausência de disposições transitórias para os entes

subnacionais, o Poder Constituinte Reformador resolveu recepcionar expressamente as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor dessa Emenda, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, embora as tenha recebido por prazo certo, isto é, até que sejam promovidas alterações na legislação destes entes subnacionais referente aos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

31. A recepção das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à reforma, para os entes subnacionais, ocorreu com base no mesmo preceito constante de todos os aludidos artigos da disciplina jurídica de transição, bem como o da disposição transitória da EC nº 103, de 2019, relacionados à aposentadoria voluntária comum, assim redigido:

Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

## **V – DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS ESPECIAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS**

32. Não obstante a reforma das normas constitucionais sobre aposentadorias voluntárias especiais advinda da EC nº 103, de 2019, elas continuam não autoaplicáveis, já que dependem de lei complementar do respectivo ente federativo para regulamentá-las, ou seja, carecem de integração normativa para viabilizar o exercício do direito que consagram, sendo, portanto, de **eficácia limitada**.

33. A regulamentação agora deve sobrevir limitada aos requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados da regra geral, ou, no caso de professor, com a determinação do requisito de tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, porquanto a sua idade mínima já foi estabelecida pela reforma como inferior em cinco anos às idades mínimas que venham a ser fixadas para os servidores em geral dos respectivos entes federados.

34. Observe-se que, em relação à **União**, a eficácia limitada dos parágrafos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, e 5º do art. 40 da Constituição, a respeito das aposentadorias voluntárias especiais, acabou sendo integrada normativa e temporariamente pela disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da EC nº 103, de 2019, assim como pelas disposições transitórias de seus arts. 10 e 22.

35. Mas em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios o Poder Constituinte Reformador não prescreveu a disciplina jurídica de transição nem as disposições transitórias já referidas, salvo na situação específica descrita adiante. Em seu lugar, contornou a não autoexecutoriedade das normas constitucionais permanentes sobre aposentadoria voluntária especial recepcionando expressamente e *pro tempore* as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor da nova Emenda, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face desses entes subnacionais, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam promovidas alterações na legislação dos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

36. Destarte, a reforma preservou o quadro jurídico anterior à sua promulgação no que concerne, entre outras matérias, à aplicação das normas constitucionais sobre aposentadorias especiais então vigentes, as quais continuam a ter aplicação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a redação citada abaixo, enquanto estes não promulgarem a respectiva reforma previdenciária, devendo obediência aos condicionamentos impostos pela EC nº 103, de 2019, ou seja, à supremacia da Constituição Federal, já que a reforma da Carta do Estado ou da Lei Orgânica do Município trata-se de Poder decorrente.

### Constituição Federal (redação anterior à EC nº 103, de 2019)

Art. 40. (...)

...  
§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

- I - portadores de deficiência;
- II - que exerçam atividades de risco;

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

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

37. A propósito, mesmo que as normas sobre aposentadoria especial anteriores à entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, apresentem incompatibilidade com a redação atribuída pela reforma aos §§ 4º, 4º-A, 4º B e 4º-C do art. 40 da Constituição, isto não poderá afastar a sua aplicação aos regimes próprios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do § 10 do art. 4º da EC nº 103, de 2019.

38. A recepção das aludidas normas constitucionais, com a redação em vigor antes da reforma da EC nº 103, de 2019, estende-se à respectiva **norma infraconstitucional** regulamentadora. É o caso da Lei Complementar federal nº 51, de 20.12.1985, que continua a reger, na condição de lei federal de normas gerais de abrangência nacional, a aposentadoria especial do servidor policial do Estado, conforme a redação transcrita a seguir, até que essa matéria seja alterada para o respectivo regime próprio, por meio de lei complementar do ente federativo, nos termos, condições e alcance previstos nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 103, de 2019.

Lei Complementar nº 51, de 1985 (art. 1º)

Art. 1º O servidor público policial será aposentado:

I - (Revogado pela Lei Complementar nº 152, de 2015)

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: (Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014)

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; (Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014)

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. (Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014)

39. A preservação do quadro jurídico anterior à promulgação da EC nº 103, de 2019, no que concerne à aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre aposentadorias especiais então vigentes, ainda que *pro tempore*, também implica a da jurisprudência constitucional do colendo Supremo Tribunal Federal – STF, consolidada sobre a referida matéria. Assim é que a **Súmula Vinculante - SV do STF nº 33 continua aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**, quanto à observância da legislação do Regime Geral de Previdência Social como parâmetro de regulamentação infraconstitucional da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal (**na redação anterior à EC nº 103, de 2019**), ou seja, nas atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, até a edição de lei complementar do respectivo ente federativo.

40. Para a aposentadoria especial dos servidores com deficiência no âmbito dos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal (**na redação anterior à EC nº 103, de 2019**), à míngua de lei complementar federal ou, após a promulgação da EC nº 103, de 2019, de lei complementar estadual, distrital ou municipal regulamentadora dessa matéria, permanece a necessidade de impetração de mandado de injunção para viabilizar o exercício desse direito constitucional.

41. Isso já não ocorre em relação à **União**, porquanto, com a reforma, houve perda de objeto da SV nº 33 em face deste ente político, bem como não haveria interesse processual na impetração de mandado de injunção para a regulamentação das normas de aposentadoria especial previstas na Constituição. Como vimos, a eficácia limitada dos parágrafos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, e 5º do art. 40 da Constituição, a respeito das aposentadorias voluntárias especiais, acabou sendo integrada normativa e temporariamente, tão somente para a União, pela disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da EC nº 103, de 2019, assim como pelas disposições transitórias de seus arts. 10 e 22.

42. Convém ressaltar que a União exerce por meio de leis federais, com fundamento no inciso XIV do art. 21 da Lei Maior, a **competência material exclusiva** para organizar e manter os órgãos de

segurança pública do Distrito Federal, e entre eles a Polícia Civil, razão por que a reforma decorrente da prornulgação da EC nº 103, de 2019, acabou por conferir, na situação específica do **policial civil do Distrito Federal**, uma regra jurídica de transição e uma disposição transitória sobre aposentadoria especial, respectivamente, em seus arts. 5º e 10.

## VI – DA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE PARA O TRABALHO

43. Com a reforma previdenciária, a aposentadoria “por invalidez permanente” passa a denominar-se aposentadoria “por incapacidade permanente para o trabalho”. A EC nº 103, de 2019 constitucionaliza a exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, bem como a condição de o servidor ser insusceptível de readaptação, nestes termos:

Art. 40. (...).

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

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

44. Trata-se de norma com **eficácia limitada**. Contudo, até que entre em vigor lei federal que discipline esse benefício **no âmbito da União**, está prevista uma disposição transitória de concessão da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, no art. 10, § 1º, II, e de cálculo dos proventos conforme o § 4º desse mesmo artigo c/c o art. 26, § 2º, II, e § 3º, II, todos da EC nº 103, de 2019. Segundo essa norma transitória, o valor do benefício corresponderá a 60% da média definida na forma do *caput* e do § 1º do art. 26, com acréscimo de 2% por ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, salvo na hipótese de incapacidade permanente decorrente de acidente do trabalho, doença profissional e doença do trabalho, quando o percentual da referida média corresponderá a 100%. Note-se, todavia, que esta exceção não mais se aplica às hipóteses de doença grave, contagiosa ou incurável.

45. Já em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ante a ausência de disposição transitória, e por força do que prescreve o § 7º do art. 10 da EC nº 103, de 2019, mantém-se o quadro jurídico imediatamente anterior à promulgação da EC nº 103, de 2019, no que concerne à aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais que estavam em vigor sobre a concessão e cálculo da “aposentadoria por invalidez permanente”, com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até a edição de lei do respectivo ente federativo.

46. Quando for promovida a reforma dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios referente aos respectivos regimes próprios, deverá ser observado, na edição da lei regulamentadora do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho (art. 40, § 1º, I, da Constituição), como vimos, que a EC nº 103, de 2019, constitucionaliza a exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão dessa aposentadoria, bem como a condição de o servidor ser insusceptível de readaptação.

## VII - DA APOSENTADORIA CONCEDIDA COM UTILIZAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DECORRENTE DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA E DA VEDAÇÃO RELACIONADA À COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA E PENSÕES

47. É entendimento assente na Orientação Normativa nº 2, de 2009, e na Nota Técnica nº 3, de 2013, ambas da lavra desta Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, que o aproveitamento de qualquer tempo sob o **regime estatutário** para fins de concessão de aposentadoria, inclusive pelo Regime Geral, implica a vacância do cargo titularizado pelo servidor público.

48. Além disso, o art. 12 da Portaria MPS nº 154, de 2008, já dispunha que a Certidão de Tempo de Contribuição - CTC somente poderia ser emitida por regime próprio de Previdência Social para ex-servidor, ou seja, para servidor exonerado ou demitido do cargo efetivo. Essa interpretação veio a ser

acolhida expressamente pelo legislador no inciso VI do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991, acrescentado pela Lei nº 13.846, de 18.6.2019. A propósito, de acordo com a nossa Nota Informativa SEI nº 2/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREVSEPR-ME, "o objetivo principal da previsão é impedir que servidores titulares de cargos efetivos se aposentem pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, mantendo-se no exercício do cargo com vinculação ao RPPS, podendo, além de acumular benefícios com a remuneração do cargo efetivo, receber dois benefícios previdenciários futuramente decorrentes de um único cargo público em detrimento do equilíbrio dos regimes previdenciários".

49. O que acentuamos de novo na reforma da EC nº 103, de 2019, é o preceito segundo o qual não só a utilização de tempo de contribuição de cargo público, mas também a de emprego ou função pública, ainda que se trate de tempo de contribuição para o RGPS, acarreta o rompimento do vínculo do agente público com a Administração Pública. Confira-se o dispositivo:

"Art. 37. ....

.....  
§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

50. Essa norma constitucional tem **eficácia plena e aplicabilidade imediata em relação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**, mas não alcança a aposentadoria concedida pelo RGPS até a data de entrada em vigor da reforma decorrente da EC nº 103, de 2019, conforme a ressalva expressa em seu art. 6º.

51. Outro ponto a ser destacado é a restrição determinada pela reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, quanto à complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes. Essa complementação estará, em regra, **vedada** após a data de entrada em vigor dessa Emenda, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, salvo em relação às complementações relacionadas à instituição do Regime de Previdência Complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição e em relação à prevista em lei que extinga RPPS, a teor do que dispõe o § 15 do art. 37 da Constituição, acrescido pela EC nº 103, de 2019, c/c o art. 7º dessa Emenda (este último dispositivo também determina que a vedação prevista no § 15 do art. 37 da Constituição não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019).

## **VIII - DA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO NO CARGO EFETIVO, PARA FINS DE CÁLCULO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM BASE NA TOTALIDADE DA REMUNERAÇÃO**

52. Consta do § 8º do art. 4º da EC nº 103, de 2019, regra de transição a respeito da apuração da remuneração do servidor público federal cujos proventos venham a ser calculados pela **totalidade da remuneração**, com fundamento no inciso I do § 6º do art. 4º ou no inciso I do § 2º do art. 20.

53. O RPPS da União deverá observar que uma parcela dessa remuneração integrará o cálculo dos proventos com base numa média aritmética simples, mesmo havendo o direito à totalidade da remuneração, nas seguintes hipóteses de que tratam os incisos I e II do aludido § 8º do art. 4º da EC nº 103, de 2019, a saber: (I) quando o cargo estiver sujeito a variações na carga horária; e (II) se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis.

54. Essa regra de transição foi prevista tão somente para o **servidor público federal** que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31.12.2003 e que não tenha feito a opção pelo Regime de Previdência Complementar de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

55. A nosso ver, o § 8º do art. 4º da EC nº 103, de 2019, não rege a apuração da totalidade da remuneração em relação aos regimes próprios de previdência dos entes subnacionais. Com efeito, a reforma contém uma ressalva, expressa tanto no § 9º desse art. 4º quanto no § 4º do art. 20, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, segundo a qual:

Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

56. Assim sendo, o cálculo dos proventos de aposentadoria concedida com fundamento na integralidade, no âmbito do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mantém-se regido, quanto à apuração da remuneração, pela lei do respectivo ente federativo, em vigor antes da publicação da EC nº 103, de 2019, isto é, de acordo com o que for prescrito como remuneração do cargo efetivo, a título de vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes, com o acréscimo de adicionais de caráter individual e vantagens pessoais permanentes.

