

Centro de Apoio Operacional das Promotorias
de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da
Cidadania

05|2021

NOTA TÉCNICA

· Repercussão da Emenda
Constitucional nº
103/2019 nos Regimes
Próprios de Previdência do
Estado e dos Municípios ·

MPRJ
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CAO
CIDADANIA
MPRJ

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela
Coletiva de Defesa da Cidadania - CAO Cidadania

Elaborado por:

Coordenadora: Dra. Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado

Assessoria Jurídica: Rodrigo Silva de Lima

Sumário

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	05
DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	06
Da Readaptação do Servidor Público Titular de Cargo Efetivo	07
Da Aposentadoria e Rompimento do Vínculo que Gerou o Tempo de Contribuição	08
Da Vedação à Complementação de Aposentadoria e de Pensões por Morte	09
Do Afastado do Exercício para Desempenho de Mandato Eletivo	10
Da Vedação à Incorporação de Vantagens	10
Da Aposentadoria por Incapacidade Permanente do Servidor Abrangido pelo RPPS	11
Da Aposentadoria Voluntária.....	12
Dos Proventos Mínimos e Máximos para Aposentadoria	13
Das Regras para Cálculo de Proventos de Aposentadoria	13
Da Vedação à Concessão de Requisitos ou Critérios Diferenciados	14
Aposentadoria Especial do Servidor com Deficiência	16
Aposentadoria Especial dos Policiais e dos Agentes Penitenciários e Socioeducativos	17
Aposentadoria Especial pelo Exercício de Atividades com Exposição a Agentes Nocivos.....	18
Aposentadoria Especial do Professor	19
Vedação à Percepção de mais de uma Aposentadoria	20
Vedação à Acumulação de Benefícios Previdenciários.....	20
Da Pensão por Morte no RPPS	21
Da Vedação a mais de uma Pensão por Morte	22
Do Abono de Permanência	22
Do Limite de RPPS / Órgão / Entidade Gestora	23
DO PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE	23
Da Alíquota Progressiva	24
DOS BALIZAMENTOS DO RPPS	26
DOS MUNICÍPIOS E O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	31
DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	33
DA ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL	35

Nota Técnica 05/2021 | Repercussão da Emenda Constitucional nº 103/2019 nos
Regimes Próprios de Previdência do Estado e dos Municípios

CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	38

NOTA TÉCNICA CAO CIDADANIA Nº 05/2021

REPERCUSSÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de suas atribuições, e com o fim de oferecer subsídios à atuação dos Promotores de Justiça vinculados a este CAO, assim como estimular o debate de temas relevantes à Instituição, expede a presente Nota Técnica, que tem por escopo apresentar os principais pontos de repercussão da Emenda Constitucional nº 103/2019 nos regimes próprios de previdência do Estado do Rio de Janeiro e de seus Municípios, em especial os que demandam atuação por parte desses entes.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, promoveu reforma no sistema de previdência social do país, talvez a maior delas. Trata-se de norma que elenca 36 (trinta e seis) artigos, que incluiu e alterou inúmeros dispositivos na Constituição da República de 1988.

O texto original (PEC 06/2019) alcançaria todos os entes da federação, mas a redação final foi aprovada no sentido de garantir autonomia federativa de estados e municípios, que agora contam com regras paramétricas e de cálculo de benefícios previdenciários para seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS),¹ ainda que, por outro lado, a Emenda tenha imposto alguns limites².

¹ Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba. p. 27.

² Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) [...] § 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) [...] § 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) § 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) [...] § 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. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) [...] § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os

A EC nº 103/2019 não trouxe disposições aplicáveis de forma equânime a todos os entes da federação. Algumas regras são direcionadas a todos; outras, apenas à União ou somente aos estados, Distrito Federal ou municípios (entes subnacionais). Parte dessas normas têm aplicabilidade imediata³ e outras são consideradas como não autoaplicáveis⁴.

Nos tópicos seguintes, sistematizar-se-á aquilo que a EC nº 103/2019 trouxe de alteração aos entes subnacionais e que demandam atenção por parte do Promotor de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania do MPRJ, respeitando, como regra, a ordem dos dispositivos constitucionais.

2. DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A previdência social (pública) no Brasil é dividida em dois regimes, a saber: (1) Regime Geral de Previdência Social (RGPS)⁵ e (2) Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)⁶. Em uma visão simplista, vincula-se ao RGPS aqueles que possuem relação contratual com o empregador ou os agentes públicos que não se enquadram no RPPS⁷. Por outro lado, a Constituição da República de 1988, alterada pela EC nº 103/2019, prescreve o RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos,⁸ nomeados em virtude de concurso

critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) [...] § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/05/2021.

³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) [...] § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

⁴ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) [...] § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) [...] III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/05/2021.

⁵ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17/05/2021.

⁶ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17/05/2021.

⁷ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) [...] § 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/05/2021.

⁸ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

público.⁹ Difere-se da situação de emprego público, já que o empregado público ou servidor público trabalhista não ocupa cargo¹⁰.

O fundamento constitucional para a instituição do Regime Próprio de Previdência está no *caput* do artigo 40, que com nova redação, mais enxuta e assertiva, não deixa mais margens para dubiedades – fica claro que o RPPS é para os servidores titulares de cargos efetivos, mas não obriga a todos os entes instituírem o regime.

O citado dispositivo também elenca os princípios norteadores do instituto (contributividade, equilíbrio financeiro e atuarial e solidariedade), alguns com tratamento dado pela EC nº 103/2019.¹¹ Do princípio da contributividade destaca-se a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, de igual maneira, agora apresenta a possibilidade de ampliação da base de cálculo de incidência da contribuição dos aposentados e pensionistas e de instituição de contribuições extraordinárias.¹²

2.1 Da Readaptação do Servidor Público Titular de Cargo Efetivo

A readaptação do servidor público titular de cargo efetivo tem previsão constitucional no parágrafo 13 do artigo 37, inserido pela EC nº 103/2019. Ao implantar a matéria no texto constitucional generaliza-se a amplitude da norma em todo país, sendo aplicável a qualquer regime jurídico. O dispositivo prevê a readaptação como uma faculdade e impõe alguns balizamentos para o instituto.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [...] § 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

⁹ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas. 2018. n.p.

¹¹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/05/2021.

¹² Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. – Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 29.

O servidor readaptado é aquele que sofreu redução na sua capacidade de trabalho (limitação da capacidade física ou mental) e, por conta disso, deve ser conduzido a outro cargo ou emprego, compatíveis com a limitação. Para ocupar o novo cargo o servidor readaptado precisa possuir a habilitação e o nível de escolaridade exigidos neste. A sua remuneração permanecerá inalterada, independentemente daquela aplicável ao cargo em que foi conduzido por conta do infortúnio. Esta situação perdurará enquanto o servidor permanecer nesta condição.

Por fim, esclarece-se que esta norma possui relação direta com o artigo 40, parágrafo 1º, inciso I, da CR/88, (aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho), tratado a seguir.

2.2 Da Aposentadoria e Rompimento do Vínculo que Gerou o Tempo de Contribuição

O preceito constitucional determina que a aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do RGPS, acarretará o rompimento do vínculo.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [...] § 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

Esse mecanismo é possível por meio da averbação do tempo de contribuição, aqui mencionamos o auferido no RPPS, no regime geral de previdência (que o então servidor contribuiu antes de entrar para o serviço público). Com essa averbação o servidor comprova que cumpriu o tempo de contribuição junto ao RGPS para se aposentar pelo INSS. No entanto, continuava com vínculo com o serviço público.

Assim, a nova norma impede que o servidor titular de cargos efetivos se aposente pelo RGPS, mantendo-se no exercício do cargo com vinculação ao RPPS. Isso proporcionaria a possibilidade de acumulação de benefícios com a remuneração do cargo efetivo e, também, receber dois benefícios previdenciários futuramente decorrentes de um único cargo público em detrimento do equilíbrio dos regimes previdenciários.

Trata-se de norma constitucional com eficácia plena e aplicabilidade imediata em relação a todos os entes da federação. Cabe observar a

ressalva disposta no artigo 6º da EC nº 103/2019, no sentido de a regra não ser aplicável às aposentadorias concedidas pelo RGPS até a data de entrada em vigor da Emenda.¹³

2.3 Da Vedação à Complementação de Aposentadoria e de Pensões por Morte

A proibição de complementar aposentadorias de servidores públicos e pensões por morte de seus dependentes está expressamente prevista no parágrafo 15 do artigo 37 da CR/88, incluído pela EC nº 103/2019.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

A redação do *caput* do artigo 40, anterior a EC nº 103/2019, assegurava aos servidores titulares de cargos efetivos, dos três níveis da federação, regime de previdência de caráter contributivo e solidário. Por conta dessa redação, questionava-se a obrigatoriedade ou não dos municípios instituírem seus regimes próprios. Discussão que se esvaziou com o advento da norma, ora em vigor.

Ocorre que alguns municípios entendiam ser necessário aplicar aos seus servidores, ainda que em regime geral, as regras constitucionais do regime próprio. Isso fez com que tais entes passassem a complementar a aposentadoria de servidores e a pensão por morte de seus dependentes, o que hoje resta proibido, com exceção para as hipóteses do regime de previdência complementar (§§ 14 a 16 do artigo 40, CR/88) e em situações que decorram da extinção de regime próprio de previdência, por meio de lei.¹⁴

Trata-se de norma de âmbito nacional e aplicação imediata.¹⁵ No

¹³ Art. 6º O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

¹⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17/05/2021.

¹⁵ EC 103/2019 Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32; II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e

entanto, não é aplicável a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor da Emenda.¹⁶

2.4 Do Afastado do Exercício para Desempenho de Mandato Eletivo

A EC nº 103/2019 alterou a redação do inciso V do artigo 38 da CR/88, mas essa mudança parece não surtir efeito prático, pois trata-se apenas de uma melhora do texto constitucional.

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...] V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

Assim, o servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, sendo segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem.¹⁷

2.5 Da Vedação à Incorporação de Vantagens

Veda-se, nos termos do artigo 39, parágrafo 9º, da Constituição de 1988, a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.¹⁸

Vantagens pecuniárias, segundo a doutrina, são as parcelas acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. A problemática era que alguns estatutos incorporavam o sistema de estabilização financeira (incorporação), que nada mais é do que uma forma do servidor agregar ao vencimento-base de seu cargo efetivo determinado valor oriundo de vantagem pecuniária.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

¹⁶ EC 103/2019 Art. 7º O disposto no [§ 15 do art. 37 da Constituição Federal](#) não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

¹⁷ Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...] V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17/05/2021.

¹⁸ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (Vide ADIN nº 2.135-4) [...] § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17/05/2021.

Essa importância normalmente é derivada da percepção contínua, por período preestabelecido, de certa vantagem ou por provimento de cargo em comissão.¹⁹

Destarte, a inclusão do mencionado parágrafo no artigo 39 da CR/88 tem o escopo de proibir futuras incorporações de vantagens na remuneração do cargo efetivo do servidor e tornar inconstitucionais as previsões em sentido contrário dos estatutos locais. Veja-se, esta regra não se aplica às 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 da EC nº 103/2019.²⁰

2.6 Da Aposentadoria por Incapacidade Permanente do Servidor Abrangido pelo RPPS

A chamada aposentadoria por invalidez permanente, com a nova redação do artigo 40, parágrafo 1º, inciso I, da CR/88, dada pela EC nº 103/2019, passou a ser tratada como aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho.²¹

Com efeito, a concessão de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho se dará no cargo em que o servidor estiver investido e tem como condição a impossibilidade de readaptação – matéria inserida pela EC nº 103/2019 no parágrafo 13 do artigo 37 (item 2.1). O próprio dispositivo determina, nesta hipótese, a obrigatoriedade de realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão de aposentadoria, exigindo lei do respectivo ente federativo para tanto.

Importa destacar que EC nº 103/2019 também promoveu a constitucionalização dessa exigência (avaliações periódicas) para verificação da impossibilidade de readaptação do servidor e, por consequência, das condições que ensejaram a aposentadoria. Por outro lado, atribuiu aos entes subnacionais o dever de regulamentar a questão. Trata-se de norma não autoaplicável (norma de eficácia limitada).

¹⁹ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018. n.p.

²⁰ EC 103/2019 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

²¹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

Assim, ante à ausência de disposição transitória, estados e municípios devem manter o quadro jurídico imediatamente anterior à promulgação da Emenda nº 103, atinentes à chamada aposentadoria por invalidez permanente, até a edição de lei do respectivo ente federativo.²² No que se refere à União, a própria Emenda estabeleceu uma norma de transição.²³

2.7 Da Aposentadoria Voluntária

A concessão de aposentadoria voluntária dos servidores, no âmbito da União, ocorrerá aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos, se homem. Para os entes subnacionais, de acordo com o artigo 40, parágrafo 1º, inciso III, da CR/88, prescreve-se que a idade mínima deve ser estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas.²⁴

Assim, trata-se de norma que para os entes subnacionais não é autoaplicável (eficácia limitada). Assim, para estes, continua a vigor as regras de aposentadoria, constitucionais e infraconstitucionais, anteriores à Emenda, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.²⁵

²² EC 103/2019 Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo. [...] § 7º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

²³ EC 103/2019 Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo. § 1º Os servidores públicos federais serão aposentados: [...] II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou [...] § 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo serão apurados na forma da lei.

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. [...] § 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos: [...] II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo; [...] § 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º: [...] II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

²⁴ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

²⁵ EC 103/2019 Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] § 9º 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.

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] § 4º 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. Disponível em:

2.8 Dos Proventos Mínimos e Máximos para Aposentadoria

O parágrafo 2º do artigo 40 da CR/88, que trata dos limites dos proventos de aposentadoria do RPPS, também foi alterado pela EC nº 103/2019. Agora, o dispositivo não mais tipifica os proventos de pensões²⁶ e passa a impor limites mínimo e máximo.