## **IX – DAS PENSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS**

57. A EC nº 103, de 2019, promoveu a desconstitucionalização das regras permanentes de concessão de pensão aos dependentes dos servidores públicos civis de todos os entes da Federação, remetendo a sua regulamentação para a lei do respectivo ente federativo, de modo que o seguinte § 7º do art. 40 da Constituição passou a ter aplicabilidade diferida, ou seja, **eficácia limitada**, nestes termos (grifamos):

Constituição Federal (Redação dada pela EC nº 103, de 2019)

Art. 40. (...).

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201 quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

58. Ainda que a norma supracitada tenha eficácia limitada, ela contém uma prescrição constitucional mandatória, cujo cumprimento é obrigatório para todos os entes da Federação, por força de remissão expressa ao § 2º do art. 201 da Constituição, que estabelece o piso de um salário mínimo para a pensão por morte no âmbito do RPPS, **quando esse benefício se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente**. Essa ressalva não se estende ao RGPS, já que foi mantido o piso de um salário mínimo para o benefício deste regime que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado.

59. Por outro lado, aquele mesmo preceito também visa a orientação da atividade legislativa futura, ao traçar a diretiva do tratamento diferenciado para a hipótese de concessão de pensão por morte decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, para o servidor policial, agente penitenciário ou socioeducativo, a qual depende de lei para se concretizar.

60. Ocorre que, no âmbito da União, a reforma prescreve disposições transitórias sobre o benefício de pensão por morte com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, enquanto não sobrevier a referida complementação legislativa. Com efeito, o art. 23 da EC nº 103, de 2019, determina regras de concessão de pensão passíveis de serem alteradas por lei federal sobre o Regime Próprio de Previdência Social da União.

61. Além disso, com base na **competência material exclusiva** da União para organizar e manter os órgãos de segurança pública do Distrito Federal, e entre eles a Polícia Civil, a reforma já estatui, em seu art. 10, § 6º, que a pensão devida aos dependentes do policial federal, agente federal penitenciário ou socioeducativo, bem como aos dependentes do policial civil do Distrito Federal, será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. Note-se que esse dispositivo da reforma não abrange os policiais civis dos Estados, já que não há remissão expressa ao inciso IV do *caput* do art. 144 da Constituição.

62. À exceção tão somente dessa hipótese de concessão de pensão por morte do policial civil do Distrito Federal em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, as disposições transitórias a respeito do benefício de pensão por morte previstas no art. 10, § 6º, e no art. 23 da EC nº 103, de 2019, não se aplicam aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

63. Para o lugar dessas disposições transitórias da EC nº 103, de 2019, com vistas a remediar a eficácia limitada da norma sobre pensão por morte do art 40, § 7º, do corpo permanente da Constituição, o Poder Constituinte Reformador recepcionou expressamente e *pro tempore* as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor daquela Emenda, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam promovidas alterações na legislação dos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

64. Destarte, até a edição de lei do respectivo ente federativo subnacional, ou de lei federal (no caso da Polícia Civil do DF), aplicam-se as normas constitucionais e infraconstitucionais que estavam em vigor antes do advento da EC nº 103, de 2019, para reger a concessão de pensão por morte no âmbito do RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, salvo para a pensão decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função de policial civil do DF, conforme os seguintes dispositivos da reforma:

EC nº 103, de 2019

Art. 10. (...).

...

§ 6º A pensão por morte devida aos dependentes do **policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal** [Polícia Civil do DF], do policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e dos ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo decorrente de **agressão sofrida no exercício ou em razão da função** será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

(...).

Art. 23. (...).

...

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional**, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

65. Assim, até a edição de lei do respectivo ente federativo subnacional, ou de lei federal (no caso da Polícia Civil do DF), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, para fins de concessão do benefício de pensão por morte, as disposições previstas no art. 2º da Lei nº 10.887, de 18.6.2004, com esta redação:

Lei nº 10.887, de 2004

Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual:

I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; ou

II - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor das pensões o limite previsto no art. 40, § 2º, da Constituição Federal.

## X – DO CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

66. Na nova redação do § 3º do art. 40 da Constituição, a reforma transfere integralmente a regulamentação do cálculo dos proventos de aposentadoria para a lei de cada ente federativo, nestes termos:

Art. 40. (...).

....

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

67. Dada a **eficácia limitada do preceito supracitado**, que depende de complementação legislativa, a reforma prescreveu as disposições transitórias do art. 26 da EC nº 103, de 2019, com **eficácia plena e aplicabilidade imediata** enquanto não sobrevier lei que discipline o cálculo dos proventos de aposentadoria.

68. Ocorre que, em relação aos regimes próprios, essas normas de cálculo dos proventos de aposentadoria do art. 26 da EC nº 103, de 2019, baseado na apuração de um média aritmética de todo o período contributivo desde julho de 1994 (ou do início da contribuição, se posterior), abarcam unicamente os benefícios que vierem a ser concedidos no âmbito do **RPPS da União**, com base na disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 20 e 21, bem como nas disposições transitórias do art. 10 da reforma. Há, portanto, regras de cálculo para aposentadorias voluntárias comuns e especiais, por incapacidade permanente para o trabalho, e para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos federais.

69. Além dos aludidos critérios de cálculo dos proventos, aos servidores públicos federais também são aplicadas regras de transição para aposentadoria voluntária com direito à integralidade (EC nº 103, de 2019, art. 4º, § 6º, I, e art. 20, § 2º, I, observado quanto à apuração da remuneração do servidor o previsto no § 8º do art. 4º); são aplicados os critérios de cálculo da aposentadoria especial do servidor público federal com deficiência, na forma da Lei Complementar nº 142, de 8.5.2013 (art. 22 da EC nº 103, de 2019); e aos policiais federais, agentes federais penitenciários ou socioeducativos, bem como aos policiais civis do Distrito Federal, que tenham ingressado na carreira até a data de entrada em vigor da reforma, é assegurada a aposentadoria na forma da Lei Complementar nº 51, de 20.12.1985, desde que observem o requisito de idade mínima para esta aposentadoria especial (art. 5º da EC nº 103, de 2019).

70. Exceto em relação à aposentadoria especial dos policiais civis do Distrito Federal, os dispositivos da EC nº 103, de 2019, que versam sobre critérios de cálculo dos proventos de aposentadoria a ser concedida com base na disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21, ou com base nas disposições transitórias dos arts. 10 e 22, visam ao servidor público federal, **não sendo aplicáveis aos servidores públicos vinculados aos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**.

71. Para os entes subnacionais da Federação, a reforma recepcionou as normas constitucionais e infraconstitucionais a ela anteriores, no que concerne às aposentadorias, o que a nosso ver se estende ao cálculo dos proventos, assegurando-lhes a continuidade da vigência com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam promovidas alterações na legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios referente aos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

72. Assim, enquanto não sobrevier lei do Estado, Distrito Federal ou Município que discipline o cálculo dos proventos de aposentadoria (salvo em relação à aposentadoria especial dos policiais civis do Distrito Federal), estes entes da Federação deverão aplicar o disposto no art. 1º da Lei nº 10.887, de 18.6.2004, com esta redação:

#### Lei nº 10.887, de 2004

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a 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 do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

## XI – DO ABONO DE PERMANÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

73. A norma de concessão de abono de permanência da atual reforma previdenciária tem **eficácia contida**, já que o legislador de cada ente federativo pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme o seguinte teor do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019:

Constituição Federal (Redação dada pela EC nº 103, de 2019)

Art. 40. (...).

§ 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

74. Em relação ao servidor público federal e ao servidor policial civil do Distrito Federal, a reforma assegura a concessão de abono de permanência no valor equivalente ao de sua contribuição previdenciária, até que entre em vigor lei federal que regulamente o disposto no citado § 19 do art. 40 da Constituição, **nos termos do art. 10 da EC nº 103, de 2019**.

75. Ocorre que, em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, esse mesmo art. 10 da EC nº 103, de 2019, prescreve a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor dessa reforma, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Isso leva a crer que as regras sobre o abono de permanência anteriores ao advento da atual reforma previdenciária permanecem em vigor para os entes subnacionais até a edição de lei para os respectivos regimes próprios que regulamente a norma do § 19 do art. 40 da Constituição.

76. Veja-se que, em relação a regime próprio, o art. 3º da EC nº 103, de 2019, versa sobre o direito adquirido à aposentadoria exclusivamente para o servidor público federal, assegurando-lhe a concessão de abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, enquanto não editada lei federal, desde que tenha cumprido, até a promulgação dessa reforma, os requisitos para aposentadoria voluntária com base em normas constitucionais até então em vigor. Em relação aos entes subnacionais não haveria, contudo, razão para disciplinar a concessão de abono em face do direito adquirido, já que as regras de aposentadoria dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não teriam sofrido alteração com a reforma.

77. Já o art. 8º da EC nº 103, de 2019, assegura a concessão de abono de permanência equivalente ao valor da contribuição previdenciária para o servidor público federal que venha a cumprir os requisitos para a concessão de aposentadoria voluntária nos termos da disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21, e da disposição transitória do art 22 dessa Emenda. Essas regras de aposentadoria (não permanentes) não são aplicáveis aos servidores públicos dos entes subnacionais pela mesma razão.

78. Por outro lado, quando o art. 35 da EC nº 103, de 2019, revogou os arts. 2º e 6º da EC nº 41, de 19.12.2003, e o art. 3º da EC nº 47, de 5.7.2005, a própria reforma de 2019 determinou um período de vacância para a vigência dessa revogação em face dos entes subnacionais (art. 36, II), durante o qual **não**

54/2A

**haverá aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, já que ela dependerá de referendo para o início de sua vigência,** mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação. Ou seja, enquanto não houver esse referendo mediante lei dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aqueles artigos das reformas das Emendas nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, continuam em vigor e ainda podem embasar a concessão de abono de permanência no âmbito dos RPPS subnacionais.

79. Assim, em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a reforma recepcionou as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da nova Emenda, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Essa recepção, a nosso ver, também abarcou as normas sobre abono de permanência, constitucionais e infraconstitucionais. Isso significa que, a princípio, o abono de permanência continua sendo devido no valor equivalente ao da contribuição previdenciária do servidor estadual, distrital ou municipal, enquanto não for editada lei do respectivo ente subnacional que regulamente os critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme a norma de eficácia contida do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019.

80. Por sua vez, a concessão de abono de permanência **com base nas regras de transição das reformas previdenciárias anteriores das Emendas nº 41, de 2003 (arts. 2º e 6º), e nº 47, de 2005 (art. 3º)**, pode vir a ser extinta para os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante lei do respectivo ente que referende integralmente a sua revogação pelo art. 35, incisos III e IV, da EC nº 103, de 2019. No entanto, tal abono poderá ser mantido *pro tempore*, na reforma previdenciária dos entes subnacionais, nos moldes da redação do § 3º do art. 3º da EC nº 103, de 2019, até que entre em vigor a lei do respectivo ente que regulamente o disposto no § 19 do art. 40 da Constituição.

## XII – DAS NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO, DE FUNCIONAMENTO E DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

81. A EC nº 103, de 2019, acresceu ao art. 40 da Constituição o § 22 para estatuir algumas diretivas, em *numerus apertus*, acerca do objeto da lei complementar federal que deverá dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social.

82. Essas diretivas não exaustivas visam orientar a atividade legislativa futura da União, portanto, com caráter prospectivo e **eficácia limitada**. Não obstante, o mesmo dispositivo veicula uma prescrição mandatória proibitiva, cuja eficácia é **plena (aplicabilidade imediata)**, a qual veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social.

83. Em outro dispositivo dessa Emenda, precisamente no *caput* do art. 9º, o Poder Constituinte Reformador recepcionou, com *status* de lei complementar, a Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998, a qual estabelece normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação, e, a par disso, determinou a observância de determinadas prescrições acerca desse tema, em regra, com **eficácia plena**. Cumpre observar que o referido *status* abarca as normas gerais de responsabilidade na gestão previdenciária dos regimes próprios de previdência social, já previstas na Lei nº 9.717, de 1998.

84. Nos termos do aludido art. 9º da EC nº 103, de 2019, podemos mencionar, entre outras, as seguintes prescrições constitucionais com eficácia plena e aplicabilidade imediata aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos:

- (a) limitação do rol de benefícios às aposentadorias e à pensão por morte;
- (b) os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos, passando agora a ser considerado como um benefício estatutário e não mais previdenciário, integrando a remuneração para todos os fins;
- (c) o modo de comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, cuja norma encerra em si o conceito desse equilíbrio;

(d) salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS;

(e) o prazo para a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16, e para a adequação do órgão ou entidade gestora do RPPS ao § 20 (isto é, quanto à existência de um único órgão ou entidade gestora com abrangência de todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais), todos do art. 40 da Constituição Federal, é de dois anos da data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019;

(f) fica vedada a moratória/parcelamento de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios em prazo superior a sessenta meses, exceto em relação aos parcelamentos previstos na legislação vigente até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, cuja reabertura ou prorrogação de prazo para adesão não é admitida pelo art. 31 da mesma Emenda.