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Os limites mínimo e máximo são os mesmos do Regime Geral de Previdência Social.²⁷ Essa previsão em cunho constitucional é uma inovação.

Ao estabelecer balizamentos, a Emenda determinou aos entes a observância, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, da implementação de regime de previdência complementar para os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo (parágrafos 14 ao 16 do artigo 40), a ser instituído no prazo de prazo de 02 (dois) anos, conforme previsão do artigo 9º, parágrafo 6º, da EC nº 103/2019.²⁸ Por conseguinte, a imposição de limite máximo parametrizado no RGPS deve, igualmente, respeitar esse prazo.

2.9 Das Regras para Cálculo de Proventos de Aposentadoria

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

²⁶ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003) [...] § 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

²⁷ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

²⁸ EC 103/2019 Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. [...] § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 07/06/2021.

Até o ano de 2003 todos os servidores públicos que se aposentavam tinham direito a receber proventos de aposentadoria com base na última remuneração do cargo efetivo – integralidade de proventos. Com o advento da EC nº 41/2003 essa dinâmica mudou e a Constituição passou a colocar regras para cálculo, que considerava as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor.²⁹

Agora, a Emenda 103 de 2019 introduziu nova redação ao parágrafo 3º do artigo 40 e atribui à lei do respectivo ente federativo a disciplina da matéria, mais uma hipótese de norma com eficácia limitada.³⁰

Percebe-se, portanto, que desde 2003 os RPPS(s) se amoldam à norma do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, segundo o qual as contribuições devem ser suficientes para o pagamento do benefício do servidor.³¹ No entanto, ainda que a matéria tenha sido desconstitucionalizada, os entes subnacionais, ao disporem sobre a questão, ainda devem observar tal princípio.

A regra de transição é no sentido de ser aplicado às aposentadorias dos servidores as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC 103/2019, até que os entes disciplinem a matéria por meio de lei.³²

2.10 Da Vedação à Concessão de Requisitos ou Critérios Diferenciados

O novel diploma introduziu no parágrafo 4º do artigo 40 da CR/88 norma que proíbe os entes, na concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, a adotarem requisitos ou critérios diferenciados.³³

²⁹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) [...] § 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração. — [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#) § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

³⁰ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) [...] § 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

³¹ Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. – Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 52.

³² EC 103/2019 Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] § 9º 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.

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] § 4º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

³³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio

Conforme visto, se por um lado a EC 103/2019 incorporou inúmeras medidas ao RPPS(s) dos entes subnacionais que, para tanto, devem regulamentá-las por meio de lei, como na hipótese de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e aposentadoria voluntária e nas regras de cálculo de proventos; por outro, a Constituição também impôs limites – a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão dos benefícios em RPPS, diferentes daqueles já previstos na própria CR/88.

A regra referida é excepcionada na própria Constituição, conforme se depreende dos parágrafos 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º do artigo 40.³⁴ Os requisitos ou critérios diferenciados a serem dispostos em lei complementar do respectivo ente federativo são aqueles relacionados à idade e tempo de contribuição e se limitam à aposentadoria (1) de servidores com deficiência; (2) de ocupantes do cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo e policial (artigo 51, inciso IV; artigo 52, inciso XIII; e artigo 144, incisos I a IV, CR/88); (3) de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes (agentes nocivos) e, por fim, (4) do professor da educação infantil e do ensino fundamental e médio. Com exceção do último ponto, professor, a concessão de aposentadoria especial passou a ser uma faculdade dos entes subnacionais.

No âmbito da União, a reforma propôs, provisoriamente, critérios para tais aposentadorias especiais do RPPS dos servidores federais, até que sobrevenha lei complementar específica. Nos entes subnacionais, de ordinário, prevalece a regra no sentido de se aplicar as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da Emenda, enquanto não advenha lei complementar do respectivo ente.³⁵

financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

³⁴ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) [...] § 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

³⁵ Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo. [...] § 7º 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.

Art. 22. Até que lei discipline o § 4º-A do art. 40 e o inciso I do § 1º do art. 201 da Constituição Federal, a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social ou do servidor público federal com deficiência vinculado a regime próprio de previdência social, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, será concedida na forma da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios. Parágrafo único. Aplicam-se às aposentadorias dos servidores com deficiência 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

Ocorre que a antiga redação do parágrafo 4º do artigo 40 da CR/88 previa, de forma imperativa, que fossem editadas leis complementares que definissem os critérios para a concessão da aposentadoria especial aos servidores públicos.

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#) I portadores de deficiência; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#) II que exerçam atividades de risco; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#) III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#) (redação antiga)

O ponto nodal é que essa lei complementar nunca foi editada, o que fez com que o Supremo Tribunal Federal reconhecesse que o Presidente da República estava em “mora legislativa”, em especial no que refere ao antigo inciso III do citado artigo da CR/88 (Mandado de Injunção nº 721/DF, dentre outros). Determinou-se, assim, que enquanto não fosse editada a norma, deveriam ser aplicadas, aos servidores públicos, as regras de aposentadoria especial dos trabalhadores em geral (RGPS), previstas no art. 57 da Lei nº 8.213/91.

Súmula vinculante 33-STF: Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica.

Este entendimento somente ampara a aposentadoria especial do servidor público tratada no antigo inciso III do parágrafo 4º do artigo 40 da CR/88 – atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física –, não abrangendo as hipóteses dos incisos I (deficientes) e II (atividades de risco).³⁶

2.10.1 Aposentadoria Especial do Servidor com Deficiência

Pessoa com deficiência é aquela que possui impedimentos de ordem física, mental, intelectual ou sensorial, de longo prazo, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.³⁷

promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 14/06/2021.

³⁶ Dizer o Direito. Aposentadoria especial de servidor público e a discussão quanto à possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2020/11/im-possibilidade-de-conversao-do-tempo.html>. Acesso em: 14/06/2021.

³⁷ Lei nº 13.146/2015 Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de

A reforma de 2019 facultou ao ente subnacional estabelecer critérios diferenciados para a aposentadoria do servidor com deficiência, em especial com relação à idade e tempo de contribuição, a ser implementada por lei complementar do respectivo ente federativo.³⁸

O servidor deve ser previamente submetido à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que deverá considerar os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; a limitação no desempenho de atividades; e a restrição de participação (Estatuto da Pessoa com Deficiência, artigo 2º, parágrafo 1º)³⁹.

Adverte-se que a lei complementar aventada neste tópico é uma faculdade, logo, enquanto não implementada, os servidores com deficiência não terão direito a aposentar-se com critérios diferenciados de idade e de tempo de contribuição.⁴⁰

2.10.2 Aposentadoria Especial dos Policiais e dos Agentes Penitenciários e Socioeducativos

No mesmo sentido, estados e municípios passam a ter a faculdade de estabelecer normas para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, por meio lei complementar, criando requisitos ou critérios diferenciados de idade e tempo de contribuição para aposentadoria dos policiais e agentes penitenciários e socioeducativos – artigo 40, parágrafo 4º-B, CR/88.⁴¹

A redação anterior à reforma previa aposentadoria especial para os

condições com as demais pessoas. § 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: (Vigência) I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III - a limitação no desempenho de atividades; e IV - a restrição de participação. § 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência. (Vide Lei nº 13.846, de 2019) (Vide Lei nº 14.126, de 2021) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: /06/2021.

³⁸ CR/88 Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

³⁹ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 88.

⁴⁰ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 90.

⁴¹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

servidores que exerciam atividade de risco, de forma mais aberta.⁴² A norma constitucional, a partir da 2019, restringiu as hipóteses e passou a definir quem se enquadra como servidor em atividade de risco para fins de aposentadoria especial (policiais, agentes penitenciários e socioeducativos). Neste ponto, destaca-se que os guardas municipais não foram contemplados. Além disso, não existem agentes penitenciários e socioeducativos em âmbito municipal – excluem-se, assim, os municípios desse tópico.

2.10.3 Aposentadoria Especial pelo Exercício de Atividades com Exposição a Agentes Nocivos

Considera-se como nocivos, nos termos da Constituição, os agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou associação desses agentes. Os servidores expostos a essas substâncias poderão ter critérios e requisitos diferenciados de idade e tempo de contribuição, para fins de aposentaria especial, mas desde que seja previsto em lei complementar do respectivo ente⁴³.

O benefício previsto requer comprovação da efetiva exposição do servidor aos agentes e veda a caracterização por categoria profissional ou ocupacional. Portanto, “não basta exercer a profissão de médico, por exemplo, para fazer jus à aposentadoria especial. Tem que haver comprovação da efetiva exposição à situação de dano à saúde do servidor.”⁴⁴

Antes da reforma de 2019 o artigo 40, parágrafo 4º, inciso III, da CR/88 previa aposentadoria especial para os servidores que exerciam atividade sob condições especiais que prejudicasse a saúde ou a integridade física. Esse dispositivo também tinha eficácia limitada à edição de lei complementar, que nunca adveio.⁴⁵ Conforme outrora mencionado, o STF

⁴² Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) [...] § 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005) [...] III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

⁴³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

⁴⁴ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 101.

⁴⁵ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de

editou a Súmula Vinculante 33 para suprir essa omissão. No entanto, agora a edição de lei complementar do respectivo ente passou a ser uma faculdade, o que faz com que não seja mais possível aplicar a referida Súmula.⁴⁶

2.10.4 Aposentadoria Especial do Professor

A aposentaria especial do professor da educação infantil e do ensino fundamental e médio, ao contrário das outras (artigo 40, parágrafos 4º-A, 4º-B e 4º-C), não é uma faculdade dos entes – o verbo aqui utilizado é “terão” e não “poderão”. Logo, a União, estados, DF e municípios devem reduzir a idade mínima em 5 (cinco) anos para tais servidores⁴⁷.

A redação dada pela EC nº 103/2019 determina critérios diferenciados apenas na idade mínima estabelecida pela regra da aposentadoria voluntária (reduzida em 5 anos). Antes, o professor que comprovasse exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação básica tinha a redução em 5 anos do tempo de contribuição e de idade exigidos para a regra de aposentaria voluntária.⁴⁸

A normatização da aposentadoria especial possuía eficácia plena, pois não dependia de lei complementar para regular sua aplicação,⁴⁹ contudo, doravante será necessária a edição de lei complementar e os entes passam a ter autonomia para impor regras de acesso a aposentaria de seus servidores, além das normas que estabelecem a forma de cálculo dos benefícios previdenciários – aqui por meio de lei.

A regra de transição imposta aos entes subnacionais é no sentido de serem aplicadas as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da Emenda, enquanto não existir lei complementar.⁵⁰ Assim, para a aposentadoria voluntária do professor da

aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: ~~(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005) [...] III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)~~—Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

⁴⁶ STF. Plenário. RE 1014286, Rel. Luiz Fux, Relator p/ Acórdão Edson Fachin, julgado em 31/08/2020 (Repercussão Geral – Tema 942) (Info 992 – clipping).

⁴⁷ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

⁴⁸ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 106.

⁴⁹ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ~~(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003) [...] § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)~~—Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

⁵⁰ Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo. [...] § 7º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas

educação básica dos entes subnacionais aplicam-se as regras vigentes antes da EC 103/2019, a saber:

1. Até 16/12/1998 (EC 20/1988) – regras de transição do artigo 2º da EC 41/2003 ou do artigo 3º da EC 47/2005;
2. Após 16/12/1998 (EC 20/1998) e até 31/12/2003 (EC 41/2003) – regra de transição do artigo 6º da EC 41/2003; e
3. Após 31/12/2003 (EC 41/2003) – artigo 40, CR/88, com redação conferida pela EC 41/2003.⁵¹

2.11 Vedação à Percepção de mais de uma Aposentadoria

A vedação à percepção de mais de uma aposentadoria no RPPS não é nenhuma novidade da reforma de 2019. Assim, permanece a regra que impossibilita que um servidor aposentado por um RPPS, de qualquer ente da Federação, receba outra aposentadoria por esse mesmo regime – ainda que em ente distinto –, exceto em cargos passíveis de acumulação⁵².

A novidade está no parágrafo 6º do artigo 40 da CR/88, que consiste na obrigação dos entes observarem, em seus RPPS(s), as vedações, regras e condições para acumulação de benefícios previdenciários também previstos para o RGPS.

2.11.1 Vedação à Acumulação de Benefícios Previdenciários

Antes da EC 103/2019 a Constituição não proibia, de maneira expressa, a acumulação de benefícios previdenciários, somente a percepção de aposentadoria por mais de um RPPS (exceto os cargos cumuláveis). A legislação interna dos entes federativos era quem limitava, em alguns casos, o acúmulo de mais de uma pensão ou pensão com aposentadoria.

Esta dinâmica mudou com a nova redação do parágrafo 6º do artigo 40 da CR/88, que passou a coibir o acúmulo de benefícios previdenciários. Tratam-se das mesmas estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Constituição.

Ocorre que lei complementar estabelecerá essas vedações, além de regras e condições para acumulação de benefícios previdenciários no RGPS,

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 14/06/2021.

⁵¹ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 109.