85. Pode-se aduzir que as normas do art. 9º da EC nº 103, de 2019, sobre organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social, como a referente à limitação do rol de benefícios dos RPPS ou a que atribui ao ente federativo a responsabilidade direta pelo pagamento de salário-maternidade e afastamentos por incapacidade temporária, mencionadas acima (a e b), não seriam constitucionais em termos materiais, sendo provisórias, já que serão substituídas em futura regulamentação por meio de lei federal complementar, e por essa razão haveria somente a suspensão de eficácia das normas dos entes subnacionais contrárias aos preceitos gerais de RPPS contidos no aludido art. 9º dessa Emenda.

86. Ocorre que a mera suspensão de eficácia não se opera ante a supremacia **formal** da Constituição. As normas dos entes federados incompatíveis com a EC nº 103, de 2019, não são recepcionadas por esta, perdem a sua vigência diante da revogação, mesmo que não haja preceito revogatório expresso. Em verdade, a autoridade hierárquico-normativa da Constituição, cuja supremacia absoluta é reconhecida pelo colendo STF de forma inequívoca, independe do conteúdo do preceito constitucional, ou seja, da matéria de fundo presente na Constituição.

87. Com relação ao salário-família e o auxílio-reclusão, entendemos que a sua natureza é de benefício assistencial a ser concedido a servidores de baixa renda, inclusive quando aposentados, não integrando a remuneração destes, estando a cargo do ente federativo o seu pagamento.

88. Por outro lado, as seguintes disposições do art. 9º da EC nº 103, de 2019, precisam de complementação normativa para a sua executoriedade em relação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

EC nº 103, de 2019

Art. 9º (...).

.....

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

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

89. A aplicação de recursos do RPPS na concessão de empréstimos com consignação em folha de pagamento dos segurados depende, nos termos do § 7º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, citado acima, de norma integradora de sua eficácia a ser expedida pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. A despeito de sua **eficácia limitada**, tal preceito já produz o efeito normativo de paralisar a disposição em sentido contrário prevista no inciso V, *in fine*, do art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, que vedava a utilização de recursos de fundo previdenciário do RPPS para empréstimos aos respectivos segurados, bem como a prevista no inciso II do § 2º do art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000), que vedava a aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes próprios em empréstimos aos segurados. Deste modo, a

concessão de empréstimos com consignação em folha de pagamento dos segurados dos RPPS não é mais vedada, contudo, depende de regulamentação do CMN.

90. Com relação à instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal (objeto de remissão expressa do supracitado § 8º do art. 9º da EC nº 103, de 2019), o certo é que a regulamentação dessa matéria no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes subnacionais, isto é, não estiver mais em período de vacância, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição, a teor do que dispõe o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019.

91. Por fim, cumpre ainda mencionar que o art. 1º da EC nº 103, de 2019, acrescentou ao art. 167 da Constituição Federal, que trata de normas de finanças públicas, os incisos XII e XIII, com vedações relacionadas aos regimes próprios de previdência social e, no art. 12, atribuiu competência à União para instituir sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, dos regimes próprios de previdência social e dos participantes e assistidos dos Regimes de Previdência Complementar, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas. Confira-se a alteração do art. 167 da Constituição:

“Art. 167. ....  
 XII – na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;  
 XIII – a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.  
 ....” (NR)

92. A recepção, com *status* de lei complementar, da Lei nº 9.717, de 1998, pelo art. 9º da EC nº 103, de 2019, preenche a falta da lei complementar federal a que se refere o inciso XII da art. 167 supracitado, até a edição desta última. Isto significa que o descumprimento desse preceito constitucional, quanto à vedaçāo de utilização de recursos de RPPS, implica a impossibilidade de ser atestada a regularidade do respectivo regime mediante a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), nos termos previstos na Lei nº 9.717, de 1998. Em relação ao inciso XIII do art. 167, essas sanções serão aplicadas também em conformidade com o que dispõe a Lei nº 9.717, de 1998, até a edição da aludida lei complementar.

### **XIII – DAS RESTRIÇÕES À ACUMULAÇÃO DE PENSÕES E DE PENSÕES E PROVENTOS DE APOSENTADORIA OU DE INATIVIDADE MILITAR**

93. A reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, preceitua uma proibição de acumulação, no mesmo regime de previdência social, de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, salvo se decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição, quando forem deixadas pelo mesmo instituidor, nestes termos:

#### **EC nº 103, de 2019**

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

(...).

94. No âmbito do RGPS, o inciso VI do art. 124 da Lei nº 8.213, de 1991, prescreve a mesma vedação supracitada constante do art. 24 da EC nº 103, de 2019. Contudo, **a ressalva da parte final deste preceito**, quanto ao exercício de cargos acumuláveis na forma da Constituição pelo mesmo instituidor, **não se aplica em relação a atividades concomitantes deste no mesmo Regime Geral**, seja em cargos, empregos ou funções públicas, já que não é possível a concessão de mais de uma pensão oriunda de um mesmo vínculo previdenciário nesse Regime, razão por que a totalidade da remuneração do instituidor nessas atividades não deve ultrapassar o limite máximo do salário de contribuição para efeito de contribuição ao RGPS, bem como para o cálculo do respectivo benefício, a teor do art. 32 da Lei nº 8.213, de 1991.

95. Aquela regra da EC nº 103, de 2019, é complementada por alguns casos de acumulação previstos no § 1º do mesmo art. 24, referentes ao acúmulo de pensões, bem como ao de pensões com aposentadorias ou com proventos de inatividade de origem militar, para os quais, não obstante seja permitida a acumulação, sofrem uma restrição quanto ao valor do benefício a ser pago a partir do segundo benefício numa escala decrescente de rendimento, consistente numa redução percentual apurada cumulativamente por faixas de cada um desses benefícios.

96. Essas restrições à acumulação de benefícios são normas de **eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social**, sem embargo de não poderem prejudicar o direito adquirido antes de sua entrada em vigor, a teor do que dispõe o § 4º do art. 24 da EC nº 103, de 2019.

97. Além disso, pode-se inferir do § 5º do art. 24 da EC nº 103, de 2019, que a reforma recepcionou, naquilo que não for contrário às aludidas restrições desse mesmo artigo, as regras sobre acumulação de benefícios prevista na legislação vigente na data de sua entrada em vigor, nestes termos:

EC nº 103, de 2019

Art. 24. (...).

...

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal.

98. Assim, por exemplo, o Regime Jurídico Único – RJU da União veda “**a percepção cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge ou companheiro ou companheira e de mais de 2 (duas) pensões**”, conforme o art. 225 da Lei nº 8.112, de 11.12.1990. A nosso ver, essa vedação permanece em vigor e teria sido recepcionada pela reforma, se a interpretarmos como aplicável às pensões por morte deixadas no âmbito do mesmo RPPS da União, por mais de um cônjuge ou companheiro, cuja acumulação seria vedada nos termos do art. 24 da EC nº 103, de 2019. Mas, se essa acumulação provier de diferentes regimes de previdência, isto é, em decorrência da concessão de pensão por regimes próprios de entes federativos distintos, inclusive a concedida pelo RGPS, a acumulação de até **duas pensões** seria em princípio admitida, mesmo quando deixadas por mais de um cônjuge ou companheiro, mas com uma redução percentual em relação ao benefício de menor valor dos dois.

99. Do mesmo modo, a previsão da Lei nº 3.765, de 4.5.1960, que trata das pensões militares, e que “**permite a acumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria ou de uma pensão militar com pensão de outro regime**”, permanece em vigor e teria sido recepcionada pela reforma, de forma que ainda que o beneficiário tenha mais de uma pensão por morte em regimes próprios de entes federativos distintos, inclusive do RGPS, a acumulação dessas pensões com a pensão militar implica a limitação da condição de beneficiário de, no máximo, duas pensões, sendo uma militar, aplicando-se ainda os redutores previstos no art. 24 da EC nº 103, de 2019.

100. É preciso atentar ainda para a possibilidade de alteração tanto das normas constitucionais de acumulação previstas naquele art. 24 da EC nº 103, de 2019, quanto da legislação infraconstitucional que permanece em vigor, sendo neste ponto a sua **eficácia limitada**. De fato, isto vai depender de complementação legislativa, na forma de lei complementar sobre vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social, a qual terá caráter de lei nacional, já que sua aplicação deverá ser estendida aos regimes próprios de previdência social, nos termos do § 6º do art. 40 da Constituição.

## XIV – DAS INCORPORAÇÕES DE VANTAGENS TEMPORÁRIAS À REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO

101. A vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, constante do § 9º do art. 39 da Constituição, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, independentemente de lei regulamentadora. A reforma determina a sua aplicação com caráter prospectivo, porquanto o art. 13 da EC nº 103, de 2019, ressalva de sua incidência as incorporações dessa natureza ocorridas até a data de entrada em vigor dessa Emenda, com esta redação:

### EC nº 103, de 2019

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

## XV – DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA APPLICÁVEIS A TITULARES DE MANDATO ELETIVO

102. De acordo com o art. 14 da EC nº 103, de 2019, consideram-se em extinção os regimes de previdência aplicáveis a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dada a vedação de adesão de novos segurados e de instituição de novos regimes dessa natureza.

103. É concedida a opção de retirada desses regimes no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor dessa reforma. Caso o segurado exerça a referida opção, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição vertido para tal regime previdenciário de titulares de mandato eletivo do respectivo ente federado, nos termos do § 9º do art. 201 da Constituição.

104. Ainda nos termos do art. 14 da EC nº 103, de 2019, foi prevista uma regra de transição específica para o regime de previdência de que trata a Lei nº 9.506, de 30.10.1997, segundo a qual os segurados do **Plano de Seguridade Social dos Congressistas** que optarem por manter a vinculação a esse regime devem cumprir um pedágio correspondente a 30% (trinta por cento) do tempo de contribuição faltante, na data de promulgação dessa reforma, para a aquisição do direito à aposentadoria de titular de mandato eletivo da **União**, observada a idade mínima de 62 anos, se mulher, e 65 anos, se homem.

105. Acresce que foram preservados os direitos adquiridos em relação às pensões e aposentadorias de titulares de mandato eletivo cujos requisitos tenham sido cumpridos até a entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

106. Todos estes preceitos se aplicam imediatamente com **eficácia plena**.

107. Em relação aos regimes de titulares de mandato eletivo que porventura existam atualmente nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, a reforma prescreve uma norma de **eficácia limitada** conducente à disciplina, por lei específica desses entes da Federação, tão somente de **regra de transição** para aqueles que fizerem a opção de permanecer em tais regimes, que por força constitucional passam a ser em extinção. Confira-se:

### EC nº 103, de 2019

Art. 14. (...).

...

§ 5º Lei específica do Estado, do Distrito Federal ou do Município deverá disciplinar a regra de transição a ser aplicada aos segurados que, na forma do *caput*, fizerem a opção de permanecer no regime previdenciário de que trata este artigo.

108. Cumpre observar ainda que a reforma da EC nº 103, de 2019, constitucionalizou uma regra de filiação previdenciária para o servidor que venha a exercer qualquer mandato eletivo, federal, estadual, distrital ou municipal, porquanto, o servidor, no exercício de mandato eletivo, “na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem”. A alteração do art. 38 da Constituição, levada a efeito pela EC nº 103, de 2019, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

## XVI – DA EXCLUSÃO DA APLICAÇÃO DA PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DO MAGISTRADO OU DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO SANÇÃO DISCIPLINAR

109. A reforma previdenciária excluiu a possibilidade de aplicação, como sanção administrativa, da pena de aposentadoria compulsória de magistrados e membros do ministério público da União ou dos Estados, com direito a proventos proporcionais ao tempo de serviço, ao modificar, com eficácia plena e aplicabilidade imediata, o texto dos arts. 93, VIII, 103-B, § 4º, III, e art. 130-A, § 2º, III, da Constituição, na parte em que previa tal prestação previdenciária.