⁵² Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

conforme a redação do parágrafo 15 do artigo 201 da Constituição, incluído pela reforma de 2019.⁵³ Enquanto não editada a norma, devem ser observados, ao menos no que tange à pensão por morte, os preceitos do artigo 24 da EC nº 103/2019.⁵⁴

2.12 Da Pensão por Morte no RPPS

A pensão por morte no Regime Próprio de Previdência repete a mesma fórmula da aposentadoria – atribuir ao ente federativo autonomia para disciplinar, em lei própria, critérios para concessão e forma de cálculo (artigo 40, parágrafo 7º, CR/88).⁵⁵

Assim, a novel reforma promove a desconstitucionalização, no âmbito do RPPS, de normas de concessão de pensão e confere eficácia limitada ao dispositivo que o prevê, exceto no que se refere ao limite mínimo de 01 (um) salário mínimo, por conta da remissão expressa parágrafo 2º do artigo 201.⁵⁶

A forma de cálculo, antes disposta na própria Constituição e aplicável a todos, agora é de competência de cada ente.

Observa-se que o ente deve respeitar certos limites, dentre eles o já citado limite mínimo do benefício, quando constituir única fonte de renda

⁵³ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) [...] § 15. Lei complementar estabelecerá vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28/05/2021.

⁵⁴ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 142.

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](#). § 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de: I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#); II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#); ou III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#), com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social. § 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas: I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos; II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos; III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos. § 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios. § 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. § 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](#). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28/05/2021.

⁵⁵ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28/05/2021.

⁵⁶ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28/05/2021.

formal do dependente (parágrafo 2º do artigo 201). Os Estados também passaram a ter competência para tratar, de forma diferenciada, a hipótese de morte dos servidores ocupantes do cargo de agente penitenciário, socioeducativo ou de policial, desde que decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

A norma de transição, até que sejam promovidas alterações legislativas nos respectivos regimes próprios, é o respeito as disposições constitucionais e infraconstitucionais anteriores a Emenda.

2.12.1 Da Vedação a mais de uma Pensão por Morte

A Emenda 103 também tolheu que o beneficiário receba mais de uma pensão por morte, mas desde que seja no âmbito do mesmo regime de previdência – exceto as decorrentes dos cargos acumuláveis⁵⁷.

Mais uma vez, essa regra é para a acumulação no âmbito do mesmo regime e isso não impede receber uma pensão pelo RPPS e outra pelo RGPS. No entanto, segundo a doutrina, o preceito não se aplica aos filhos de servidores, que farão jus à pensão de ambos os genitores (servidores públicos) pelo RPPS.⁵⁸

2.13 Do Abono de Permanência

Antes da reforma de 2019 a própria Constituição da República previa regras para o abono de permanência.⁵⁹ Por outro lado, a Emenda, além de desconstitucionalizar o instituto, dá autonomia aos entes para instituir e disciplinar o benefício, por meio de lei.⁶⁰

O abono de permanência é o instituto pelo qual o servidor que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária possa escolher permanecer em atividade, fazendo jus a um numerário que será equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária. Este

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 142.

⁵⁹ ~~Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003) [...] § 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/05/2021.

⁶⁰ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

quadro cessará quando o servidor completar a idade para aposentadoria compulsória.

Importa enfatizar que o abono tem eficácia contida, de sorte que os entes subnacionais, por meio de lei, estão livres para instituir ou não o instituto em âmbito local, assim como reduzir o valor.⁶¹ Enquanto não advir a referida lei, continua a valer o regramento constitucional e infraconstitucional anterior à EC 103/2019.⁶²

2.14 Do Limite de RPPS / Órgão / Entidade Gestora

Cada ente federativo responsável pelo financiamento de um RPPS, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, estão impedidos de terem mais de um regime e mais de um órgão ou entidade gestora (artigo 40, parágrafo 20, CR/88).⁶³

Garante-se, assim, que o servidor contribua para apenas um RPPS e, por conseguinte, venha perceber somente uma aposentaria pelo mesmo cargo. A adequação do ente a essa regra deverá ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos, contados da data de entrada em vigor da Emenda 103, ou seja, 13/11/2021.⁶⁴

3. DO PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE

Contributividade é um princípio norteador do RPPS previsto no *caput* do artigo 40 da CR/88. A ideia é que os serviços previdenciários só serão prestados àqueles que contribuíram para o regime de previdência social – o que diferencia a previdência da assistência social e saúde pública – que não exigem o caráter contributivo.⁶⁵

Antes da reforma de 2019 os regimes próprios tinham que seguir um percentual fixo sobre a base de cálculo da contribuição, esse quando foi modificado.⁶⁶ Agora, todos os entes devem instituir, por meio de lei,

⁶¹ Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 161.

⁶² Nóbrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 161.

⁶³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

⁶⁴ EC 103/2019 Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo. [...] § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos [§§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal](#) e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao [§ 20 do art. 40 da Constituição Federal](#) deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

⁶⁵ Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. – Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 31 e 32.

⁶⁶ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. ~~§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios~~

contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.⁶⁷

A Constituição ainda prevê a possibilidade de contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas, a incidir sobre o valor dos proventos que supere o salário mínimo, mas desde que haja *deficit* atuarial. Quando essa medida não for suficiente para equacionar o problema, faculta-se a criação de contribuição extraordinária, mas a CR/88 prevê esse instituto apenas no âmbito da União.⁶⁸

3.1 Da Alíquota Progressiva

A nova redação do artigo 149, parágrafo 1º, da CR/88 augura que base de cálculo para a contribuição do RPPS pode ser instituída, por meio de lei, de forma progressiva, com alíquotas crescentes, incidentes sobre faixas de remuneração ou benefício, pelos entes da federação⁶⁹. A instituição de contribuições é uma obrigação, mas a alíquota progressiva é uma faculdade.

Para que essa disposição constitucional passe a vigorar é necessário publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que a referende integralmente, nos termos do artigo 36, inciso II, EC nº 13/2019.⁷⁰

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: [...]

~~instituição 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 1993) (Vide ADIN 3133)~~ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

⁶⁷ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

⁶⁸ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. [...] § 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) § 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

⁶⁹ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

⁷⁰ EC 103/2019 Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: [...] 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; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

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;

Na prática, o ente que aplicar a alíquota progressiva deverá referendar integralmente o artigo 149, da CR/88, mediante lei de sua iniciativa (privativa) e, por conseguinte, também por meio de lei, disciplina progressividade das alíquotas – que pode ou não ser igual ao estabelecido para a União. Faculta-se, portanto, a adoção das mesmas faixas de valores e percentuais da União⁷¹ ou outras, seguindo a realidade da massa de segurados de seu RPPS, mas desde que observado o disposto no artigo 2º da Portaria SEPRT/ME 1.348/2019.⁷²

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019: I - comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho: a) da vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, aos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717, de 1998, e ao inciso XIV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008; [...] Art. 2º Na definição das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para cumprimento da adequação a que se refere a alínea "a" do inciso I do art. 1º, deverão ser observados os seguintes parâmetros: I - Para o RPPS em relação ao qual seja demonstrada a inexistência de déficit atuarial a ser equacionado, a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social; II - Para o RPPS com déficit atuarial: a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima

⁷¹ EC 103/2019 Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os [arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004](#), esta será de 14 (quatorze por cento). ([Vigência](#)) § 1º A alíquota prevista no **caput** será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros: I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais; II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais; III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais; IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo; V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual; VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais; VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais. § 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites. § 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica. § 4º A alíquota de contribuição de que trata o **caput**, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