## XVII – DA ADMINISTRAÇÃO, POR ENTIDADE ABERTA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, DE PLANO DE BENEFÍCIO DE REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR COM PATROCÍNIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

110. Com a reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, passa a ser admitida a administração, por entidade aberta de previdência complementar, de planos de benefícios patrocinados pelos entes federados ou pelas entidades de sua administração indireta, conforme a nova redação dada ao § 15 do art. 40 da Constituição (grifamos):

Constituição Federal (na redação dada pela EC nº 103, de 2019)

Art. 40. (...)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

111. Contudo, essa norma do § 15 do art. 40 da Constituição não é autoaplicável em relação às entidades abertas de previdência complementar, possuindo **eficácia limitada**, porque a disciplina da relação destas com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios de previdência privada a serem administrados por aquelas entidades, está pendente de regulamentação mediante lei complementar da União. Com efeito, enquanto esta não for editada, apenas as entidades **fechadas** de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios previdenciários para os aludidos patrocinadores, de acordo com o seguinte preceito do art. 33 da EC nº 103, de 2019:

EC nº 103, de 2019

Art. 33. Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.

## XVIII – DA EXTINÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

112. O art. 34 da EC nº 103, de 2019, dispôs sobre alguns requisitos para a hipótese de extinção, por lei do ente federativo, do respectivo regime próprio de previdência social. Essa norma da reforma possui **eficácia plena e aplicabilidade imediata** até que seja editada lei complementar federal sobre normas gerais que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição, dispondo, entre outras matérias, sobre os requisitos para a referida extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

## XIX – DA APLICAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS ANTERIORES À DATA DE ENTRADA EM VIGOR DA EC Nº 103, DE 2019, PARA OS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, PARA EFEITO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

113. Com a entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, somente os **servidores públicos federais, vinculados ao RPPS da União, e os segurados do RGPS** foram alcançados pela reforma das regras constitucionais de elegibilidade e de cálculo das aposentadorias voluntárias, comum e especial, e das pensões respectivas dos seus dependentes. Além disso, a EC nº 103, de 2019, também estabeleceu novas regras de cálculo das aposentadorias por incapacidade permanente e compulsória, e pensões decorrentes, exclusivamente para os referidos servidores e segurados.

114. Com efeito, o Poder Constituinte Reformador, na estruturação da EC nº 103, de 2019, restringiu o âmbito de aplicação da **disciplina jurídica de transição** de seus arts. 4º, 5º, 20 e 21, e o das **disposições transitórias** dos arts. 10, 22 e 23, fazendo uma ressalva em relação aos entes federados subnacionais, já que para estes incluiu uma disposição normativa, no texto de todos os referidos artigos, que determina a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para efeito de concessão de aposentadorias aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de pensão aos seus dependentes, “enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social”.

115. Assim, a reforma da EC nº 103, de 2019, **manteve em vigor**, ainda que *pro tempore* e apenas em relação aos Estados, DF e Municípios, os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais concernentes a regras de elegibilidade e cálculo de aposentadorias e pensões, como estavam redigidos antes da promulgação dessa Emenda, até que sobrevenha a reforma previdenciária dos referidos entes subnacionais.

116. Não obstante, a aplicação da **legislação federal, estadual, distrital ou municipal em vigor** no dia imediatamente anterior ao de publicação da referida EC nº 103, de 2019, impõe a observância do princípio da supremacia da Constituição Federal, **inclusive da jurisprudência assentada do Supremo Tribunal Federal**, quanto à mencionada matéria, portanto, não pode ir de encontro aos dispositivos da Constituição Federal cuja vigência considera-se mantida em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

117. Neste sentido, por exemplo, os arts. 1º e 2º da Lei Federal nº 10.887, de 2004, na redação vigente na véspera da publicação da EC nº 103, de 2019, continuam a ser aplicados aos Estados, DF e Municípios para fins de cálculo dos proventos de aposentadorias e pensões, respectivamente (salvo em relação à aposentadoria especial dos policiais civis do Distrito Federal e às pensões decorrentes de agressão sofrida no exercício ou em razão da função policial, as quais já contam com disciplina dada pela reforma).

118. Assim é que a **Súmula Vinculante - SV do STF nº 33 continua aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**, quanto à observância da legislação do Regime Geral de Previdência Social como parâmetro de regulamentação infraconstitucional da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal (**na redação anterior à EC nº 103, de 2019**), até a edição de lei complementar do respectivo ente federativo.

119. É o caso também da Lei Complementar federal nº 51, de 1985, que continua a reger, na condição de lei federal de normas gerais de abrangência nacional, a aposentadoria especial do servidor policial do Estado (salvo em relação ao policial civil do DF), até que essa matéria seja alterada para o respectivo regime próprio, por meio de lei complementar do ente federativo, nos termos, condições e alcance previstos nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição, com a redação advinda da reforma da EC nº 103, de 2019.

120. Para a aposentadoria especial dos servidores com deficiência no âmbito dos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal (**na redação anterior à EC nº 103, de 2019**), à míngua de lei complementar federal ou, após a promulgação da EC nº 103, de 2019, de lei complementar estadual, distrital ou municipal regulamentadora dessa matéria, permanece a necessidade de impetração de mandado de injunção para viabilizar o exercício desse direito constitucional.

## **XX – DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA CUSTEIO DO RPPS DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, COBRADAS DOS SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

121. De acordo com a cláusula de vigência do art. 36, II, da EC nº 103, de 2019, a **nova redação** que a reforma conferiu ao art. 149 da Constituição não é aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, **enquanto estiver em período de vacância, já que depende de referendo destes entes da Federação para o início de sua vigência**, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo.

122. Assim, enquanto não houver o referendo integral da nova redação dada ao art. 149 da CF, por meio de lei estadual, distrital ou municipal, continua a valer para os entes subnacionais a redação do referido artigo anterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

123. Isto significa que, **sem o referendo mediante lei do ente subnacional, de que trata o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva, nem fazer incidir a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo, se houver deficit atuarial, pois, em todo o caso, deverá incidir sobre proventos e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, ou que superem o dobro desse limite quando o beneficiário for acometido de doença incapacitante.

124. Por outro lado, salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese de ausência de deficit a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. É o que dispõe o **§ 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019**. Esse preceito da reforma tem eficácia plena e aplicabilidade imediata aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos.

125. Deste modo, a vigência da alíquota de contribuição previdenciária de 14%, que será exigida no âmbito do RPPS da União a partir de **1/3/2020**, de acordo com o disposto no *caput* do art. 11 c/c o art. 36, I, da EC nº 103, de 2019, implica, a partir dessa mesma data, para os demais entes da Federação, em regra, o dever de majorar a sua alíquota, quando inferior, ao menos até o referido percentual, **por meio de lei**, em observância ao que dispõe o **§ 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019**, antes mencionado, sob pena de o respectivo RPPS ser considerado em situação previdenciária irregular, a teor dos arts. 3º e 7º da Lei nº 9.717, de 1998. Esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, **por meio de lei**, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

126. Com relação à instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, **nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal** (objeto de remissão expressa do § 8º do art. 9º da EC nº 103, de 2019), o certo é que a regulamentação dessa matéria no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes subnacionais, isto é, não estiver mais em período de vacância, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição, a teor do que dispõe o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019.

127. Independentemente de haver ou não o aludido referendo, mantém-se o dever do ente federativo subnacional de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Portanto, no caso de deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, como o plano de amortização com **alíquota suplementar**, a cargo do ente federativo, segregação da massa e aporte de bens, direitos e ativos, entre outras medidas previstas na Portaria MF nº 464, de 19.11.2018.

## CONCLUSÃO

128. Conforme esclarecimentos contidos nesta Nota Técnica conclui-se:

I – Quanto às Cláusulas de Revogação e de Vigência da Reforma:

(a) Os arts. 35 e 36 da EC nº 103, de 2019, prescrevem normas complementares, contendo cláusula de revogação de dispositivos constitucionais até então em vigor e cláusula de vigência de disposições acrescidas ou alteradas por essa reforma, respectivamente.

(b) A cláusula de vigência do **inciso I** do art. 36 dessa Emenda leva em consideração o princípio da anterioridade tributária (nonagesimal), para determinar que os seus arts. 11, 28 e 32, que tratam das alíquotas de contribuição do RPPS da União e do RGPS, bem como da alíquota de contribuição prevista na Lei nº 7.689, de 1988, respectivamente, devem entrar em vigor a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de sua publicação.

(c) A teor do **inciso II** do art. 36 da EC nº 103, de 2019, a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal e a cláusula de revogação contida na alínea *a* do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 daquela Emenda **não têm aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enquanto estiverem em período de vacância, já que dependem de referendo para o início de sua vigência**, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação.

(d) Observe-se que nos parece válido o referendo da lei estadual, distrital ou municipal incidir apenas sobre a alteração promovida pelo art. 1º da EC nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal, desde que integral, mesmo que inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019, também aborde o referendo para as revogações previstas na alínea “*a*” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 dessa Emenda. Isto porque a aplicação do novo teor do art. 149 da Constituição é relativamente independente da aplicação da imunidade de parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão em caso de doença incapacitante e das regras de transição das reformas constitucionais anteriores das Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e 47, de 2005, de que tratam as aludidas revogações.

(e) Em regra, para os RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos os dispositivos da reforma não expressamente ressalvados pelo art. 36 da EC nº 103, de 2019, vigoram desde a data de sua publicação, nos termos de seu **inciso III**, sendo relevante discernir quais os dispositivos da reforma se aplicam imediatamente com eficácia plena dos que se aplicam com eficácia limitada ou contida.

## II - Quanto às Inatividades e Pensões das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares:

(a) A reforma atribuiu à União a **competência privativa** para editar **normas gerais** sobre inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares. Essa nova competência que se lhe atribuiu tem eficácia plena e aplicabilidade imediata.

(b) Porém, está mantida, nos termos do art. 42 da CF, a competência dos Estados para dispor, **em lei estadual específica**, tanto sobre as matérias do art. 142, § 3º, X (entre outras, a que trata da transferência do militar para a inatividade), quanto sobre as pensões militares.

(c) Por conseguinte, os **Estados** deverão adaptar suas leis específicas ao que vier a ser disposto em lei de caráter nacional da União sobre normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares, sob pena de invalidade.

(d) A situação das inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares do **Distrito Federal** não sofre qualquer alteração com a reforma do sistema de previdência social decorrente da promulgação da EC nº 103, de 2019, porque o seu regime jurídico continua sendo disciplinado por **leis federais**, com fundamento no inciso XIV do art. 21 da Lei Maior, porquanto essa norma constitucional fixou a **competência material exclusiva da União** para organizar e manter os órgãos de segurança pública distritais. Da mesma forma, essa legislação federal também observará a aludida lei nacional de normas gerais a ser editada pela União.

## III - Quanto à Contagem Recíproca e Compensação Financeira do Tempo de Serviço Militar:

(a) O direito à **contagem recíproca** do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS, para fins de inativação militar ou aposentadoria, passa a ter previsão constitucional expressa no art. 201, § 9º-A, da Carta Magna, com a reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, tendo **eficácia plena e aplicabilidade imediata**.

(b) No entanto, o referido dispositivo, quando interpretado em conjunto com o antecedente § 9º do mesmo artigo, leva-nos a concluir que a **compensação financeira** entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes depende de lei para regulamentá-la, tendo **eficácia limitada**, já que a atual Lei nº 9.796, de 5.5.1999, referente às compensações financeiras inter-regimes previdenciários, não abrange a inatividade militar.

#### IV - Quanto às Aposentadorias Voluntárias Comuns dos Servidores Públcos Civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(a) A reforma desconstitucionalizou regras de elegibilidade da aposentadoria voluntária comum dos servidores públicos civis nos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com o **inciso III do §1º do art. 40 da Constituição**, com exceção da idade mínima, cuja fixação exige emenda às respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, os demais requisitos deverão ser estabelecidos mediante lei complementar do respectivo ente federativo.

(b) Assim, foram desconstitucionalizados os requisitos de tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público e de tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria para todos os entes da Federação. A ausência desses parâmetros na Carta Magna implica a **eficácia limitada, não autoaplicável**, da referida norma constitucional de concessão do benefício de aposentadoria voluntária comum dos servidores públicos civis.

(c) Esse modelo previdenciário federal de desconstitucionalização é de observância obrigatória pelas Constituições dos Estados e pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, em razão do princípio da simetria federativa.

(d) Para salvaguardar expectativas de direito do servidor titular de cargo efetivo, esse que já era, ao tempo da reforma, destinatário das regras constitucionais permanentes do sistema previdenciário próprio, e que permaneceria, neste regime, sujeito a novos requisitos (mais exigentes) para a aposentação, foi adotada uma disciplina jurídica de transição entre o sistema jurídico anterior e o novo sistema de previdência social, tendo em vista o princípio da segurança jurídica e a proteção da confiança do servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

(e) Por outro lado, em face da eficácia limitada da norma constitucional permanente de concessão de aposentadoria voluntária (inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição), a qual depende de providência legislativa para se concretizar, a reforma estabeleceu disposições transitórias para os servidores federais que venham a ingressar no serviço público em cargo efetivo após a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, também aplicáveis aos que já haviam ingressado até a data de sua publicação, se mais vantajosas, com eficácia plena e aplicabilidade imediata enquanto não sobrevier tal complementação legislativa.

(f) Em relação à aposentadoria voluntária comum no RPPS da União, a reforma prescreve uma disciplina jurídica de transição nos arts. 4º e 20, e estabelece disposições transitórias no art.10 da EC nº 103, de 2019.

(g) Contudo, o Poder Legislativo não estendeu a disciplina jurídica de transição, bem como as disposições transitórias da EC nº 103, de 2019, às aposentadorias voluntárias comuns dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não obstante, para contornar a não autoexecutariedade da norma do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição, e a ausência de disposições transitórias para os entes subnacionais, o Poder Constituinte Reformador resolveu receptionar expressamente as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor da nova Emenda, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, embora as tenha recebido por prazo certo, isto é, até que sejam promovidas alterações na legislação destes entes subnacionais referente aos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

#### V - Quanto às Aposentadorias Voluntárias Especiais dos Servidores Públcos Civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(a) Não obstante a reforma das normas constitucionais sobre aposentadorias voluntárias especiais advinda da EC nº 103, de 2019, elas continuam não autoaplicáveis, já que dependem de lei complementar do

respectivo ente federativo para regulamentá-las, ou seja, carecem de integração normativa para viabilizar o exercício do direito que consagram, sendo, portanto, de eficácia limitada.

(b) Em relação à **União**, a eficácia limitada dos parágrafos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, e 5º do art. 40 da Constituição, a respeito das aposentadorias voluntárias especiais, acabou sendo integrada normativa e temporariamente pela disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da EC nº 103, de 2019, assim como pelas disposições transitórias de seus arts. 10 e 22.

(c) Mas em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios o Poder Constituinte Reformador não prescreveu a disciplina jurídica de transição nem as disposições transitórias já referidas, salvo na situação específica descrita adiante. Em seu lugar, recepcionou expressamente e *pro tempore* as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face desses entes subnacionais, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam promovidas alterações na legislação dos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

(d) Destarte, a reforma preservou o quadro jurídico anterior à sua promulgação no que concerne, entre outras matérias, à aplicação das normas constitucionais sobre aposentadorias especiais então vigentes, as quais continuam a ter aplicação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, enquanto estes não promulgarem a respectiva reforma previdenciária, devendo obediência aos condicionamentos impostos pela EC nº 103, de 2019, ou seja, à supremacia da Constituição Federal, já que a reforma da Carta do Estado ou da Lei Orgânica do Município trata-se de Poder decorrente.

(e) A recepção das aludidas normas constitucionais, com a redação em vigor antes da reforma da EC nº 103, de 2019, estende-se à respectiva **norma infraconstitucional** regulamentadora. É o caso da Lei Complementar federal nº 51, de 20.12.1985, que continua a reger, na condição de lei federal de normas gerais de abrangência nacional, a aposentadoria especial do servidor policial do Estado, até que essa matéria seja alterada para o respectivo regime próprio, por meio de lei complementar do ente federativo, nos termos, condições e alcance previstos nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 103, de 2019.

(f) A preservação do quadro jurídico anterior à promulgação da EC nº 103, de 2019, no que concerne à aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre aposentadorias especiais então vigentes, ainda que *pro tempore*, também implica a da jurisprudência constitucional do colendo Supremo Tribunal Federal – STF, consolidada sobre a referida matéria. Assim é que a **Súmula Vinculante - SV do STF nº 33 continua aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**, quanto à observância da legislação do Regime Geral de Previdência Social como parâmetro de regulamentação infraconstitucional da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal (**na redação anterior à EC nº 103, de 2019**), ou seja nas atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, até a edição de lei complementar do respectivo ente federativo.

(g) Para a aposentadoria especial dos servidores com deficiência no âmbito dos regimes próprios de previdência social dos **Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal (**na redação anterior à EC nº 103, de 2019**), à míngua de lei complementar federal ou, após a promulgação da EC nº 103, de 2019, de lei complementar estadual, distrital ou municipal regulamentadora dessa matéria, permanece a necessidade de impetração de mandado de injunção para viabilizar o exercício desse direito constitucional.

(h) Isso já não ocorre em relação à **União**, porquanto, com a reforma, houve perda de objeto da SV nº 33 em face deste ente político, bem como não haveria interesse processual na impetração de mandado de injunção para a regulamentação das normas de aposentadoria especial previstas na Constituição. Como vimos, a eficácia limitada dos parágrafos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, e 5º do art. 40 da Constituição, a respeito das aposentadorias voluntárias especiais, acabou sendo integrada normativa e temporariamente, tão somente para a **União**, pela disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da EC nº 103, de 2019, assim como pelas disposições transitórias de seus arts. 10 e 22.

(i) A reforma decorrente da promulgação da EC nº 103, de 2019, acabou por conferir ao **policial civil do Distrito Federal** uma regra jurídica de transição e uma disposição transitória sobre aposentadoria

especial, respectivamente, em seus arts. 5º e 10, tendo em vista a **competência material exclusiva da União** para organizar e manter os órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

#### VII - Quanto à Aposentadoria por Incapacidade Permanente para o Trabalho:

(a) Com a reforma previdenciária, a aposentadoria “por invalidez permanente” passa a denominar-se aposentadoria “por incapacidade permanente para o trabalho”. A EC nº 103, de 2019, constitucionaliza a exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, bem como a condição de o servidor ser insusceptível de readaptação, conferindo nova redação ao inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição.

(b) Trata-se de norma com **eficácia limitada**. Contudo, até que entre em vigor lei federal que discipline esse benefício **no âmbito da União**, está prevista uma disposição transitória de concessão da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, no art. 10, § 1º, II, e de cálculo dos proventos conforme o § 4º desse mesmo artigo c/c o art. 26, § 2º, II, e § 3º, II, todos da EC nº 103, de 2019. Segundo essa norma transitória, o valor do benefício corresponderá a 60% da média definida na forma do *caput* e do § 1º do art. 26, com acréscimo de 2% por ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, salvo na hipótese de incapacidade permanente decorrente de acidente do trabalho, doença profissional e doença do trabalho, quando o percentual da referida média corresponderá a 100%. Note-se, todavia, que esta exceção não mais se aplica às hipóteses de doença grave, contagiosa ou incurável.

(c) Já em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ante a ausência de disposição transitória, e por força do que prescreve o § 7º do art. 10 da EC nº 103, de 2019, mantém-se o quadro jurídico imediatamente anterior à promulgação da EC nº 103, de 2019, no que concerne à aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais que estavam em vigor sobre a concessão e cálculo da “aposentadoria por invalidez permanente”, com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até a edição de lei do respectivo ente federativo.

#### VIII - Quanto à Aposentadoria Concedida com Utilização de Tempo de Contribuição Decorrente de Cargo, Emprego ou Função Pública e da Vedações Relacionadas à Complementação de Aposentadorias e Pensões:

(a) É entendimento assente na Orientação Normativa nº 2, de 2009, e na Nota Técnica nº 3, de 2013, ambas da lavra desta Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, que o aproveitamento de qualquer tempo sob o **regime estatutário** para fins de concessão de aposentadoria, inclusive pelo Regime Geral, implica a vacância do cargo titularizado pelo servidor público.

(b) Além disso, o art. 12 da Portaria MPS nº 154, de 2008, já dispunha que a Certidão de Tempo de Contribuição - CTC somente poderia ser emitida por regime próprio de previdência social para ex-servidor, ou seja, para servidor exonerado ou demitido do cargo efetivo. Essa interpretação veio a ser acolhida expressamente pelo legislador **no inciso VI do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991**, acrescentado pela Lei nº 13.846, de 18.6.2019.

(c) O que acentuamos de novo na reforma da EC nº 103, de 2019, é o preceito segundo o qual não só a utilização de tempo de contribuição de cargo público, mas também a de emprego ou função pública, ainda que se trate de tempo de contribuição para o RGPS, acarreta o rompimento do vínculo do agente público com a Administração Pública.

(d) Essa norma constitucional tem **eficácia plena e aplicabilidade imediata em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios**, mas não alcança a aposentadoria concedida pelo RGPS até a data de entrada em vigor da reforma decorrente da EC nº 103, de 2019, conforme a ressalva expressa em seu art. 6º.

(e) Outro ponto a ser destacado é a restrição determinada pela reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, quanto à complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes. Essa complementação estará, em regra, **vedada** após a data de entrada em vigor dessa Emenda, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, salvo em relação às complementações relacionadas à instituição do Regime de Previdência Complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição e em relação à prevista em lei que

extinga RPPS, a teor do que dispõe o § 15 do art. 37 da Constituição, acrescido pela EC nº 103, de 2019, c/c o art. 7º dessa Emenda (este último dispositivo também determina que a vedação prevista no § 15 do art. 37 da Constituição não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019).

### VIII - Quanto à Remuneração do Servidor Público no Cargo Efetivo, para Fins de Cálculo de Proventos de Aposentadoria com Base na Totalidade da Remuneração:

(a) Consta do § 8º do art. 4º da EC nº 103, de 2019, regra de transição a respeito da apuração da remuneração do servidor público federal cujos proventos venham a ser calculados pela **totalidade da remuneração**, com fundamento no inciso I do § 6º do art. 4º ou no inciso I do § 2º do art. 20.

(b) O RPPS da União deverá observar que uma parcela dessa remuneração integrará o cálculo dos proventos com base numa média aritmética simples, mesmo havendo o direito à totalidade da remuneração, nas seguintes hipóteses de que tratam os incisos I e II do aludido § 8º do art. 4º da EC nº 103, de 2019, a saber: (I) quando o cargo estiver sujeito a variações na carga horária; e (II) se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis.

(c) Essa regra de transição foi prevista tão somente para o **servidor público federal** que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31.12.2003 e que não tenha feito a opção pelo Regime de Previdência Complementar de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

(d) A nosso ver, o § 8º do art. 4º da EC nº 103, de 2019, não rege a apuração da totalidade da remuneração em relação aos regimes próprios de previdência dos entes subnacionais. Com efeito, a reforma contém uma ressalva, expressa tanto no § 9º desse art. 4º quanto no § 4º do art. 20, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, segundo a qual:

Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social

(e) Assim sendo, o cálculo dos proventos de aposentadoria concedida com fundamento na integralidade, no âmbito do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mantém-se regido, quanto à apuração da remuneração, pela lei do respectivo ente federativo, em vigor antes da publicação da EC nº 103, de 2019, isto é, de acordo com o que for prescrito como remuneração do cargo efetivo, a título de vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes, com o acréscimo de adicionais de caráter individual e vantagens pessoais permanentes.

### IX - Quanto às Pensões dos Servidores Públicos Civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(a) A EC nº 103, de 2019, promoveu a desconstitucionalização das regras permanentes de concessão de pensão aos dependentes dos servidores públicos civis de todos os entes da Federação, remetendo a sua regulamentação para a lei do respectivo ente federativo, de modo que o § 7º do art. 40 da Constituição passou a ter aplicabilidade diferida, ou seja, **eficácia limitada**. Não obstante, essa norma contém uma prescrição constitucional mandatória, cujo cumprimento é obrigatório para todos os entes da Federação, por força de remissão expressa ao § 2º do art. 201 da Constituição, que estabelece o piso de um salário mínimo para a pensão por morte no âmbito do RPPS, **quando esse benefício se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente**. Essa ressalva não se estende ao RGPS, já que foi mantido o piso de um salário mínimo para o benefício deste regime que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado.

(b) Por outro lado, aquele mesmo § 7º do art. 40 da Constituição também visa a orientação da atividade legislativa futura, ao traçar a diretiva do tratamento diferenciado para a hipótese de concessão de pensão por morte decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, para o servidor policial, agente penitenciário ou socioeducativo, a qual depende de lei para se concretizar.

(c) Ocorre que, no âmbito da União, a reforma prescreve disposições transitórias sobre o benefício de pensão por morte com **eficácia plena e aplicabilidade imediata**, enquanto não sobrevier a

referida complementação legislativa. Com efeito, o art. 23 da EC nº 103, de 2019, determina regras de concessão de pensão passíveis de serem alteradas por lei federal sobre o Regime Próprio de Previdência Social da União.