⁷² Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. – Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 39.

uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019; b) caso sejam adotadas alíquotas progressivas, será observado o seguinte: 1. deverão ser referendadas integralmente as alterações do art. 149 da Constituição Federal, nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019; 2. as alíquotas de contribuição ordinária dos segurados ativos, aposentados e pensionistas e suas reduções e majorações corresponderão, no mínimo, àquelas previstas no §1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.⁷³

O ente que escolher pela não adoção de alíquotas progressivas deverá, em regra, observar como piso a alíquota-base de contribuição dos servidores públicos da União (14%) ou, se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui *deficit* atuarial a ser equacionado, a alíquota não poderá ser inferior às aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.⁷⁴

Importa destacar que a Portaria SEPRT/ME 1.348/2019 impôs um prazo até 31 de julho de 2020 para adoção dessas medidas^{75, 76}

4. DOS BALIZAMENTOS DO RPPS

A EC 103/2019 aventou restrições e responsabilidades no que toca a gestão do RPPS. Criou-se, assim, alguns balizamentos para que os entes subnacionais.

Em primeiro lugar, destaca-se a norma do parágrafo 22 do artigo 40 da CR/88, que proíbe a instituição de novos RPPS(s) para além dos que já existem – matéria outrora tratada. No entanto, os incisos do referido dispositivo impõem diretivas para a lei complementar federal que estabelecerá regras gerais de organização, funcionamento e responsabilidade pela gestão dos regimes já existentes. Essas diretivas têm o objetivo de orientar a União e, em consequência, reverberarão nos RPPS(s) dos entes subnacionais.⁷⁷

⁷³ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.348-de-3-de-dezembro-de-2019-231269862>>. Acesso em: 26/05/2021.

⁷⁴ EC 103/2019 Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. [...] § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui *deficit* atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. § 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de *deficit* a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de deficit. [...] § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (Vide ADIN 3133) (Vide ADIN 3143) (Vide ADIN 3184) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 17/05/2021.

⁷⁵ Portaria SEPRT/ME 1.348/2019 Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019: Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.348-de-3-de-dezembro-de-2019-231269862>>. Acesso em: 26/05/2021.

⁷⁶ A título de esclarecimento, segundo o site "Isto É Dinheiro", 65% (sessenta e cinco por cento) das cidades brasileiras perderam prazo e não ajustaram alíquotas do RPPS.

⁷⁷ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante

Até que a lei complementar de competência da União exigida pelo citado parágrafo 22 do artigo 40 entre em vigor, os RPPS(s) de todos os entes da federação são obrigados observar duas diferentes normas, a saber: (1) o artigo 9º da EC 103/2019 e (2) a Lei nº 9.717/1998 (recepção como lei complementar).

A Lei nº 9.717/1998 estabelece normas gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS(s) dos entes da Federação – tem eficácia plena –, o mesmo pode ser dito a respeito de algumas prescrições do referido artigo 9º⁷⁸, que são as seguintes:

1. O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.
2. O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.
3. Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do RPPS ao qual o servidor se vincula.
4. Os estados, o DF e os municípios não poderão estabelecer alíquota

contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\]](#) [...] § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) III - fiscalização pela União e controle externo e social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) V - condições para instituição do fundo de qualidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) IX - condições para adesão a consórcio público; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18/04/2021.

⁷⁸ Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo. § 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. § 3º **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.** § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. § 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit. § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos [§§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal](#) e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao [§ 20 do art. 40 da Constituição Federal](#) deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. § 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 20 (vinte) anos, nos termos dos [§§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal](#). [\(Vide\)](#) § 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o [§ 11 do art. 195 da Constituição](#). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 18/04/2021.

inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui *deficit* atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS. Não será considerada como ausência de *deficit* a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de *deficit*.

5. Os recursos de RPPS poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.
6. O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo de 60 (sessenta) meses (artigo 195, parágrafo 11, CR/88).

Ressalta-se, mais uma vez, que os RPPS(s) dos estados, DF e municípios deverão observar as disposições acima, que são autoaplicáveis, em sua maioria, (e.g. pagamento diretamente pelo ente federativo dos afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade).

O artigo 167 da CR/88, que tratada das normas de finanças públicas, em alguns incisos dispõe sobre vedações relacionadas ao RPPS. O inciso XII veda a utilização de recursos do RPPS em despesas distintas da sua finalidade. O inciso XIII proíbe 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.⁷⁹

Os parágrafos 9º e 10 do artigo 4º da EC nº 103/2019 trazem regras transitórias para a aposentadoria do servidor do RPPS dos entes subnacionais, ainda que o *caput* seja direcionado ao servidor público federal.

Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:[...] § 9º Aplicam-se às aposentadorias

⁷⁹ Art. 167. São vedados: [...] 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; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) 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. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

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. § 10. Estende-se o disposto no § 9º às normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída por esta Emenda Constitucional aos [§§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal](#).

O artigo 12, parágrafo 1º, EC nº 103/2019, estatui a atribuição dos entes subnacionais em disponibilizarem informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados, que será instituído pela União.⁸⁰

O artigo 21, parágrafo 3º, da Emenda prevê que a legislação anterior à EC nº 103/2019 mantenha-se vigente para as aposentadorias dos servidores locais em trabalho insalubre, enquanto não adaptada a legislação local às novas regras constitucionais.

Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos [arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de: [...] § 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do [§ 4º-C do art. 40 da Constituição Federal](#), 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.

⁸⁰ Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os [arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal](#), aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o [art. 203 da Constituição Federal](#) 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, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos [incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal](#). § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o **caput** disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 18/04/2021.

Às pensões dos dependentes de servidores dos entes subnacionais, conforme o parágrafo 8º do artigo 23 da EC nº 103/2019, também serão aplicadas as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da Emenda, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo RPPS.⁸¹

O artigo 36, inciso II, da Emenda dispõe sobre o momento que algumas normas passarão a vigorar no âmbito do RPPS dos entes subnacionais.

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: [...] 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 refere integralmente;

O termo indicado é a data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente. As normas que que devem ser referendadas são:

CR/88 Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. [§ 1º](#) A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. [\(Vigência\)](#) § 1º-A. Quando houver **deficit** atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. [\(Vigência\)](#) § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o **deficit** atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. [\(Vigência\)](#) § 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do **deficit** e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. [\(Vigência\)](#)

⁸¹ Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento). [...] § 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 18/04/2021.