(d) Além disso, com base na **competência material exclusiva** da União para organizar e manter os órgãos de segurança pública do Distrito Federal, e entre eles a Polícia Civil, a reforma já estatui, em seu art. 10, § 6º, que a pensão devida aos dependentes do policial federal, agente federal penitenciário ou socioeducativo, **bem como aos dependentes do policial civil do Distrito Federal**, será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. Esse dispositivo da reforma não abrange os policiais civis dos Estados, já que não há remissão expressa ao inciso IV do *caput* do art. 144 da Constituição.

(e) À exceção tão somente dessa hipótese de concessão de pensão por morte do policial civil do Distrito Federal decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, **as disposições transitórias a respeito do benefício de pensão por morte previstas no art. 10, § 6º, e no art. 23 da EC nº 103, de 2019, não se aplicam aos Estados, Distrito Federal e Municípios.**

(f) Para o lugar dessas disposições transitórias da EC nº 103, de 2019, com vistas a remediar a eficácia limitada da norma sobre pensão por morte do art 40, § 7º, do corpo permanente da Constituição, o Poder Constituinte Reformador recepcionou expressamente *e pro tempore* as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor daquela Emenda, assegurando-lhes a continuidade da vigência em face dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam promovidas alterações na legislação dos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

(g) Destarte, até a edição de lei do respectivo ente federativo subnacional, ou de lei federal (no caso da Polícia Civil do DF), aplicam-se as normas constitucionais e infraconstitucionais que estavam em vigor antes do advento da EC nº 103, de 2019, para reger a concessão de pensão por morte no âmbito do RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, salvo para a pensão decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função de policial civil do DF.

(h) Assim, até a edição de lei do respectivo ente federativo subnacional, ou de lei federal (no caso da Polícia Civil do DF), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, para fins de concessão do benefício de pensão por morte, as disposições previstas no art. 2º da Lei nº 10.887, de 2004.

#### X - Quanto ao Cálculo dos Proventos de Aposentadoria dos Servidores Públicos Civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(a) Na nova redação do §3º do art. 40 da Constituição, a reforma transfere integralmente a regulamentação do cálculo dos proventos de aposentadoria para a lei de cada ente federativo.

(b) Dada a eficácia limitada do preceito supracitado, que depende de complementação legislativa, a reforma prescreveu **as disposições transitórias do art. 26 da EC nº 103, de 2019, com eficácia plena e aplicabilidade imediata** enquanto não sobrevier lei que discipline o cálculo dos proventos de aposentadoria.

(c) Ocorre que, em relação aos regimes próprios, essas normas de cálculo dos proventos de aposentadoria do art. 26 da EC nº 103, de 2019, baseado na apuração de um média aritmética de todo o período contributivo desde julho de 1994 (ou do início da contribuição, se posterior), abarcam unicamente os benefícios que vierem a ser concedidos no âmbito do **RPPS da União**, com base na disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 20 e 21, bem como nas disposições transitórias do art. 10 da reforma.

(d) Além dos aludidos critérios de cálculo dos proventos, aos servidores públicos federais também são aplicadas regras de transição para aposentadoria voluntária com direito à integralidade (EC nº 103, de 2019, art. 4º, § 6º, I, e art. 20, § 2º, I, observado quanto à apuração da remuneração do servidor o previsto no § 8º do art. 4º); são aplicados os critérios de cálculo da aposentadoria especial do servidor público federal com deficiência, na forma da Lei Complementar nº 142, de 8.5.2013 (art. 22 da EC nº 103, de 2019); e aos policiais federais, agentes federais penitenciários ou socioeducativos, bem como aos policiais civis do Distrito Federal, que tenham ingressado na carreira até a data de entrada em vigor da reforma, é assegurada a aposentadoria na forma da Lei Complementar nº 51, de 20.12.1985, desde que observem o requisito de idade mínima para esta aposentadoria especial (art. 5º da EC nº 103, de 2019).

(e) Exceto em relação à aposentadoria especial dos policiais civis do Distrito Federal, os dispositivos da EC nº 103, de 2019, que versam sobre critérios de cálculo dos proventos de aposentadoria a ser concedida com base na disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21, ou com base nas disposições transitórias dos arts. 10 e 22, visam ao servidor público federal, **não sendo aplicáveis aos servidores públicos vinculados aos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

(f) Para os entes subnacionais da Federação, a reforma recepcionou as normas constitucionais e infraconstitucionais a ela anteriores, no que concerne às aposentadorias, o que a nosso ver se estende ao cálculo dos proventos, assegurando-lhes a continuidade da vigência **com eficácia plena e aplicabilidade imediata**, até que sejam promovidas alterações na legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios referente aos respectivos regimes próprios, quando então a sua eficácia estará exaurida.

## XI – Quanto ao Abono de Permanência dos Servidores Públicos Civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(a) A norma de concessão de abono de permanência da atual reforma previdenciária tem **eficácia contida**, já que o legislador de cada ente federativo pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme o teor do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019.

(b) Em relação ao servidor público federal e ao servidor policial civil do Distrito Federal, a reforma assegura a concessão de abono de permanência no valor equivalente ao de sua contribuição previdenciária, até que entre em vigor lei federal que regulamente o disposto no citado § 19 do art. 40 da Constituição, **nos termos do art. 10 da EC nº 103, de 2019.**

(c) Ocorre que, em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, esse mesmo art. 10 da EC nº 103, de 2019, prescreve a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor dessa reforma, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Isso leva a crer que as regras sobre o abono de permanência anteriores ao advento da atual reforma previdenciária permanecem em vigor para os entes subnacionais até a edição de lei para os respectivos regimes próprios que regulamente a norma do § 19 do art. 40 da Constituição.

(d) Veja-se que, em relação a regime próprio, o art. 3º da EC nº 103, de 2019, versa sobre o **direito adquirido à aposentadoria exclusivamente para o servidor público federal**, assegurando-lhe a concessão de abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, enquanto não editada lei federal, desde que tenha cumprido, até a promulgação dessa reforma, os requisitos para aposentadoria voluntária com base em normas constitucionais até então em vigor. Em relação aos entes subnacionais não haveria, contudo, razão para disciplinar a concessão de abono em face do direito adquirido, já que as regras de aposentadoria dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não teriam sofrido alteração com a reforma.

(e) Já o art. 8º da EC nº 103, de 2019, assegura a concessão de abono de permanência equivalente ao valor da contribuição previdenciária para o servidor público federal que venha a cumprir os requisitos para a concessão de aposentadoria voluntária nos termos da disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21, e da disposição transitória do art 22 dessa Emenda. Essas regras de aposentadoria (não permanentes) não são aplicáveis aos servidores públicos dos entes subnacionais pela mesma razão.

(f) Por outro lado, quando o art. 35 da EC nº 103, de 2019, **revogou** os arts. 2º e 6º da EC nº 41, de 19.12.2003, e o art. 3º da EC nº 47, de 5.7.2005, a própria reforma de 2019 determinou um período de vacância para a vigência dessa revogação em face dos entes subnacionais (art. 36, II), durante o qual **não haverá aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, já que ela dependerá de referendo para o início de sua vigência**, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação. Ou seja, enquanto não houver esse referendo mediante lei dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aqueles artigos das reformas das Emendas nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, continuam em vigor e ainda podem embasar a concessão de abono de permanência no âmbito dos RPPS subnacionais.

(g) Assim, em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a reforma recepcionou as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Essa recepção, a nosso ver, também abarcou as normas sobre abono de permanência, constitucionais e infraconstitucionais. Isso significa que, a princípio, o abono de permanência continua sendo devido no valor equivalente ao da contribuição previdenciária do servidor estadual, distrital ou municipal, enquanto não for editada lei do respectivo ente subnacional que regulamente os critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme a norma de eficácia contida do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019.

(h) Por sua vez, a concessão de abono de permanência **com base nas regras de transição das reformas previdenciárias anteriores das Emendas nº 41, de 2003 (arts. 2º e 6º), e nº 47, de 2005 (art. 3º)**, pode vir a ser extinta para os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante lei do respectivo ente que referende integralmente a sua revogação pelo art. 35, incisos III e IV, da EC nº 103, de 2019. No entanto, tal abono poderá ser mantido *pro tempore*, na reforma previdenciária dos entes subnacionais, nos moldes da redação do § 3º do art. 3º da EC nº 103, de 2019, até que entre em vigor a lei do respectivo ente que regulamente o disposto no § 19 do art. 40 da Constituição.

## XII - Quanto às Normas Gerais de Organização, de Funcionamento e de Responsabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social:

(a) A EC nº 103, de 2019, acresceu ao art. 40 da Constituição o § 22 para estatuir algumas diretrivas, em *numerus apertus*, acerca do objeto da lei complementar federal que deverá dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social.

(b) Essas diretrivas não exaustivas visam orientar a atividade legislativa futura da União, portanto, com caráter prospectivo e **eficácia limitada**. Não obstante, o mesmo dispositivo veicula uma prescrição mandatória proibitiva, cuja eficácia é plena (aplicabilidade imediata), a qual veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social.

(c) Em outro dispositivo dessa Emenda, precisamente no *caput* do art. 9º, o Poder Constituinte Reformador recepcionou, com *status* de lei complementar, a Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998, a qual estabelece normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação, e, a par disso, determinou a observância de determinadas prescrições acerca desse tema, em sua maioria, com **eficácia plena**. Cumpre observar que o referido *status* abarca as normas gerais de responsabilidade na gestão previdenciária dos regimes próprios de previdência social, já previstas na Lei nº 9.717, de 1998.

(d) Como exceções, indicamos os §§ 7º e 8º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, os quais precisam de complementação normativa para a sua execitoriedade em relação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

(e) A aplicação de recursos do RPPS na concessão de empréstimos com consignação em folha de pagamento dos segurados depende, nos termos do § 7º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, citado acima, de norma integradora de sua eficácia a ser expedida pelo Conselho Monetário Nacional.

(f) Com relação à instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal (objeto de remissão expressa do supracitado § 8º do art. 9º da EC nº 103, de 2019), o certo é que a regulamentação dessa matéria no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes subnacionais, isto é, não estiver mais em período de vacância, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição, a teor do que dispõe o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019.

(g) Por fim, cumpre ainda mencionar que o art. 1º da EC nº 103, de 2019, acrescentou ao art. 167 da Constituição Federal, que trata de normas de finanças públicas, os incisos XII e XIII, com vedações

70/04

relacionadas aos regimes próprios de previdência social e, no art. 12, atribuiu competência à União para instituir sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, dos regimes próprios de previdência social e dos participantes e assistidos dos Regimes de Previdência Complementar, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas.

(h) A recepção, com *status de lei complementar*, da Lei nº 9.717, de 1998, pelo art. 9º da EC nº 103, de 2019, preenche a falta da lei complementar federal a que se refere o inciso XII da art. 167 supracitado, até a edição desta última. Isto significa que o descumprimento desse preceito constitucional, quanto à vedação de utilização de recursos de RPPS, implica a impossibilidade de ser atestada a regularidade do respectivo regime mediante a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), nos termos previstos na Lei nº 9.717, de 1998. Em relação ao inciso XIII do art. 167, essas sanções serão aplicadas também em conformidade com o que dispõe a Lei nº 9.717, de 1998, até a edição da aludida lei complementar.

### XIII - Quanto às Restrições à Acumulação de Pensões e de Proventos de Aposentadoria ou de Inatividade Militar:

(a) A reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, em seu art. 24, preceitua uma proibição de acumulação, **no mesmo regime de previdência social**, de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, salvo se decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição.

(b) No âmbito do RGPS, o inciso VI do art. 124 da Lei nº 8.213, de 1991, prescreve a mesma proibição de acumulação constante do art. 24 da EC nº 103, de 2019. Contudo, a **ressalva da parte final deste preceito**, quanto ao exercício de cargos acumuláveis na forma da Constituição pelo mesmo instituidor, **não se aplica em relação a atividades concomitantes deste no mesmo Regime Geral**, seja em cargos, empregos ou funções públicas, já que não é possível a concessão de mais de uma pensão oriunda de um mesmo vínculo previdenciário nesse Regime, razão por que a totalidade da remuneração do instituidor nessas atividades não deve ultrapassar o limite máximo do salário de contribuição para efeito de contribuição ao RGPS, bem como para o cálculo do respectivo benefício, a teor do art. 32 da Lei nº 8.213, de 1991.

(c) Aquela regra da EC nº 103, de 2019, é complementada por alguns casos de acumulação previstos no § 1º do mesmo art. 24, referentes ao acúmulo de pensões, bem como ao de pensões com aposentadorias ou com proventos de inatividade de origem militar, para os quais, não obstante seja permitida a acumulação, sofrem uma restrição quanto ao valor do benefício a ser pago a partir do segundo numa escala decrescente de rendimento, consistente numa redução percentual apurada cumulativamente por faixas de cada um desses benefícios.

(d) Essas restrições à acumulação de benefícios são normas de **eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social**, sem embargo de não poderem prejudicar o direito adquirido antes de sua entrada em vigor, a teor do que dispõe o § 4º do art. 24 da EC nº 103, de 2019.

(e) Além disso, pode-se inferir do § 5º do art. 24 da EC nº 103, de 2019, que a reforma recepcionou, naquilo que não for contrário às aludidas restrições desse mesmo artigo, as regras sobre acumulação de benefícios prevista na legislação vigente na data de sua entrada em vigor.

(f) É preciso atentar ainda para a possibilidade de alteração tanto das normas constitucionais de acumulação previstas naquele art. 24 da EC nº 103, de 2019, quanto da legislação infraconstitucional que permanece em vigor, sendo neste ponto a sua **eficácia limitada**. De fato, isto vai depender de complementação legislativa, na forma de lei complementar sobre vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social, a qual terá caráter de lei nacional, já que sua aplicação deverá ser estendida aos regimes próprios de previdência social, nos termos do § 6º do art. 40 da Constituição.

### XIV - Quanto às Incorporações de Vantagens Temporárias à Remuneração do Cargo Efetivo:

(a) A vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, constante do § 9º do art. 39 da Constituição, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, independentemente de lei regulamentadora. A reforma determina a sua aplicação com caráter prospectivo, porquanto o art. 13 da EC nº 103, de 2019, ressalva de sua incidência as incorporações dessa natureza ocorridas até a data de entrada em vigor dessa Emenda.

#### XV – Quanto aos Regimes de Previdência Aplicáveis a Titulares de Mandato Eletivo:

(a) De acordo com o art. 14 da EC nº 103, de 2019, consideram-se em extinção os regimes de previdência aplicáveis a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dada a vedação de adesão de novos segurados e de instituição de novos regimes dessa natureza.

(b) É concedida a opção de retirada desses regimes no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor dessa reforma. Caso o segurado exerça a referida opção, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição vertido para tal regime previdenciário de titulares de mandato eletivo do respectivo ente federado, nos termos do § 9º do art. 201 da Constituição.

(c) Ainda nos termos do art. 14 da EC nº 103, de 2019, foi prevista uma regra de transição específica para o regime de previdência de que trata a Lei nº 9.506, de 30.10.1997, segundo a qual os segurados do **Plano de Seguridade Social dos Congressistas** que optarem por manter a vinculação a esse regime devem cumprir um pedágio correspondente a 30% (trinta por cento) do tempo de contribuição faltante, na data de promulgação dessa reforma, para a aquisição do direito à aposentadoria de titular de mandato eletivo da **União**, observada a idade mínima de 62 anos, se mulher, e 65 anos, se homem.

(d) Acresce que foram preservados os direitos adquiridos em relação às pensões e aposentadorias de titulares de mandato eletivo cujos requisitos tenham sido cumpridos até a entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

(e) Todos estes preceitos se aplicam imediatamente com **eficácia plena**.

(f) Em relação aos regimes de titulares de mandato eletivo que porventura existam atualmente nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, a reforma prescreve uma norma de **eficácia limitada** conducente à disciplina, por lei específica desses entes da Federação, tão somente de **regra de transição** para aqueles que fizerem a opção de permanecer em tais regimes, que por força constitucional passam a ser em extinção. Em nosso entender, os **entes subnacionais** devem cumprir esse dever constitucional tendo, como paradigma, as normas de transição já previstas na EC nº 103, de 2019, para os titulares de mandato eletivo da União, em prol do princípio republicano e do princípio da isonomia.

(g) Cumpre observar ainda que a reforma da EC nº 103, de 2019, constitucionalizou uma regra de filiação previdenciária para o servidor que venha a exercer qualquer mandato eletivo, federal, estadual, distrital ou municipal, porquanto, o servidor, no exercício de mandato eletivo, “na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem”. A alteração do art. 38 da Constituição, levada a efeito pela EC nº 103, de 2019, tem eficácia plena e aplicabilidade imediata aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

#### XVI - Quanto à Exclusão da Aplicação da Pena de Aposentadoria Compulsória do Magistrado ou do Membro do Ministério Público como Sanção Disciplinar:

(a) A reforma previdenciária excluiu a possibilidade de aplicação, como sanção administrativa, da **pena de aposentadoria compulsória** de magistrados e membros do ministério público da União ou dos Estados, com direito a proventos proporcionais ao tempo de serviço, ao modificar, com eficácia plena e aplicabilidade imediata, o texto dos arts. 93, VIII, 103-B, § 4º, III, e art. 130-A, § 2º, III, da Constituição, na parte em que previa tal prestação previdenciária.

#### XVII - Quanto à Administração, por Entidade Aberta de Previdência Complementar, de Plano de Benefício de Regime de Previdência Complementar com Patrocínio da Administração Pública:

(a) Com a reforma previdenciária da EC nº 103, de 2019, passa a ser admitida a administração, por entidade aberta de previdência complementar, de planos de benefícios patrocinados pelos entes federados ou pelas entidades de sua administração indireta, conforme a nova redação dada ao § 15 do art. 40 da Constituição.

(b) Contudo, essa norma do § 15 do art. 40 da Constituição não é autoaplicável em relação às entidades abertas de previdência complementar, possuindo **eficácia limitada**, porque a disciplina da relação destas com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios de previdência privada a serem administrados por aquelas entidades, está pendente de regulamentação mediante lei complementar da União. Com efeito, enquanto esta não for editada, apenas as entidades **fechadas** de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios previdenciários para os aludidos patrocinadores, de acordo com o art. 33 da EC nº 103, de 2019.

### XVIII - Quanto à Extinção do Regime Próprio de Previdência Social:

(a) O art. 34 da EC nº 103, de 2019, dispôs sobre alguns requisitos para a hipótese de extinção, por lei do ente federativo, do respectivo regime próprio de previdência social. Essa norma da reforma possui **eficácia plena e aplicabilidade imediata** até que seja editada lei complementar federal sobre normas gerais que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição, dispondo, entre outras matérias, sobre os requisitos para a referida extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

### XIX- Quanto à Aplicação das Normas Constitucionais e Infraconstitucionais Anteriores à Data de Entrada em Vigor da EC nº 103, de 2019:

(a) Com a entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, somente os **servidores públicos federais, vinculados ao RPPS da União, e os segurados do RGPS** foram alcançados pela reforma das regras constitucionais de elegibilidade e de cálculo das aposentadorias voluntárias, comum e especial, e das pensões respectivas dos seus dependentes. Além disso, a EC nº 103, de 2019, também estabeleceu novas regras de cálculo das aposentadorias por incapacidade permanente e compulsória, e pensões decorrentes, exclusivamente para os referidos servidores e segurados.

(b) Com efeito, o Poder Constituinte Reformador, na estruturação da EC nº 103, de 2019, restringiu o âmbito de aplicação da **disciplina jurídica de transição** de seus arts. 4º, 5º, 20 e 21, e o das **disposições transitórias** dos arts. 10, 22 e 23, fazendo uma ressalva em relação aos entes federados subnacionais, já que para estes incluiu uma disposição normativa, no texto de todos os referidos artigos, que determina a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para efeito de concessão de aposentadorias aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de pensão aos seus dependentes, “enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social”.

(c) Assim, a reforma da EC nº 103, de 2019, **manteve em vigor**, ainda que *pro tempore* e apenas em relação aos Estados, DF e Municípios, os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais concernentes a regras de elegibilidade e cálculo de aposentadorias e pensões, como estavam redigidos antes da promulgação dessa Emenda, até que sobrevenha a reforma previdenciária dos referidos entes subnacionais.

(d) Não obstante, a aplicação da **legislação federal, estadual, distrital ou municipal em vigor** no dia imediatamente anterior ao de publicação da referida EC nº 103, de 2019, impõe a observância do princípio da supremacia da Constituição Federal, **inclusive da jurisprudência assentada do Supremo Tribunal Federal**, quanto à mencionada matéria, portanto, não pode ir de encontro aos dispositivos da Constituição Federal cuja vigência considera-se mantida em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

(e) Neste sentido, por exemplo, os arts. 1º e 2º da Lei Federal nº 10.887, de 2004, na redação vigente na véspera da publicação da EC nº 103, de 2019, continuam a ser aplicados aos Estados, DF e Municípios para fins de cálculo dos proventos de aposentadorias e pensões, respectivamente (salvo em relação à aposentadoria especial dos policiais civis do Distrito Federal e às pensões decorrentes de agressão sofrida no exercício ou em razão da função policial, as quais já contam com disciplina dada pela reforma).

(f) Assim é que a Súmula Vinculante - SV do STF nº 33 continua aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, quanto à observância da legislação do Regime Geral de Previdência Social como parâmetro de regulamentação infraconstitucional da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal (na redação anterior à EC nº 103, de 2019), até a edição de lei complementar do respectivo ente federativo.

(g) É o caso também da Lei Complementar federal nº 51, de 1985, que continua a reger, na condição de lei federal de normas gerais de abrangência nacional, a aposentadoria especial do servidor policial do Estado (salvo em relação ao policial civil do DF), até que essa matéria seja alterada para o respectivo regime próprio, por meio de lei complementar do ente federativo, nos termos, condições e alcance previstos nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição, com a redação advinda da reforma da EC nº 103, de 2019.

(h) Para a aposentadoria especial dos servidores com deficiência no âmbito dos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal (na redação anterior à EC nº 103, de 2019), à míngua de lei complementar federal ou, após a promulgação da EC nº 103, de 2019, de lei complementar estadual, distrital ou municipal regulamentadora dessa matéria, permanece a necessidade de impetração de mandado de injunção para viabilizar o exercício desse direito constitucional.

XX- Quanto à Aplicação das Alíquotas de Contribuição Previdenciária para Custeio do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cobradas dos Servidores Ativos, Aposentados e Pensionistas:

(a) De acordo com a cláusula de vigência do art. 36, II, da EC nº 103, de 2019, a nova redação que a reforma conferiu ao art. 149 da Constituição não é aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto estiver em período de vacância, já que depende de referendo destes entes da Federação para o início de sua vigência, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo.

(b) Assim, enquanto não houver o referendo integral da nova redação dada ao art. 149 da CF, por meio de lei estadual, distrital ou municipal, continua a valer para os entes subnacionais a redação do referido artigo anterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.

(c) Isto significa que, sem esse referendo mediante lei do ente subnacional, de que trata o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva, nem fazer incidir a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo, se houver déficit atuarial, pois, em todo o caso, deverá incidir sobre proventos e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, ou que superem o dobro desse limite quando o beneficiário for acometido de doença incapacitante.

(d) Por outro lado, salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese de ausência de deficit a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. É o que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019. Esse preceito da reforma tem eficácia plena e aplicabilidade imediata aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos.

(e) Deste modo, a vigência da alíquota de contribuição previdenciária de 14%, que será exigida no âmbito do RPPS da União a partir de 1/3/2020, de acordo com o disposto no caput do art. 11 c/c o art. 36, I, da EC nº 103, de 2019, implica, a partir dessa mesma data, para os demais entes da Federação, em regra, o dever de majorar a sua alíquota, quando inferior, ao menos até o referido percentual, por meio de lei, em observância ao que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, antes mencionado, sob pena de o respectivo RPPS ser considerado em situação previdenciária irregular, a teor dos arts. 3º e 7º da Lei nº 9.717, de 27.11.1998. Esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

(f) Com relação à instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal (objeto de remissão expressa do § 8º do art. 9º da EC nº

103, de 2019), o certo é que a regulamentação dessa matéria no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes subnacionais, isto é, não estiver mais em período de vacância, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição, a teor do que dispõe o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019.

(g) Independentemente de haver ou não o aludido referendo, mantém-se o dever do ente federativo subnacional de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Portanto, no caso de deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, como o plano de amortização com **alíquota suplementar**, a cargo do ente federativo, segregação da massa e aporte de bens, direitos e ativos, entre outras medidas previstas na Portaria MF nº 464, de 19.11.2018.

**XXI - Síntese da Categorização das Normas Previdenciárias da EC nº 103, de 2019, Quanto a sua Eficácia e Aplicabilidade em face dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Entes Subnacionais:**

Acerca da categorização de normas da EC nº 103, de 2019, que empreendemos em face dos **regimes próprios de previdência social dos Estados, DF e Municípios**, podemos apresentar esta síntese, quanto à eficácia e aplicabilidade:

a. **normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata:**

1. Em regra, todos os dispositivos da EC nº 103, de 2019, não expressamente ressalvados pelo seu art. 36, incisos I e II, nem indicados nas alíneas b a d seguintes.
2. A competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares (inciso XXI do art. 22 da Constituição).
3. O direito à contagem recíproca do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS, para fins de inativação militar ou aposentadoria (art. 201, § 9º-A, da Constituição).
4. As normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, concernentes às regras de elegibilidade e cálculo de aposentadorias e pensões, bem como à regra de concessão de abono de permanência, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
5. As regras jurídicas de transição do art. 5º e a disposição transitória do art. 10 da EC nº 103, de 2019, para a concessão de aposentadoria especial ao policial civil do Distrito Federal.
6. A pensão por morte do policial civil do Distrito Federal, vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função (art. 10, § 6º, EC nº 103, de 2019).
7. O abono de permanência do policial civil do Distrito Federal, equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, até que entre em vigor lei federal que regulamente o disposto no § 19 do art. 40 da Constituição (art. 10, § 5º, EC nº 103, de 2019).
8. No âmbito do RPPS da União, a disposição transitória de concessão da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho do art. 10, § 1º, II, e de cálculo dos proventos conforme o § 4º desse mesmo artigo c/c o art. 26, § 2º, II, e § 3º, II, todos da EC nº 103, de 2019.
9. No âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais que estavam em vigor sobre a concessão e cálculo da “aposentadoria por invalidez permanente”, até a edição de lei do respectivo ente federativo.
10. O preceito segundo o qual não só a utilização de tempo de contribuição de cargo público, mas também a de emprego ou função pública, ainda que se trate de tempo de contribuição para o RGPS, acarreta o rompimento do vínculo do agente público com a Administração Pública (art. 37, § 14, da

Constituição), com a ressalva expressa da aposentadoria concedida pelo RGPS até a data de entrada em vigor da reforma decorrente da EC nº 103, de 2019 (art. 6º).

11. A restrição determinada pela reforma previdenciária quanto à complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes. Essa complementação estará, em regra, **vedada** após a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, salvo em relação às complementações relacionadas à instituição do Regime de Previdência Complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição e em relação à prevista em lei que extinga RPPS, a teor do que dispõe o § 15 do art. 37 da Constituição, acrescido pela EC nº 103, de 2019, c/c o art. 7º dessa Emenda.
12. A regra de transição do art. 4º, § 8º, da EC nº 103, de 2019, a respeito da apuração da remuneração do servidor público federal cujos proventos venham a ser calculados pela **totalidade da remuneração**, com fundamento no inciso I do § 6º do art. 4º ou no inciso I do § 2º do art. 20.
13. O cálculo dos proventos de aposentadoria concedida com fundamento na integralidade, no âmbito do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mantém-se regido, quanto à apuração da remuneração, pela lei do respectivo ente federativo, em vigor antes da publicação da EC nº 103, de 2019, isto é, de acordo com o que for prescrito como remuneração do cargo efetivo, a título de vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes, com o acréscimo de adicionais de caráter individual e vantagens pessoais permanentes, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo RPPS.
14. A regra de filiação previdenciária para o servidor que venha a exercer qualquer mandato eletivo, federal, estadual, distrital ou municipal, segundo a qual, o servidor, no exercício de mandato eletivo, “na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem” (art. 38, V, da Constituição).
15. A concessão de abono de permanência com base nas regras de transição das reformas previdenciárias anteriores das Emendas nº 41, de 2003 (arts. 2º e 6º), e nº 47, de 2005 (art. 3º), enquanto elas não forem extintas para os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante lei do respectivo ente que referende integralmente a sua revogação pelo art. 35, incisos III e IV, da EC nº 103, de 2019.
16. A norma que veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, da Constituição).
17. A recepção constitucional, com *status de lei complementar*, da Lei Federal nº 9.717, de 1998, que versa sobre normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação, e, a par disso, as prescrições acerca desse tema já estabelecidas pelo art. 9º da EC nº 103, de 2019, descritas a seguir, salvo as dos §§ 7º e 8º, até que entre em vigor lei complementar federal que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição:
  - 17.1. Modo de comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, cuja norma encerra em si o conceito desse equilíbrio.
  - 17.2. Limitação do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte (os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos).
  - 17.3. Vedações para o estabelecimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS.
  - 17.4. Prazo de dois anos da data de entrada em vigor da Emenda oriunda da EC nº 103/2019 para a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16, e para a adequação do órgão ou entidade gestora único do RPPS ao § 20, todos do art. 40 da Constituição Federal.
  - 17.5. Vedações da moratória/parcelamento de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios em prazo superior a sessenta meses, exceto em relação aos parcelamentos previstos na legislação vigente até a data de entrada em vigor da Emenda oriunda da EC nº 103/2019, cuja reabertura ou prorrogação de prazo para adesão não é admitida pelo art. 31 da mesma Emenda.

18. As restrições à acumulação de benefícios previdenciários de que trata o art. 24 da EC nº 103, de 2019, e, no que não for contrário, a recepção das regras sobre acumulação de benefícios previstas na legislação vigente ao tempo de sua publicação.
19. A vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, constante do § 9º do art. 39 da Constituição.
20. Nos termos do art 14 da EC nº 103, de 2019, a vedação de adesão de novos segurados e de instituição de novos regimes de previdência aplicáveis a titulares de mandato eletivo; a opção de retirada desses regimes no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor dessa reforma; a contagem recíproca do tempo de contribuição vertido para tal regime previdenciário, caso o segurado exerça a referida opção; a preservação dos direitos adquiridos em relação às pensões e aposentadorias de titulares de mandato eletivo cujos requisitos tenham sido cumpridos até a entrada em vigor da EC nº 103, de 2019.
21. A exclusão da possibilidade de aplicação, como sanção administrativa, da **pena de aposentadoria compulsória** de magistrados e membros do ministério público dos Estados, com direito a proventos proporcionais ao tempo de serviço, com a alteração dos arts. 93, VIII, 103-B, § 4º, III, e art. 130-A, § 2º, III, da Constituição, na parte em que previa tal prestação previdenciária.
22. Os requisitos previstos no art. 34 da EC nº 103, de 2019, para a hipótese de extinção, por lei do ente federativo, do respectivo regime próprio de previdência social, até que seja editada lei complementar federal sobre normas gerais que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição, dispondo, entre outras matérias, sobre os requisitos para a referida extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.
23. Salvo na situação de ausência de deficit atuarial a ser equacionado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, e mesmo naquela hipótese de ausência de deficit a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. É o que dispõe o **§ 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019**.
24. A norma de vigência da alíquota de contribuição previdenciária de 14%, que será exigida no âmbito do RPPS da União a partir de **1/3/2020**, de acordo com o disposto no *caput* do art. 11 c/c o art. 36, I, da EC nº 103, de 2019, implica, a partir dessa mesma data, para os demais entes da Federação, em regra, o dever de majorar a sua alíquota, quando inferior, ao menos até o referido percentual, **por meio de lei**, em observância ao que dispõe o **§ 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019**, sob pena de o respectivo RPPS ser considerado em situação previdenciária irregular, a teor dos arts. 3º e 7º da Lei nº 9.717, de 1998. Esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, **por meio de lei**, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

**b. normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata:**

1. A norma de concessão do abono de permanência de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição, já que o legislador dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão.

**c. normas de eficácia limitada, não autoaplicável, e dependente de complementação legislativa (aplicabilidade diferida):**

1. A norma constitucional permanente de concessão de aposentadoria voluntária comum (inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição).
2. As normas constitucionais permanentes sobre aposentadorias voluntárias especiais (art. 40, §§ 4, 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º, da Constituição).

3. A regra de concessão da pensão por morte ao dependente do servidor público civil (§ 7º do art. 40 da Constituição).
4. O tratamento diferenciado para a hipótese de concessão de pensão por morte decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, para o servidor policial, agente penitenciário ou socioeducativo.
5. O cálculo dos proventos a que se refere o § 3º do art. 40 da Constituição.
6. A compensação financeira entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.
7. A aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, com exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão, bem como a condição de o servidor ser insuscetível de readaptação (inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição).
8. As diretrizes que visam a orientar a atividade legislativa futura da União, com caráter prospectivo, acerca do objeto da lei complementar federal que deverá dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos RPPS (art. 40, § 22, da Constituição).
9. A aplicação de recursos do RPPS na concessão de empréstimos com consignação em folha de pagamento dos segurados (§ 7º do art. 9º da EC nº 103, de 2019), que depende de norma integradora de sua eficácia a ser expedida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.
10. A instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal (objeto de remissão expressa do § 8º do art. 9º da EC nº 103, de 2019), cuja regulamentação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes subnacionais, isto é, não estiver mais em período de vacância, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição, a teor do que dispõe o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019.
11. A possibilidade de alteração tanto das normas constitucionais de acumulação previstas no art. 24 da EC nº 103, de 2019, quanto da legislação infraconstitucional recepcionada, a teor do § 5º desse artigo, a qual depende de complementação legislativa, na forma de lei complementar nacional sobre vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social, cuja aplicação deverá ser estendida aos regimes próprios de previdência social, nos termos do § 6º do art. 40 da Constituição.
12. A disciplina jurídica de transição para os regimes de titulares de mandato eletivo que porventura existam atualmente nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, no caso de opção de permanência em tais regimes, que por força constitucional passam a ser em extinção (art. 14, § 5º, da EC nº 103, de 2019).
13. A administração, por entidade aberta de previdência complementar, de planos de benefícios patrocinados pelos entes federados, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, conforme a nova redação conferida pela EC nº 103, de 2019, ao § 15 do art. 40 da Constituição, que depende de regulamentação mediante lei complementar da União.

d. normas com período de vacância:

1. Os arts. 11, 28 e 32 da EC nº 103, de 2019, que tratam das alíquotas de contribuição do RPPS da União e do RGPS, bem como da alíquota de contribuição prevista na Lei nº 7.689, de 1988, levando em consideração o período de anterioridade tributária (nonagesimal), entram em vigor a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação dessa Emenda, conforme o inciso I do art. 36 da EC nº 103, de 2019.
2. A alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal e a cláusula de revogação contida na alínea *a* do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da EC nº 103, de 2019, **não têm aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enquanto estiverem em período de vacância, já que dependem de referendo para o início de sua vigência**, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação, conforme o II do art. 36 da referida Emenda.
3. A possibilidade de instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva, e de fazer incidir contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo, se houver déficit atuarial, as quais necessitam de referendo mediante **lei do ente subnacional, de que trata o inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019**, para a nova redação conferida pela reforma ao art. 149 da Constituição.

Brasília, 22 de novembro de 2019.

À consideração da Senhora Coordenadora de Estudos e Diretrizes de Normatização.

Documento assinado eletronicamente

**MÁRIO CABUS MOREIRA**

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Em exercício na SRPPS/ME

Ciente e de acordo.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral.

Documento assinado eletronicamente

**MARINA ANDRADE PIRES SOUSA**

Coordenadora de Estudos e Diretrizes de Normatização

Ciente e de acordo.

À consideração do Senhor Subsecretário.

Documento assinado eletronicamente

**LEONARDO DA SILVA MOTTA**

Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal

De acordo.

Ao Senhor Secretário Adjunto de Previdência.

Documento assinado eletronicamente

**ALLEX ALBERT RODRIGUES**

Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social

1. De acordo.

2. Ao Senhor Secretário de Previdência

Documento assinado eletronicamente

**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**

Secretário Adjunto de Previdência

79/08

- 1. Aprovo a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, por seus próprios fundamentos.
- 2. Providencie-se a divulgação.

Documento assinado eletronicamente  
**LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES**  
Secretário de Previdência



Documento assinado eletronicamente por **Mário Humberto Cabus Moreira, Auditor(a) Fiscal**, em 22/11/2019, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social**, em 22/11/2019, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo da Silva Motta, Coordenador(a)-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal**, em 22/11/2019, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Andrade Pires Sousa, Coordenador(a) de Estudos de Diretrizes de Normatização**, em 22/11/2019, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Narlon Gutierrez Nogueira, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 22/11/2019, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo José Rolim Guimarães, Secretário(a) de Previdência**, em 22/11/2019, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5155534** e o código CRC **8B2DA754**.