Art. 35. Revogam-se: I - os seguintes dispositivos da [Constituição Federal](#): a) o [§ 21 do art. 40](#); ([Vigência](#)) [...] III - os [arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#); ([Vigência](#)) IV - o [art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005](#). ([Vigência](#))

Por fim, mesmo que objeto deste trabalho seja o trato da reforma em cotejo com os regimes próprios dos entes subnacionais, por oportuno, destaca-se que o artigo 1º da Emenda modificou o inciso XXI do artigo 22 da CR/88⁸² e conferiu competência privativa à União para editar normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares. No entanto, permanece garantido aos Estados a competência para dispor, em lei estadual específica, sobre a transferência do militar para a inatividade e as pensões militares, dentre outros. Veja-se, como a União vai editar normas gerais, os estados, por conseguinte, deverão amoldar suas leis específicas.⁸³

5. DOS MUNICÍPIOS E O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

O RGPS, no que tange aos agentes públicos, será aplicável àqueles que não possuem vínculo estatutário estável com o ente federado, como acontece com os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão; servidores temporários, contratados para exercer necessidades especiais e sujeitos a um regime jurídico especial; e os detentores de mandato eletivo.⁸⁴

Ocorre que muitos municípios do país não instituíram RPPS e, como consequência, seus servidores estão vinculados ao RGPS. Antes da EC nº 103/2019 havia uma certa divergência a respeito da obrigatoriedade do RPPS, muito por conta desses municípios que não instituíram em cotejo com

⁸² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, **inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares**; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

⁸³ Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#)) § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#)) § 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003](#)) § 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 101, de 2019](#))

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...] § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#)) [...] X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/05/2021.

⁸⁴ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) [...]§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15/06/2021.

a antiga redação do *caput* do artigo 40 da CR/88, a saber:

Art. 40. **Aos servidores** titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência** de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

A celeuma girava em torno do termo “é assegurado”, que não foi reproduzido na nova redação dada pela EC nº 103/2019, a seguir:

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

A Emenda, além de alterar o *caput* do artigo 40 e retirar a expressão “é assegurado”, proibiu expressamente a criação de novos RPPS(s), atribuindo para lei complementar federal o estabelecimento de requisitos de extinção do RPPS existente e a migração de seus segurados ao RGPS⁸⁵ - artigo 40, parágrafo 22, CR/88:

Art. 40. [...] § 22. **Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social**, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

Conforme outrora citado, o parágrafo 15 do artigo 37 da CR/88⁸⁶, incluído pela EC nº 103/2019, também proibiu a complementação de aposentadoria de servidores públicos e de pensão por morte a seus dependentes, mas isso não impede a instituição de previdência complementar,⁸⁷ conforme melhor será analisado no tópica seguinte.

⁸⁵ Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba. p. 12.,

⁸⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...] § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15/06/2021.

⁸⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social.

6. DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

O regime de previdência complementar foi bastante alterado pela EC nº 103/2019, deixou de ser uma faculdade para os entes federados e passou a ser uma obrigação. Assim, cada ente subnacional deve instituí-lo, por meio de lei local de iniciativa do respectivo Poder Executivo, que será reservado aos servidores efetivos⁸⁸.

Importa destacar, por oportuno, que o regime de previdência complementar não se confunde com a complementação de aposentadoria de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes prevista no artigo 37, parágrafo 15, da CR/88.⁸⁹

Os balizamentos constitucionais para o regime foram dispostos no parágrafo 15 do artigo 40, que informa que a oferta do benefício será na modalidade contribuição definida, apenas. Além disso, a previdência complementar será efetivada por entidade fechada (aos servidores ou a um grupo definido de contribuintes) ou aberta (acessível por quem quer que seja) e, assim como na antiga redação, prescreve-se a observância do disposto no artigo 202 da própria Carta, que trata do regime de previdência privada.⁹⁰

⁸⁸ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [...] § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

⁸⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17/05/2021.

⁹⁰ Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) § 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) § 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) § 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) § 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18/04/2021.

Não é novidade a possibilidade de instituir-se regime complementar de previdência, em especial o fechado, a mudança apresentada pela Emenda 103 é a inclusão da modalidade aberta. Neste ponto, a norma tem eficácia limitada, pois a questão deverá ser disciplinada mediante lei complementar da União. Assim, enquanto não editada a norma, apenas as entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios previdenciários, de acordo com o preceito do artigo 33 da EC nº 103/2019.⁹¹

A importância das entidades abertas de previdência complementar é que elas permitem que os entes subnacionais com poucos servidores ganhando acima do teto do RGPS possam instituir os regimes complementares. No entanto, pela falta de regulamentação, resta aos entes, que agora são obrigados a tanto, implementarem os regimes complementares por meio de entidades fechadas de previdência complementar.⁹²

Com efeito, destaca-se que a EC nº 103/2019 aumentou as alternativas para instituição dos ditos regimes, mesmo que fechados, ao indicar as seguintes possibilidades:

1. Adesão a plano de benefício já existente em entidade fechada de previdência complementar;
2. Criação de plano de benefício em entidades fechadas de previdência complementar já existente;
3. Criação de entidade fechada de previdência complementar pelo ente federativo;
4. Adesão a plano de benefício já existente em entidade aberta de previdência complementar; ou
5. Criação de plano de benefício em entidade aberta de previdência complementar.⁹³

Por fim, prescreve o artigo 9, parágrafo 6º, da EC nº 103/2019, que a instituição do regime de previdência complementar deverá ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor da Emenda (13/11/2021).⁹⁴

⁹¹ EC 103/2019 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

⁹² Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba. p. 290.

⁹³ Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba. p. 291.

⁹⁴ EC 103/2019 Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo. [...] § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos [§§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal](#) e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao [§ 20 do art. 40 da Constituição Federal](#) deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 17/05/2021.

7. DA ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Este ponto tem o escopo de traçar a atribuição do Ministério Público estadual para eventual demanda que evolva a atuação o agente público frente a uma previsão da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Conforme examinado, o sistema de previdência brasileiro foi profundamente modificado, conferiu-se mais autonomia a estados e municípios, que devem estruturar-se para atender aos novos parâmetros constitucionais.

Percebe-se que algumas regras são autoaplicáveis e outras não, por vezes, exige-se da União, outras, do próprio estado e municípios, a edição de normas. Com base nessa premissa, de certo, alguns pontos podem suscitar dúvida com relação à atribuição do Ministério Público Federal ou dos Estados. Por exemplo, no caso de uma norma autoaplicável ou de eficácia contida, mas que exige um atuar por parte, por exemplo, do Poder Executivo municipal, que se quedou inerte, estaríamos diante de uma atribuição do Ministério Público estadual (diante da falta de interesse da União).

A aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência está consagrada como direito previsto no art. 40, § 4º-A da Constituição da República (antigo art. 40, § 4º, I), incluído pela Emenda Constitucional 103/2019. A Emenda Constitucional 103/2019 predica, em seu art. 22, caput, que a aposentadoria especial de servidor público federal portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na Lei Complementar 142/2013, que deve ser aplicada inclusive nos períodos de prestação de serviço anteriores à sua vigência, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º-A da Constituição da República. O art. 57 da Lei 8.213/91 não é aplicável para fins de verificação dos requisitos para a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência, porquanto o diploma legislativo não rege, em nenhum aspecto, os critérios necessários à apreciação administrativa desse modelo de aposentadoria especial. **5. In casu, as entidades impetrantes que representam ou substituem servidores federais não mais possuem interesse processual na concessão da ordem injuncional.** Isso porque, desde o início da vigência da Emenda Constitucional 103/2019, a autoridade administrativa responsável pela apreciação do pleito de aposentadoria não mais pode negar-se a fazê-lo com fundamento na ausência de norma regulamentadora do art. 40, § 4º-A da Constituição da República. Deveras, embora subsista a ausência de lei complementar específica, o vácuo normativo não mais representa inviabilidade do gozo do direito à aposentadoria em regime especial dos servidores públicos federais portadores de deficiência, na forma do art. 22, caput, da Emenda Constitucional 103/2019. **O art. 40, § 4º-A, da Carta da**

República, incluído pela Emenda Constitucional 103/2019, predica que cada ente político da Federação deverá estabelecer, em relação a seus próprios agentes estatais, por meio de leis complementares a serem editadas no âmbito de cada uma das unidades federadas, o respectivo regime especial de aposentadoria dos servidores portadores de deficiência. A colmatação de eventual lacuna legislativa existente na regulamentação da aposentadoria especial de servidores públicos estaduais, municipais ou distritais portadores de deficiência deverá ser realizada por meio da legislação complementar a ser editada pela correspondente unidade da Federação, de sorte que a União Federal não mais possui competência legislativa para dispor sobre a aposentadoria especial desses servidores, nos termos do art. 40, § 4º-A, da Constituição Federal, incluído pela EC 103/2019. [MI 4.245 AgR AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 27-4-2020, P, DJE de 22-6-2020.]

Conforme decido pelo STF no julgado a seguir, este entendeu não ter competência para julgar mandado de injunção formalizado por servidor de ente subnacional, face à competência legislativa concorrente de cada ente para edição de lei complementar.

Com o advento da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, tendo em vista a competência legislativa concorrente de cada ente para estabelecer, mediante lei complementar, idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria especial no regime próprio, não cabe ao Supremo julgar mandado de injunção formalizado por servidor de ente federado, voltado a suprir a omissão normativa – artigo 40, parágrafos 4º-A, 4º-B e 4º-C, da Carta da República. [MI 6.816 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 29-5-2020, P, DJE de 17-6-2020.]

Assim, percebe-se que quando se tratar de questão que envolva um município ou estado, que tenha como ponto nodal a função de legislar fruto da competência legislativa concorrente ou até mesmo a inadequação de normas ou qualquer outra omissão, impostas pela EC nº 103/2019, que requer a tutela do Ministério Público, será de atribuição de *Parquet* estadual.

Aqui, convém destacar, que diante da magnitude das modificações implementadas, mostra-se importante instaurar procedimentos administrativos, nos termos do artigo 32 da Resolução PGJ nº 2.227/2018⁹⁵, com o intento de apurar se o Gestor municipal está atento às obrigações que lhe foram impostas e atenderá ao prazo estipulado pela Emenda para que algumas de suas normas ganhem regulamentação específica.

⁹⁵ Art. 32 - O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado judicialmente e apurar notícias de descumprimento de cláusulas de compromisso de ajustamento de conduta; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil. Parágrafo único - Nas hipóteses dos incisos II e IV o procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf>. Acesso em: 17/05/2021.

Neste ponto, a questão não se enquadra no disposto no Enunciado CSMP nº 67/2016, pois não se trata de atuar na defesa de vencimento e vantagens pecuniárias de servidor público, direito individual homogêneo, passível de ser defendido por associação ou sindicato constituídos com essa finalidade, mas sim em acompanhar o cumprimento por Estados e Municípios da missão constitucional que lhe foi conferida⁹⁶.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do sistema de previdência social promovida pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, em seu texto original (PEC 06/2019), alcançava de igual maneira todos os entes da federação, que deviam adotar as novas disposições constitucionais previdenciárias. Ocorre que o texto final seguiu caminho diverso e promoveu autonomia aos entes, que agora podem dispor sobre as regras paramétricas e de cálculo de benefícios previdenciários em seus RPPS(s).⁹⁷

Inúmeros normas da reforma exigem um atuar por parte dos entes subnacionais, que foram elencadas nos tópicos dessa nota técnica. Algumas possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, o que faz com que as normas locais que a contrariam sejam inconstitucionais. Outras, exigem que o ente edite lei (eficácia limitada). O mais crucial, neste aspecto, são as normas que vinculam prazo. Nessa toada, buscou-se indicar algumas disposições que influenciam os entes subnacionais, autoaplicáveis ou não, mas que exigem do Promotor de Justiça atenção, pois podem interferir em questões tuteladas pelo Ministério Público.

Um dos pontos mais sensíveis é a criação da previdência complementar, que passa a ser obrigatória e competência do ente. Cuida-se de demanda com prazo predeterminado para implementação, e seu inadimplemento pode gerar sanções do artigo 167, inciso XIII, da CR/88, a saber: vedação de transferências voluntárias de recursos, concessão de avais, garantias e subvenções da União, além da concessão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios⁹⁸.

Logo, importante se mostra acompanhar o trabalho desenvolvido pelo

⁹⁶ ENUNCIADO CSMP Nº 57/2016: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS E VANTAGENS PECUNIÁRIAS INSUFICIENTES. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGENEO DISPONÍVEL. Comprovada que a notícia de insuficiência de vencimentos e vantagens pecuniárias de servidores públicos caracteriza, em tese, lesão a direitos individuais homogêneos disponíveis, defensáveis por associações e sindicatos constituídos com esta finalidade, caberá homologação da decisão de arquivamento do procedimento preparatório ou do inquérito civil. Questão que deve ser solucionada pelos próprios interessados no âmbito do direito privado. Acessado em 21.06.2021. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1128257/enunciadoscomvigenciaapartirde08defevereirode2021.pdf>

⁹⁷ Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba. p. 27.

⁹⁸ Art. 167. São vedados: [...] 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

gestor, nessa seara, considerando as implicações que sua inércia pode trazer à saúde financeira do Município, o que compromete a execução de políticas públicas e a continuidade do serviço público desenvolvido.

9. REFERÊNCIAS

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas. 2018. n.p.

Dizer o Direito. Aposentadoria especial de servidor público e a discussão quanto à possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2020/11/im-possibilidade-de-conversao-do-tempo.html>>. Acesso em: 14/06/2021.

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. Análise das Regras Constitucionais da Reforma Previdenciária Aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Entes Federados Subnacionais. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf>. Acesso em: 14/06/2021.

Nobrega, Tatiana. Benedito, Maurício. Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba. SP. Editora Foco. 2021. p. 52.

Rigolin, Ivan Barbosa. Reforma da previdência e os Municípios. Alguns comentários. Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 21. n. 242. p. 101-112. Abril 2021.

Ressaltamos que os Centros de Apoio Operacional, conforme previsão da LC 106/2003, são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, dentre outras atividades, remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade.