

SEGREGAÇÃO DE MASSA E EQUILÍBRIO FINANCEIRO ATUARIAL NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

LA SEGREGACIÓN DE MASA Y EQUILIBRIO FINANCIERO ACTUARIAL EN SU REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

MASS SEGREGATION AND ACTUARIAL FINANCIAL BALANCE IN THE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

WESLLAY CARLOS RIBEIRO*
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL/MG

RESUMO: Com a Constituição Federal de 1988, o Regime Próprio de Previdência Social-RPPS passou a ser utilizado por diversos entes federados, sem que existisse, todavia padrões legais mínimos. Examinou-se nesta pesquisa a evolução do regramento constitucional sobre o RPPS com relação à coexistência dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial e da solidariedade na hipótese de utilização da segregação de massa como forma de equacionamento do sistema. Utilizou-se a técnica da análise documental e da revisão bibliográfica com a finalidade de apurar dados da legislação, da doutrina e das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Como resultados pode-se constatar dificuldade existente em harmonizar os princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial na ocorrência da segregação de massa.

PALAVRAS-CHAVE: Regime Próprio de Previdência Social; Equilíbrio financeiro e atuarial; Princípio da solidariedade; Segregação de massa; Previdência Social.

RESUMEN: Con la Constitución Federal de 1988, el Regime Próprio de Previdência Social-RPPS ahora es utilizado por varias entidades federales, sin la existencia, sin embargo los estándares legales mínimos. Fue examinado en este estudio la evolución de regramento constitucional sobre RPPS en relación con la coexistencia de los principios de equilibrio financiero y actuarial y la solidaridad en el caso de uso de la segregación de masas como una forma de abordar el sistema. Se utilizó la técnica de análisis documental y revisión de la literatura con el fin de determinar los datos de legislación, doctrina y jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el tema. Los resultados pueden verse dificultad existente en la armonización de los principios de solidaridad y equilibrio financiero y actuarial en el caso de la segregación de masas.

PALABRAS CLAVE: Regime Próprio de Seguridade Social; equilibrio financiero y actuarial; Principio de solidaridad; la segregación de masas; Seguridade Social.

ABSTRACT: With the Federal Constitution of 1988, the Regime Próprio de Previdência Social-RPPS became used by several federated entities, although there were no minimum legal standards. In this research the evolution of the constitutional rule on RPPS was examined in relation to the coexistence of the principles of financial and actuarial balance and solidarity in the hypothesis of the use of mass segregation as a way of equating the system. The technique of documentary analysis and bibliographical review was used in order to ascertain data of the

* Professor Adjunto Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL/MG. Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Doutor em Direito pela Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMinas. wesllay.ribeiro@gmail.com.

Este trabajo fue recibido el 24 de marzo de 2017 y aprobado el 12 de junio de 2017.

legislation, doctrine and decisions of the Federal Supreme Court on the subject. As a result, there is a difficulty in harmonizing the principles of solidarity and financial and actuarial balance in the occurrence of mass segregation.

KEYWORDS: Regime Próprio de Previdência Social; Financial and actuarial balance; Principle of solidarity; Mass segregation; Social Security.

1. INTRODUÇÃO

A seguridade social é um desafio dos diferentes povos e culturas ao redor do mundo que busca avançar como direito humano, mais que se protraí frente às questões de sustentabilidade do sistema tão prolapado em diferentes idiomas.

A busca pelo reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais sociais não é recente. Se fizermos um recorte temporal localizando o início do Estado de Direito no século XVIII, mais especificamente por ocasião da Revolução Francesa de 1789, dada a sua significância no contexto mundial, encontra-se ali o que se denominou de primeira dimensão de direitos fundamentais. Estes, embora direitos individuais sedimentam o plano de fundo, dada a noção de anterioridade da lei e liberdade de associação, para o exercício futuro de outros direitos de caráter coletivo e sociais. Talvez inspirada por esta nova ideologia política fundado nos princípios da Revolução Francesa, na Alemanha, Bismarck possa ter sido levado a reconhecer a necessidade da liberação dos sindicatos e pela primeira vez na história conhecida se tenha instituído um sistema de seguro social de caráter contributivo, embora restrito. Origem do que chamamos hoje de sistema segurista ou laborista.

Não obstante, os progressos obtidos com a primeira dimensão de direitos fundamentais, é fato conhecido que na área social ainda eram necessários novos avanços. O reconhecimento destes avanços veio somente no início do século XX inspirados pela onda constitucionalista, destacando-se as Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919. Momento conhecido com o surgimento da segunda dimensão de direitos fundamentais, agora de caráter social, buscou-se a implementação de direitos voltados à educação, previdência e saúde. Outro marco histórico do reconhecimento da seguridade social decorreu do *Report on Social Insurance and Allied Services*, conhecido como Plano Beveridge, elaborado em plena Segunda Grande Guerra por Sir Willian Henry Beveridge, na Inglaterra. O Plano Beveridge reconhecia a necessidade de um sistema de seguridade universal envolvendo saúde, previdência e assistência aos desamparados. Este modelo inspirou grande parte dos sistemas de seguridade no mundo, atualmente sendo denominado de sistema universal ou omnigarantista.

Esse movimento de fortalecimento do constitucionalismo mundial, tardou ao chegar ao Brasil. Do nosso processo de independência até os dias atuais passou-se por oito períodos alternados entre cartas políticas outorgadas e Constituições promulgadas, nos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988. Apenas a última, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, reconheceria pela primeira vez um Direito a Saúde e a Assistência Social, além de dar contornos também únicos ao sistema de previdência. A Seguridade Social a partir de então terá a universalidade como um de seus fundamentos, conjugando um sistema contributivo de previdência e um sistema não contributivo para saúde e assistência social.

No caso da previdência a CRFB/88 cria um sistema de previdência social com dois regimes básicos: a) um geral, voltado aos trabalhadores em geral, e b) um próprio, voltado aos servidores públicos. Conjugando aqui também um sistema contributivo no sistema básico geral e um sistema não contributivo no sistema da previdência do regime próprio. O regime próprio de previdência ainda foi inspirado e reconhecido pela CRFB/88 na noção do *pro-labore facto*, onde o servidor público da ativa manteria o vínculo na inatividade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, representa o marco no processo de redemocratização do Brasil e garantiu importantes preceitos relacionados aos direitos fundamentais individuais e coletivos, além dos direitos sociais.

Todavia, para alguns como Bresser Pereira (2008), embora inegáveis os avanços, a CRFB/88 manteve algumas diretrizes burocráticas que impedem o avanço e fica aquém de uma esperada reforma administrativa que posiciona-se o país na vanguarda de outros modelos de administração pública. Processo que face à onda neoliberal vinha sendo implementada desde o início da década de 80 na Inglaterra e nos Estados Unidos e refletindo por diversos países do mundo. Esse processo de reforma somente tomou ares de efetiva adequação aos padrões brasileiros durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante aquela presidência foi elaborado pelo Ministro de Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, o chamado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, o qual foi devidamente aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 e referendado pelo Presidente da República, sendo publicado em novembro do mesmo ano.

Um dos pontos centrais do PDRAE foi a modificação no aparelhamento do Estado para a prestação de serviços públicos, almejando um Estado menos executor e prestador de serviço, a fim de que possa assumir um papel de coordenador, regulador e provedor de serviços. Neste contexto, a desconcentração e a descentralização seriam a tônica na Administração Pública. A primeira redividindo a competência dentro de diferentes níveis da administração pública direta e a segunda pela promoção de parcerias entre o Estado e a sociedade.

Neste processo de construção de parcerias entre Estado e Sociedade, o terceiro setor passa a ter papel relevante, sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente (Costa, 2008).

Por outro lado, ainda como forma de descentralização também ganham relevância as parcerias na administração pública por meio de contratos com o setor privado, por meio dos quais a iniciativa privada passa a atuar por meio de delegação de serviços públicos.

Reflexo deste novo modelo de gestão pública, que embora não totalmente implementado, é a aproximação do Setor Público estatal, com o público não estatal e com o setor privado. A Administração Pública até então indiferente a processos e mecanismos de gestão privada, passa a buscar novas ferramentas, meios e métodos que possibilitem o alcance de novas diretrizes que inspiradas no princípio constitucional da eficiência, possibilitem uma gestão pública mais célere, eficaz, econômica e fulcrada no resultados e no atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos. (Gaio Júnior, Ribeiro, 2016)

Deu-se início a um processo de interação entre público e privado na gestão pública até então não experimentado no sistema jurídico e administrativo brasileiro. (Gaio Júnior, Ribeiro, 2016) Essa onda de reforma traz possibilidades e desafios em diversas áreas entre elas a seguridade social. No setor de saúde a interação entre o público e o privado entre várias

outras formas aparece nas parcerias com o 3º setor, principalmente pelas chamadas Organizações Sociais de Saúde – OSS. Na assistência social também o 3º setor apresentar forte presença. Na previdência alguns instrumentos utilizados até então pelo setor privado são introduzidos como meio de gestão no setor público destaque para a inserção do princípio do equilíbrio financeiro atuarial, instrumento precipuamente utilizado pelos fundos de pensão privados.

As Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03 promoveram profundas alterações na Previdência do Servidor Público. Em especial a EC 20/98 determinou que os RPPS deveriam observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Por sua vez a EC 41/03 determinou que o RPPS devesse ter caráter solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas. Com o fito de alcançar as determinações trazidas pela EC 20/98 muitos RPPS antes deficitários começaram a realizar estudos e a traçar estratégias para reequilibrar seus sistemas e assim, obter o equilíbrio. Uma dessas estratégias é a segregação de massa. Ocorre que posteriormente, com a adoção do princípio da solidariedade no RPPS esta estratégia pode vir a não ser considerada adequada. Deste modo, o presente estudo objetiva investigar se a segregação de massa é possível frente ao princípio da solidariedade como meio de equilibrar financeira e atuarialmente o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

A hipótese que se apresenta é que a segregação de massa não ofende o princípio da solidariedade, pois cria condições de readaptação do sistema de custeio do RPPS com o fim de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial.

O objetivo do trabalho é o debate, a reflexão sobre a gestão de problemas atuais e de interesse da sociedade, profissionais da seara jurídica e da administração pública, na equação de fatores como a adequação de sistemas de previdência aos regramentos constitucionais e legais.

Outrossim, o presente estudo presente pretende analisar os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; investigar a noção de solidariedade e da segregação de massa no sistema de previdência social; perscrutar a harmonização da solidariedade com a segregação de massa no ordenamento jurídico brasileiro.

Hoje, no Brasil, existem cerca de 2060 RPPS instituídos, alcançado desde a União, os 26 Estados e o Distrito Federal e um pouco mais de 2000 dos 5.570 municípios existentes no País. Importante frisar que, embora, esteja presente em pouco mais de 1/3 dos municípios do País, sua localização se focaliza em municípios de médio e grande porte que respondem por cerca de 70% da população do Brasil, conforme dados de 2015 do Ministério da Previdência Social. São cerca de 9,5 milhões de segurados pelo RPPS o que demonstram a grande importância social do tema. Em termos econômicos, em 2014, os benefícios pagos ultrapassaram a cifra de R\$ 200,00 bilhões. Por outro lado, o tema ainda é pouco estudado, sendo pequena a produção científica e acadêmica sobre o tema, razões que demonstram e justificam a relevância do tema a ser abordado.

O estudo será realizado por meio de uma revisão bibliográfica utilizando a literatura sobre o tema, especialmente livros especializados, notas técnicas, pareceres e orientações normativas emitidas por órgãos oficiais e artigos publicados em periódicos sobre o tema. Além disso, utilizar-se-á de uma análise sistemática da legislação e do direito sobre o tema.

2. A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A previdência do servidor público tem seus primórdios há tempos distantes no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, já trazia em seu art. 75 que a “aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação” (Brasil, 1891). Inobstante a previsão constitucional da aposentadoria do servidor público remontar ao século XIX, a menção a regime próprio de previdência parece ser inaugurada com a previsão legal expressa na LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social que em seu artigo 5º trazia a seguinte redação: “são equiparados aos trabalhadores autônomos os empregados de representações estrangeiras e os dos organismos oficiais estrangeiros ou internacionais que funcionam no Brasil, salvo se obrigatoriamente sujeitos a regime próprio de previdência.” (Brasil, 1960). Este também o entendimento de Nogueira (2011).

Outrossim, antes mesmo da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 – CRFB/88, tratar do tema da forma mais atual, já existiam 250 Regime Próprio de Previdência destinado ao servidor público. (Ministério Da Previdência Social, 2015) Esses regimes próprios de previdência do servidor, anteriores a promulgação da CRFB/88, eram destinados a apenas uma parte dos servidores, sendo-lhes asseguradas na inatividade as mesmas condições da atividade, sem “quaisquer regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas.” (Nogueira, 2012).

A CRFB/88 trouxe referência expressa ao regime de previdência do servidor público, que na sua redação original estabelecia no art. 149, parágrafo único que os “Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.” (BRASIL, 1988)

Inicialmente, na sua forma original, ao servidor público era prevista a aposentadoria na forma do quadro 1.

Quadro 1. Benefício de aposentadoria previsto na redação original da CRFB/88

Norma	Aposentadoria	Requisito
Art. 40, I, CRFB/88	Por invalidez permanente	Proventos integrais proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável
		Proventos proporcionais nos demais casos
Art. 40, II, CRFB/88	Compulsoriamente	Aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço
Art. 40, III,	Voluntariamente	Aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais
		Aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais

CRFB/88		Aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo
		Aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos da CRFB/88 (BRASIL, 1988)

A CRFB/88, de forma inovadora e pioneira no sistema constitucional brasileiro, estatui o Sistema de Seguridade Social brasileiro que na sua redação original do art. 194 pode ser entendido como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). A seguridade social passa a ser regida com base em objetivos que visem: a universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (Brasil, 1988).

Esse conceito de Seguridade Social passa a levar em conta não somente a noção de previdência decorrente de um modelo Bismarkiano como também passa a considerar uma rede proteção social que extrapole o “contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir conotação de cidadania” (Rangel, et all. 1988), mais próximo ao modelo Beveridgiano.

Destarte, pela CRFB/88 pode-se dizer que a previdência social passou a contar com um regime próprio de previdência voltado aos servidores públicos e um outro regime, de caráter contributivo na forma do art. 201 da CRFB/88, mais amplo voltado aos demais trabalhadores civis.

Não obstante a previsão da CRFB/88 dos regimes que comporiam a previdência social, ainda previu no inciso II do art. 192 que os planos de previdência privada seriam autorizados a funcionar na forma de lei complementar a ser editada.

No caso específico da previdência social, a CRFB/88 disciplinou de forma dispare os regimes que tratou. No caso da previdência do servidor público o §4º do art. 40 previa a revisão dos benefícios na “mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade”. (Brasil, 1988)

Outra importante alteração trazida pelo art. 39 da CRFB/88 e com significativo reflexo sobre o regime próprio de previdência foi a adoção do Regime Jurídico Único – RJU para os servidores públicos. Esta inovação da CRFB/88 foi instituída na forma do art. 243 da Lei 8112/90 que previu que os servidores dos poderes da União, dos ex-territórios, das autarquias, fundações que eram regidos pela Lei 1.711/52 ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, fossem submetidos ao RJU. “Assim realizou-se a efetivação de centenas de milhares de servidores, cujos empregos automaticamente foram transformados em cargos públicos” (Nogueira, 2012).

A curto prazo a instituição de regime próprio de previdência foi interpretada pelo gestor público como uma forma de aumentar os recursos disponíveis para o ente federado e conseqüentemente de possibilitar um aumento de caixa. Isto porque, ao instituir o regime próprio o gestor público ficava desobrigado de recolher a contribuição do ente para o custeio do RGPS. Assim, se por um lado a instituição do regime próprio de previdência desobrigava a relação do ente federado com o RGPS por outro a partir da edição da Lei 8.212/91, conforme o art. 56, a inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, tornou-se “condição necessária para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM”. No mesmo sentido a inexistência de débito com aquela autarquia previdenciária também passou a ser considerada como condição para a celebração de “acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.” (Brasil, 1991) Com essa alteração, o INSS passou a dispor de uma importante ferramenta “para realizar a cobrança das contribuições previdenciárias não repassadas pelos Estados e Municípios, cujos servidores encontravam-se vinculados ao Regime Geral de Previdência Social: a retenção do FPE e do FPM.” (Nogueira, 2012).

Este novo cenário jurídico político inaugurado com a CRFB/88 e ainda com os avanços na legislação que tratava do custeio da seguridade social e do RJU importou em uma crescente expansão do regime próprio de previdência. Tanto que conforme é apresentado na tabela 1, a seguir, o número de regime próprio de previdência teve um aumento de cerca de 58% do ano de 1991 até o ano de 1993. Ou seja, o número de regime próprio de previdência social mais que dobrou no referido período.

Tabela 1 – Quantidade de Regime Próprio de Previdência por ano de instituição

Ano de instituição	Quantidade	Acumulado
Até 1988	251	251
1989	20	271
1990	222	493
1991	184	677
1992	184	861
1993	323	1184

Fonte: Adaptado pelo autor com dados de Nogueira (2012)

Ainda pelos dados apresentados na tabela 1 pode-se visualizar que nos primeiros cinco anos após a CRFB/88 o número de regime próprio de previdência aumento aumentou quase cinco vezes em relação ao período anterior. Neste sentido, para Nogueira (2012) observou-se que a partir da CRFB/88 uma associação de fatores possibilitaram uma grande expansão do regime próprio de previdência “dos servidores públicos nos Estados e Municípios: a obrigatoriedade de instituição do regime jurídico único, O MAIOR rigor na cobrança das contribuições devidas ao INSS e a ausência de uma lei federal estabelecendo as normas gerais.”

A longo prazo, todavia, a implementação do RJU trouxe reflexos financeiros negativos ao Estado, pois os servidores que antes se aposentavam na forma, condições e limitações, inclusive o teto de benefício, do Regime Geral de Previdência Social – RGPS passaram a se aposentar na forma do regime geral de previdência. Deste modo, os servidores que eram regidos pelas normas celetistas tiveram seus cargos transformados em cargos públicos, sob regime estatutário, e a partir de então quando fossem requerer seus benefícios, o fariam pela regra da previdência do serviço público. Outrossim, o valor do benefício destes passou a corresponder à integralidade da última remuneração e não mais à fórmula de cálculo e de tetos observados para o RGPS (Rangel, Et all. 2016).

Além disso, embora o art. 149 da CRFB/88 falasse na possibilidade da cobrança de contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência, de fato a situação da previdência do servidor não foi alterada. Ela continuou fiel a sua origem conceitual que entendia que a previdência do servidor público esta “vinculada a relação de trabalho *pro-labore facto*, em que o direito à aposentadoria não decorre da contribuição aportada ao regime, mas sim à vinculação do servidor ao ente público.”(Silva, 2002) Assim, o servidor receberia a sua aposentadoria direto do Estado, sem perda de vínculo, alterando apenas o seu status de ativo para inativo.

De fato, como se pode visualizar do quadro 2, a seguir, a aposentadoria do servidor público não era vinculada ao caráter contributivo.

Quadro 2 – Evolução das alíquotas de contribuição dos servidores civis da União.

Período	Alíquota do segurado	Base de incidência	Benefício financiado
Fev/38 a dez/43	4% a 7%	remuneração	pensões e pecúlio
Jan/44 a dez/79	5%	salário-base	pensões e pecúlio
Jan/80 a dez/84	6%	Salário-base	pensões e pecúlio e outros benefícios (exceto aposentadorias)
Jan/85 a nov/90	6%	Salário-base	pensões e pecúlio
Dez/90 a mar/91	6%	Salário-base	pensões e pecúlio e outros benefícios (exceto aposentadorias)
Abr/91 a out/93	6%	Salário-base	pensões e pecúlio e outros benefícios

Fonte: adaptado pelo autor com dados Silva apud NOGUEIRA (2012, p. 127).

Essa situação será alterada apenas com a implementação do que determinou a Emenda Constitucional n.º 03, de 17 de março de 1993. A partir da referida Emenda a aposentadoria deixou de ser considerada como prêmio concedido ao servidor para se tornar uma espécie de seguro social de caráter contributivo, como será analisado no item seguinte.

2.1 DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 03, DE 17 DE MARÇO DE 1993

Antes de tratar do tema referente a Emenda Constitucional n° 03 é necessário uma rápida e sucinta menção ao momento político e econômico vivido pelo país no início da década de 90.

Segundo Camargos (2002) ao se traçar uma retrospectiva econômica do Brasil nas últimas décadas pode-se verificar que o país passou por uma série de tentativas de estabilização econômica e de controle da inflação. Este processo teve início na década de 80 e ingressou na década seguinte com a utilização de política de congelamento de preços, taxas de juros, de salários e de suas perdas. Foi a época dos chamados planos de governo como: Plano Cruzado I e II em 1986, Planos Collor I e II em 1990-1992. Assim como de planos que tenderam a buscar melhorias nos indicadores macroeconômicos como os planos de Delfim Neto em 1979-1984 e de Francisco Dorneles em 1985. Ainda houve os planos que tenderam a atingir as ambas as características pretendidas pelos planos mencionados anteriormente como os planos de Bresser-Pereira de 1987-1988 e o Plano Verão de 1989-1990.

Em comum neste período havia a busca pela estabilização econômica do país, a redução da inflação e no setor público promovia-se reformas com o objetivo de combate ao déficit público. Neste processo de ajuste ganhou destaque na agenda do governo a noção de reforma patrimonial, especialmente com o processo de desestatização de ativos e bens públicos e na reforma administrativa que buscava reorganizar o Estado e cortar gastos da máquina governamental (Brito, Mendes, 2016). Processo que se prolongaria de governo a governo e esta presente ainda nos dias atuais.

Neste contexto de crise fiscal e de tentativa de estabilização econômico se insere a Emenda Constitucional N° de 03, de 17 de março de 1993. A EC 03/93 abordou diversos temas como tributação, processo civil e previdência do Servidor Público ao determinar que “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores” (Brasil, 1993).

Esta determinação constitucional de caráter contributivo do regime de previdência do servidor público resultou na edição da Lei 8.688/1993 que alterou o art. 231 da Lei 8112/90 que estabelecia que em seu §2º que “o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional” que a partir de então passou a ter a seguinte redação: “O custeio das aposentadorias e pensões é de responsabilidade da União e de seus servidores” (Brasil, 1990).

Esta nova sistemática constitucional instituiu o caráter contributivo para um Plano de Seguridade Social do servidor público federal que passaria a partir de então a contribuir com percentuais variáveis entre 9 a 12% de sua remuneração. Devendo ainda a União, suas autarquias e fundações contribuir com valor igual ao do servidor para o custeio do sistema. Para Nogueira (2012) deste ponto em diante “começou a ser estabelecido o vínculo contributivo para as aposentadorias, em substituição à ideia de prêmio concedido pela relação de trabalho.”

Com a assunção da necessidade de contribuição para o custeio do regime próprio de previdência do servidor tem início um processo de reforma do próprio sistema. A permissão da CRFB/88 de instituição de regime próprio de previdência por Estados e Municípios gerou uma gama enorme de regras e regimes diferenciados, sem uma legislação que desse as

condições básicas de desenvolvimento. Havia apenas as garantias constitucionais asseguradas de integralidade e paridade, cabendo a cada ente o regramento de alíquotas, organização e operação do regime. Esta situação será alterada apenas a partir do ano de 1998, inicialmente com uma reforma administrativa por parte do próprio Estado com a Emenda Constitucional 19/1998 e posteriormente com uma reforma da própria previdência com a Emenda Constitucional 20/1998.

2.2 DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998.

Outra norma que merece ser referida no contexto de análise do regime próprio de previdência do servidor público é a Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. Isto porque se fizermos uma análise pretérita do regime jurídico do servidor público notaremos que desde a Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, era permitido admitir servidores na forma da legislação trabalhista, situação regulamentada na forma dos artigos 96 e 97 do Decreto-Lei n.º 200/67. A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, no art. 109, I, ao determinar que lei federal definiria o regime jurídico do servidor público, ampliou a possibilidade de dualidade de regimes, sendo que a Lei 6.185/74, ao regulamentar o referido dispositivo constitucional, excepcionou apenas as funções relacionadas às “áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público” que deveriam ter regime estatutário, todas as demais funções poderiam ser contratadas na forma da legislação trabalhista. (BRASIL, 1974) A CRFB/88 ainda trouxe outra modificação no tocante ao serviço público ao determinar, na sua redação original, no art. 39 que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.” (BRASIL, 1988) Esta determinação de um RJU aliada à prevista no inciso II do art. 37 da CRFB/88 que condicionou o ingresso ao serviço público por meio de concurso, padronizou de uma só vez a investidura e o regime jurídico do servidor. Para Gerzoni Filho (1996, p. 44) quando da implantação do RJU, na esfera federal, “dos cerca de 700.000 servidores civis ativos da União, não mais de 150.000 ainda eram regidos pela Lei n.º 1.711, de 1952”. Esta situação como já tratamos anteriormente elevou os custos do Estado.

Em uma análise mais ampla do contexto constitucional, percebe-se que CRFB/88 contemplou um modelo capitalista de economia, como se pode verificar no contexto do capítulo que trata da ordem econômica. Todavia, a CRFB/88 trouxe também um inédito arcabouço de garantias individuais e coletivas de cunho social. Pode-se perceber também que quanto à estrutura do Estado a CRFB/88 manteve basicamente o modelo da constituição que a precedeu com as inovações instituídas pelo Decreto-Lei 200/67 (Costadello, 1999).

De fato, a CRFB/88 foi promulgada em um período de redemocratização do País, de crise fiscal e econômica. Este período marcado por diversas tentativas de implementação de diferentes planos econômicos resultou em um diagnóstico de que o problema residia em uma crise de estado. (COSTA, 2008) Tal análise aliada a uma certa estabilidade econômica promovida pelo Plano Real, iniciado em 1994, levaram à indicação pelo governo federal, nos termos indicados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, que tinha como Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE.

O PDRAE tinha por pressuposto a necessidade de modernizar o aparelhamento Estatal com a finalidade de torna-lo mais eficiente, pois segundo o próprio documento o governo não carecia de governabilidade, pois esta decorreria da sua legitimidade democrática, todavia era carente em governança dada a sua incapacidade de implementar políticas públicas e pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Outrossim, PDRAE tinha como aspiração iniciar um novo tipo de gestão pública de caráter gerencial, da qual dois aspectos parecem se distinguir: a) a descentralização dos serviços a cargo do Estado, muitas vezes por meio de agências reguladoras; e b) uma aproximação da administração pública com o setor privado, por meio da participação nos assuntos estatais das entidades chamadas publicas não estatais, ou seja, as organizações sociais que compõe o terceiro setor (Costadello, 1999).

Para a implementação deste processo era necessária uma reforma administrativa na seara constitucional e foi neste contexto que se propôs a Emenda Constitucional 19/98.

A exposição de motivos da proposta de emenda à Constituição n.º 173, de 1995(BRASIL, 1995), que resultaria na EC/19/98, já no início das considerações gerais esta o seguinte.

A crise do Estado esta na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, essa crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia.

E continua ao tratar do servidor público com a seguinte tônica:

Os dispositivos abrangidos por esta emenda constitucional têm como ênfase a revisão dos princípios e normas que regem a administração pública e o regime jurídico dos servidores com a finalidade de remover constrangimentos legais e rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade e descentralização de funções e serviços para estados e municípios.

A exposição de motivos ainda continua a tratar questões relacionadas ao teto remuneratório do servidor, flexibilização da estabilidade do servidor e ao RJU. Sobre o RJU entendeu-se que ele submetia a Administração Pública a uma pesada restrição legal e que a flexibilização de regime, com o retorno do regime celetista, representaria uma forma adequada para a implementação da nova arquitetura jurídico-institucional.

Outrossim, pela redação original do art. 39 da CRFB/88 existia a obrigação de um RJU para todos as pessoas jurídicas de direito público interno, todavia com as alterações introduzidas pela EC 19/98 essa obrigatoriedade deixa de existir. A partir de então, pode-se dizer que passamos a contar com a diversidade de regimes: o estatutário que seria o regime próprio do servidor público e o celetista como regime jurídico do empregado público. Esta distinção de regime importará em consequências futuras para o regime próprio de previdência tendo em vista a reforma promovida pela EC 20/98 que será tratada na sequencia.

2.3 DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998.

Para Fleury e Alves (2004) pode-se dividir as alterações no sistema jurídico previdenciário brasileiro em três períodos: o primeiro seria marcado pela promulgação da CRFB/88 e a instituição da seguridade social com características universais, o segundo seria marcado pela promulgação da EC 20/98 e o terceiro estaria ligada a EC 41/03. Já para Nogueira(2012), ao tratar do Regime Próprio de Previdência, a divisão também corresponderia a três marcos distintos, mas balizados em um primeiro momento pelo período que antecedeu a CRFB/88, em segundo estágio se iniciaria com a promulgação da CRFB/88 e por fim o marco final seria representado pela EC 20/98. Campos (2009), por sua vez destaca a existência de três ondas de reforma, sendo a primeira representada pela EC 20/98, a segunda pela EC 41/03 e a última pela EC 47/05.

Outrossim, independente do seguimento que se opte, o que parece claro é a importância que a reforma decorrente da EC 20/98 representou para o sistema previdenciário.

Na forma da exposição de motivo da proposta de emenda constitucional já de início é evidenciada a finalidade do que se pretendia.

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

O desafio posto, hoje, à sociedade brasileira é decorrente dos dois aspectos supracitados. Trata-se, em primeiro lugar, de avançar no sentido da uniformização dos regimes especiais de previdência, aplicando-lhes os mesmos requisitos e critérios fixados para a esmagadora maioria dos cidadãos brasileiros. Em segundo lugar, é necessário resgatar o caráter contributivo da política previdenciária, transferindo para a área de assistência social, os benefícios que lhe são próprios” (Brasil, 1996).

A proposta ainda deixa claro que sua função é criar o “desenho de um novo modelo previdenciário, financeira e atuarialmente viável e justo do ponto de vista social.”(BRASIL, 1996) Para tanto entre outras proposições pretendia remeter a legislação infraconstitucional o estabelecimento de regras sobre análise de viabilidade atuarial, a supressão de diferenças de gênero, de categorias profissionais e de segurados urbanos e rurais, bem como de estímulo a contribuição. Ainda esclarece que com relação ao RPPS busca-se uma desconstitucionalização das suas regras com os objetivos de desestimular aposentadorias precoces, vedar o acúmulo de aposentadorias e desta com outro rendimento do setor público.

De fato as alterações trazidas pela EC 20/98 modificam de forma profunda o sistema previdenciário no geral e o Regime Próprio em particular. A própria denominação do regime

parecer refletir este processo, pois, usualmente chamado de regime próprio de previdência desde a edição da LOPS, em 1960, passa a ser designado como Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Entre as principais alterações trazidas pela EC 20/98 para o RPPS pode-se destacar a vedação de percepção simultânea de proventos; a manutenção do caráter contributivo; a determinação que o regime se destina apenas aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo; o benefício passa a ficar limitado ao valor da remuneração que o servidor recebia na ativa; é mantida a integralidade do benefício e a paridade na forma de atualização; é vedada a acumulação de aposentadoria com outras remunerações decorrentes do serviço público, a exceção dos cargos que podem ser acumulados na ativa; permite-se a aplicação subsidiária de regras e critérios usados para o RGPS; faculta ao ente federado a instituição de previdência complementar para o servidor público, hipótese em que o benefício será limitado ao teto do RGPS e ainda a determinação que os RPPS deverão observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Atendendo aos critérios da nova sistemática decorrente da EC 20/98 foi publicada em 28 de novembro de 1998 a Lei 9.717, resultado da conversão da MP n.º 1.723/98. A Lei 9.717/98 logo em seu art. 1º determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão organizar os seus RPPSs observando normas gerais de contabilidade e atuaria com a finalidade de garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Para tanto elenca nos incisos uma série de normas que devem ser observadas o alcance destes objetivos. Outrossim, o equilíbrio financeiro e atuarial passa a ser considerado como uma meta a ser alcançada pelos RPPS.

2.3.1 O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é previsto no ordenamento jurídico brasileiro deste a edição da Lei 6.435/77 que tratava das entidades de previdência privada. Segundo se pode verificar da redação do art. 24, da referida lei, “todos os planos de benefícios deverão ser avaliados atuarialmente, em cada balanço, por entidade ou profissional legalmente habilitado.” Este o entendimento de Oliveira (2003). Atualmente, o princípio é previsto expressamente no art. 7º da Lei Complementar 109/2001 que trata da previdência complementar e que revogou a Lei 6.435/77.

Outrossim, com a EC 20/98 o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial que era previsto para a previdência complementar passa também a se tornar um princípio da previdência social, tanto no RPPS na forma do art. 40, como no RGPS na forma do art. 201, ambos da CRFB/88. A partir de então o princípio em questão passa a ser previsto, além do texto constitucional, também na Lei 9.717/98, já referida anteriormente, e ainda na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000, no art. 4º, §2º, IV, “a”.

A noção de equilíbrio financeiro e atuarial segundo Martinez *pub* Oliveira (2003) decorre de um “conceito que quase pertence, com exclusividade, à Previdência Complementar, e que terá de ser trazido à Previdência Básica e ao Direito Constitucional.” Outrossim, a análise e delimitação de um conceito tal que já parte da abstração própria de qualquer princípio deve ainda ser um tanto mais cuidadosa ao passo que se trata, conforme visto, de um conceito nascido na seara privada e que agora é importado para o setor público.

De fato, a abstração própria do princípio é ponto que merece cuidado e análise. Para Martinez *apud* Oliveira(2013) “este conceito terá de ser desenvolvido, e por atuários que têm

o conhecimento de direito, para que se compreenda o que é um plano atuarialmente equilibrado; e por um economista que vai dizer o que é um plano economicamente equilibrado”.

De fato, o conceito parece ainda não ter se estabelecido de forma claro na doutrina, sendo certo, entretanto, que o entendimento do que é passa pela necessidade de uma dicotomia, posto que equilíbrio financeiro apresenta características dispare do atuarial. Outrossim, como forma de entender de forma sistematizada a noção de equilíbrio financeiro e atuarial, pinçou-se do textos publicados por diferentes autores o que entendem pelo princípio, sendo os resultados apresentados no quadro 3 (equilíbrio financeiro) e quadro 4 (equilíbrio atuarial), a seguir.

Quadro 3 - Conceitos de equilíbrio financeiro na doutrina

Balera(2005, p. 67-68)	O equilíbrio econômico-financeiro versa sobre a liquidez do resultado apurado no encontro das receitas com as despesas, ou seja, sobre a suficiência de recursos arrecadados pelo plano de benefícios, no caso ora tratado, para cobrir as despesas incorridas com o pagamento de benefícios .
Campos(2009, p. 82)	Equilíbrio financeiro significa que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em um exercício financeiro .
Nóbrega(2006)	O equilíbrio financeiro trata da correspondência entre as entradas e saídas nos sistema, ou seja, os custos atuais dos benefícios pagos .
Modesto(2006, p. 52)	Equilíbrio financeiro é o equilíbrio de curto prazo , relativo à suficiência dos recursos de financiamento para a cobertura dos benefícios previdenciários imediatos .
Rodrigues(2002, p. 191)	A observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, ou seja, não somente se deve investigar o custo atual dos benefícios pagos (equilíbrio financeiro de curto prazo).

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode verificar os conceitos de equilíbrio financeiro apresentam alguma similaridade principalmente nos pontos realçados em negrito e tendem a convergir na noção de o referido preceito tende a se caracterizar pela existência de recursos para o pagamento dos benefícios em curto prazo.

Uma conceituação usada por Jobim (2003) em julgamento de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade entendeu-se que o equilíbrio financeiro “consiste na equivalência entre as receitas e as despesas”. Entendeu ainda que o referido equilíbrio pode ser “atendido pelas fontes de receita, que são todas aquelas estabelecidas mais o orçamento dos impostos destinados à complementação da contribuição da União, a fim de cobrir sem ônus, principalmente considerando que não há contribuição sobre o conjunto de benefícios.”

O Ministério da Previdência Social por meio da Orientação Normativa SPS n.º 02, de 31 de março de 2009, no inciso XI, do art. 2º define o “equilíbrio financeiro: a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.” (MPS, 2009)

O que reforça o entendimento de que o conceito de equilíbrio financeiro se perfaz com a solvência dos benefícios devidos pelo RPPS em curto prazo.

Em uma análise similar o conceito de equilíbrio atuarial é considerado pela doutrina na forma seguinte.

Quadro 4 - Conceitos de equilíbrio atuarial

Balera (2005, p. 67/68)	O equilíbrio atuarial apresenta-se como um novo elemento para este cenário de atenção a “saúde” financeira e econômica do plano de benefícios, pois corresponde à capacidade de projeção dos recursos financeiros necessários para a garantia dos benefícios previdenciários oferecidos.
Campos (2009, p. 82)	Equilíbrio atuarial significa que o total dos recursos é capaz de saldar os compromissos assumidos de médio e longo prazo .
Nóbrega (2006)	O equilíbrio atuarial, por sua vez, representa o fluxo futuro de pagamentos , de forma a viabilizar o sistema no longo prazo .
Modesto (2006, p. 52)	Equilíbrio atuarial é equilíbrio de longo prazo , significando o grau de cobertura das despesas previdenciárias ao longo do tempo .
Rodrigues (2002, p. 191)	(...) projetar o fluxo futuro de pagamentos (equilíbrio atuarial), de forma a mantê-lo viável também a longo prazo .

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode verificar os conceitos de equilíbrio atuarial também apresentam alguma similaridade principalmente nos pontos realçados em negrito e tendem a convergir na noção de o referido preceito tende a se caracterizar pela existência de recursos para o pagamento dos benefícios em longo prazo.

Usando a mesma análise realizada para conceituar o equilíbrio financeiro Jobim (Supremo Tribunal Federal, 2003) em julgamento de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade entendeu-se que o equilíbrio atuarial “significa uma relação mínima entre a contribuição e a expectativa de vida, o tempo de contribuição e o tempo em que ele vai receber” e ainda na mesma linha complementa “o equilíbrio atuarial vem a ser a correlação entre os montantes das contribuições e o período que o contribuinte receberá os benefícios.”

O Ministério da Previdência Social por meio da Orientação Normativa SPS n.º 02, de 31 de março de 2009, no inciso XI, do art. 2º define o “equilíbrio atuarial: a garantia de

equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.” (Ministério Da Previdência Social, 2009).

O que reforça o entendimento de que o conceito de equilíbrio atuarial se perfaz com a solvência dos benefícios estimados pelo RPPS em longo prazo.

Neste interim em recente nota técnica o Ministério da Previdência Social expõe o seguinte:

“A expressão equilíbrio financeiro e atuarial aplicada à previdência social de que o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo das receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e tempo previstos” (Ministério Da Previdência Social, 2015).

Como salientou-se anteriormente já na exposição de motivos da EC 20/98 foi relatado a necessidade de reestruturar o sistema de previdência tendo em vista os motivos que mencionada. No caso do RPPS ainda se reveste de especial atenção o fato de que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial tenha como um dos objetivos introduzir critérios técnicos atuariais e financeiros na sua gestão. Isto porque, conforme salienta Almeida e Cruz (2008), após a CRFB/88 diversos municípios instituíram seus RPPS “mas sem observar alguns critérios técnicos. A ausência de um estudo atuarial inicial e, por consequência, a falta da construção de uma engenharia financeira, não foi considerada no momento da criação de vários RPPS.” O que teve como consequência um desequilíbrio financeiro e atuarial crônico de vários destes RPPS.

Cabe aqui salientar que a responsabilidade pelo alcance e manutenção de condições financeiras e atuariais que garantam o pagamento dos benefícios e demais compromissos decorrentes dos direitos dos segurados e beneficiários é do gestor público. A regra do equilíbrio financeiro e atuarial grafada no texto constitucional se destina ao Poder Público, posto que é ele o responsável pela arrecadação, gestão e pagamentos dos benefícios. Neste sentido o ministro Carlos Britto (Supremo Tribunal Federal, 2005) em seu voto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-8 deixa claro que:

“Agora, do ângulo do Poder Público, exclusivamente, o dispositivo constitucional em causa (art. 40, caput) estabeleceu que a Previdência Social deverá ser organizada com observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. É deduzir: cabe ao Poder Público, enquanto exclusivo gestor das verbas arrecadadas, fazê-las render o suficiente para assegurar a continuidade vitalícia dos benefícios que são próprios do sistema, estabelecendo, para tanto, uma política de número de funcionários, fixação de base de cálculo e de percentual de descontos previdenciários o bastante para o alcance perene daquele patamar da auto-suficiência financeira”.

A EC 20/98 ainda possibilitou na forma do art. 249 que o ente público constituísse fundos integrados na forma seguinte:

“Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e

seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos” (Brasil,1998).

Outrossim mesmo após a EC 20/98 “permaneciam presentes na agenda dos gestores públicos os potenciais desequilíbrios do sistema; e os gastos previdenciários continuaram em sua escalada ascendente.” (Rangel, Et all, p.53) O que trouxe duas consequências: uma técnica e outra política econômica. A primeira relacionada a alternativas para o equacionamento do desequilíbrio e a segunda uma nova proposta de emenda constitucional. Temas que serão abordados a seguir.

2.3.2 FORMAS ALTERNATIVAS DE EQUACIONAMENTO DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como abordado no item anterior desde a EC 20/98 o RPPS deve atender ao disposto no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e para tanto deve observar critérios que garantam a solvabilidade dos compromissos previdenciário em curto e longo prazo.

Entretanto, muitos RPPS, por razões diversas, não conseguiram atender as estes critérios e por se apresentarem desequilibrados financeira e/ou atuarialmente necessitam de alternativas que permitam o equacionamento desses déficits a fim de atender ao referido princípio. Tais alternativas são apresentadas pela Portaria n.º 403, de 10 de dezembro de 2008 do Ministério da Previdência Social (2008) e se constituem nas hipóteses: a) A implementação de um plano de amortização; e b) a segregação de massa.

Na forma do art. 18 da Portaria 403/08, o plano de amortização será uma alternativa para o equacionamento do RPPS que indicar déficit atuarial. O prazo será de 35 anos para que haja o acúmulo de recursos suficientes a cobertura do déficit. O plano deverá ser revisto anualmente por meio de reavaliações atuariais e ainda poderá haver a necessidade de aportes de bens, direitos e outros ativos de qualquer natureza. Permitida ainda a possibilidade do estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar por parte do ente federativo.

Entretanto, caso o plano de amortização se mostre inviável será permitida na forma do art. 20 e seguintes da portaria 403/08 o equacionamento do déficit por meio da segregação de massa. Na forma dessa segunda possibilidade a massa de segurados será alocada em dois planos de perfis diferentes. O plano financeiro será constituído pelo submassa composto por um grupo fechado de se segurados que já estão no gozo de seus benefícios ou em via de seu recebimento. Sendo um grupo fechado não será permitido o ingresso de novos segurados ou beneficiários neste plano. O custeio desse plano será realizado pelo próprio ente federado e por eventuais contribuições de ativos e/ou inativos.

O segundo plano a ser criado é o plano previdenciário que será composto pela submassa de segurados que ingressarem no serviço público após a segregação, bem como pelo demais segurados que não foram incluídos no plano financeiro. Como se trata de um plano que, ao menos a princípio, contará com segurados ativos ainda com algum tempo de contribuição/idade para o recebimento de seus benefícios tem amplas possibilidades de constituir um montante de recursos que possibilite o equacionamento do seu equilíbrio.

2.4 Da Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003.

Em abril de 2003, ou seja, pouco tempo após a promulgação da EC 20/98 foi enviada uma nova proposta de Emenda Constitucional (Brasil, 2003). Já no início da exposição de motivos da proposta de Emenda Constitucional se encontra que:

“É sabido que a Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC n.º 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regime próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios de longo prazo”.

E continua:

“A regra atual dos servidores compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de Previdência Social, inexistindo relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, haja vista ser possível ao servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir com pouco tempo e obter pelo resto da vida um benefício integral em relação à sua remuneração, em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes”.

E ainda:

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

Assim, após um período de poucos meses contado do envio da proposta de emenda constitucional era promulgada a Emenda Constitucional n.º 41, de 2003 – EC 41/03, que teve como escopo promover uma nova alteração no modelo previdenciário brasileiro e, em especial, no RPPS.

Entre as principais alterações trazidas pela EC 41/03 aos RPPS pode-se mencionar o fim da integralidade do benefício e o fim da paridade na forma de reajuste, nova forma de cálculo para a pensão, a vedação de instituição de mais de uma unidade gestora, a contribuição dos inativos, a instituição do abono de permanência e determinação de que o regime deva ter caráter solidário. Sendo este último aquele que se apresenta como mais relevante para este estudo.

Segundo Westphal (2008, p. 44) a “solidariedade é uma categoria dos tempos modernos e, na sua concepção atual, surgiu no início do século 19, como resposta às realidades decorrentes da sociedade industrial.” Ainda segundo a mesma autora na concepção pré-moderna de solidariedade esta na noção de fraternidade e irmandade, conceito este que esteve presente na ideia de *fraternité* adotado na Revolução Francesa e posteriormente assumindo um significado político com a revolução dos trabalhadores de 1848, passando a noção de *solidarité*. Este mesmo significado é reconhecido pelo ministro Carlos Britto (Supremo Tribunal Federal, 2005) em seu voto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-8 ao expor que “a solidariedade, enquanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, em verdade, é fraternidade, aquele terceiro valor fundante, ou inspirador da Revolução Francesa, componente, portanto – esse terceiro valor -, da tríade “Liberté, Igualité, Fraternité”.”

Ainda para Westphal (2008) durante o que pode-se se chamar Estado do Bem-Estar, principalmente na Europa, a solidariedade foi paulatinamente desvinculada na noção individual e transferida para a noção do coletivo, representado pelas instituições e estruturas. Este modelo, pensado na forma de coletividade anônima, administração social, do direito social e da política estatal social, baseou a solidariedade na lógica da distribuição de riscos constituindo um sistema do Estado Providência. Neste modelo existiriam quatro elementos centrais, segundo Ewald *apud* Westphal (2008: 49):

- a) em cada prejuízo individual, a perda relacionada é transportada para o todo social, independentemente da causa do prejuízo; b) os custos da perda são transportados pela vítima à outro em consequência de um determinada compreensão de ‘barato’, correspondente ao desenvolvimento social; c) os sistemas de responsabilidade jurídica colocam-se contra a natureza, o destino e o imprevisível; d) o ‘estado social ideal’ de socialização dos riscos, sendo este ideal realizável como sistema de segurança social.

Neste sentido é necessário comentar que a solidariedade, embora, tenha um ascendência comum, é um conceito em evolução e em constante transformação, posto que se expressa de diferentes maneiras com o objetivo de alcançar os anseios que propugna.

Para Martinez (1985: 57) a solidariedade tem lastros diversos e antigos na formação do modo de vida em sociedade e, embora não seja uma instituição típica da previdência social, aí encontrou “*habitat* natural para o seu desenvolvimento e efetivação.”

No caso do caráter solidário introduzido pela EC 41/03 no caput do art. 40 da CRFB/88 sua motivação decorreu da ideia do legislador foi o de fornecer subsídios para para “justificar a cobrança da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas, no sentido de que estes, não tendo contribuído para sua aposentadoria, devem fazê-lo de forma solidária com os atuais ativos”.(CAMPOS, 2009, p. 80)

Martinez *apud* Oliveira (2003) concordando a justificativa anterior informa que a noção de solidariedade no RPPS foi introduzida como forma de estabelecer uma relação que pudesse apoiar, convalidar a contribuição dos inativos. Entretanto, ainda para o citado autor o termo foi inserido de forma incorreta tecnicamente, pois este tipo de solidariedade deveria decorrer do modelo do sistema e não da lei, uma vez que historicamente a solidariedade decorre da relação entre os ativos.

Para Tavares e Sousa (2016) o sistema previdenciário brasileiro passou por períodos inicialmente adotando a uma concepção bismarkiana denominada de sistema laborista ou segurista que possuía como característica a comutatividade como forma de proteção de grupos específicos. Posteriormente, incorporando aspectos da concepção beveridgiana denominada de universalista ou omnigarantista com feições redistributivas e tendência de abrangência universal com garantias de um mínimo de proteção. Ambas as características se mostram como feições diferentes da solidariedade. Isto porque, o sistema de previdenciário deve ser visto de forma particular em relação aos demais direitos da seguridade social.

Cabe aqui distinguir uma dupla concepção da solidariedade como valor moral, a solidariedade comutativa e a solidariedade distributiva. Para Tavares e Sousa(2016) a solidariedade comutativa reflete o sentimento de pertencimento e de consequente necessidade de proteção entre grupos específicos. A necessidade de reconhecer a si mesmo como detentor de direitos, traz como contra partida a necessidade de reconhecer o seu semelhante como também portador de direitos. Já a solidariedade distributiva encontra seus fundamentos no reconhecimento da necessidade de “proteção do outro pelo que ele é, digno de atenção e respeito, e tem por objetivo a redução da desigualdade entre as pessoas.”

Neste sentido o art. 195 da CRFB/88 estabelece que “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais” Nota-se claramente que quando a CRFB/88 fala em “financiada por toda a sociedade” esta determinando que todas as pessoas, em regime de solidariedade, devem contribuir para o custeio da seguridade social. Aqui incluso, portanto, saúde, assistência social e previdência. Todavia, deve-se lembrar que saúde e assistência social não tem caráter contributivo, destarte evidente aí o caráter de solidariedade distributiva.

Entretanto, quando se fala no direito a previdência a solidariedade assume características diferentes. Sendo o sistema contributivo decorrendo, portando de uma de uma feição laborista e que, portanto, não é universal. Uma solidariedade distributiva relacionada a toda a sociedade parece caracterizar um certo privilégio de alguns, que em decorrência do cumprimento de certos critérios passam a ter direito a benefícios, enquanto outros que não atendem aquelas características, mesmo que tenham contribuído indiretamente para o sistema não terão direito a benefícios. Daí parece decorrer que no sistema previdenciário a solidariedade esta ligada a uma noção comutativa e não distributiva.

Todavia, há que se lembrar que esta característica da solidariedade comutativa do sistema de previdência, necessita em certas condições do temperamento da solidariedade distributiva para que alcance os seus objetivos. Isto porque, quando se fala de benefícios programáveis, cujo a valoração dos benefícios decorre do seu tempo e valor de contribuição, a característica comutativa se ressalta. Todavia, quando se fala em benefícios não programáveis a proporção entre contribuição e benefício nem sempre esta ligada ao fator tempo e valor de contribuição dai decorrer a necessidade da prevalência da solidariedade distributiva, onde todos contribuem para o auxilio do sistema, independentemente de pertencer ao grupo que será protegido por aquele sistema previdenciário, mas necessário para a consecução dos objetivos da previdência.

Esse caráter de comutatividade parece existir em ambos os regimes básicos da previdência social, ou seja, tanto no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em menor escala dada a sua abrangência mais generalizada, como também no RPPS, sendo neste último

de forma mais acentuada dada a restrição decorrente da necessidade de pertencer ao grupo dos servidores públicos. Aqui cabe ressaltar inclusive que esta solidariedade decorre da necessidade daqueles que participam do sistema de proteção de se auto protegerem. Necessário lembrar também que a princípio a solidariedade se dá entre ativos, embora com a inserção das novas regras estabelecidas pela EC 41/03 esta solidariedade tenha se elasticado para alcançar os inativos. Ainda sobre o custeio no caso do RPPS ainda precisa-se comentar que a sua feição não comporta uma base de financiamento ampla como ocorre com o RGPS, ficando a base restrita as contribuições do ente federado, dos segurados (ativos) e beneficiários (inativos). Isto importa, pois sendo o ônus do custeio restrito a obrigação do gestor público quanto ao alcance e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial sobressai como elemento de forte impacto na solidariedade. É assim, pois o gestor não podendo contar com uma base de custeio ampla precisa garantir a solvência do sistema sem lançar mão de outras receitas, pois se assim fizer estaria subvertendo o preceito da solidariedade comutativa em distributiva onerando a população em geral em detrimento de um determinado grupo específico. Grupo este que segundo a própria exposição de motivos que levaram a promulgação da EC 41/03 recebe benefícios em regra, superiores aos do RGPS, conforme se pode verificar na tabela 2.

Tabela 2 – Valor médio dos benefícios previdenciários no Serviço Público Federal e no RGPS (média de dezembro de/01 a novembro/02)

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	VALORES (R\$)
Executivos (civis)	2.272,00
Ministério Público da União	12.571,00
Banco Central do Brasil	7.001,00
Militares	4.265,00
Legislativo	7.900,00
Judiciário	8.027,00
RGPS	VALORES (R\$)
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	744,04
Aposentadorias por idade	243,10

Fonte: adaptado pelo autor com dados de BRASIL(2003)

Esta situação onde o gestor público necessite lançar mão de outras receitas, além da sua contra partida determinada pela lei, pode trazer como consequência um acirramento da desigualdade decorrente da situação onde a sociedade como um todo é chamada a custear um sistema que gera benefícios para um determinado grupo específico. Para Tavares(2003, p. 167) esta situação configuraria a chamada solidariedade invertida.

“Como os servidores não vertem contribuições substanciais para a formação de um fundo suficiente para a manutenção de aposentadorias e pensões calculadas com base no valor da última remuneração, o Estado acaba por cobrir o déficit com ingressos públicos decorrentes da arrecadação, na maior parte, de receitas tributárias que oneram toda a sociedade, inclusive os mais pobres. É a chamada solidariedade

invertida – na qual uma parcela mais rica da sociedade recebe auxílio da mais pobre.”

Outrossim, o RPPS que, como já tratado, ingressou na CRFB/88 com característica não contributivo, decorrendo da relação *pro-labore facto*, ganhou caráter contributivo com a EC 03/93 e agora com a EC 41/03 passa a ter característica contributivo-retributivo, haja vista o fim da integralidade do benefício e a paridade no reajuste. Ressaltando a característica solidária do sistema.

O RPPS pouco tempo após a publicação da EC 41/03 passaria por nova alteração por meio da edição da Emenda Constitucional 47/05, desta vez tratando da aposentadoria especial.

2.5 DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 47, DE 05 DE JULHO DE 2005

A Emenda Constitucional n.º 47, de 05 de julho de 2005 – EC 47/05 editada pouco depois da EC 41/03 altera novamente o texto constitucional de 1988 para estabelecer no § 4º do art. 4º a vedação quanto a utilização de “requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime”. A ressalva fica por conta dos servidores que seja deficientes, que exerçam atividade de risco e àqueles que exerçam atividades que prejudiquem a saúde. A EC 47/05 também determina que a contribuição dos inativos inserida pela EC 41/03, quando se tratar de beneficiário portador de doença incapacitante, “incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.” (BRASIL, 2005).

Por fim, a EC 47/05 estipula que “o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais.” Para tanto é necessário que o servidor preencha, cumulativamente os requisitos que menciona (Brasil, 2005).

2. SEGREGAÇÃO DE MASSA E SOLIDARIEDADE

Como foi visto anteriormente a Previdência do Servidor Público, na forma regradada para CRFB/88, não tinha o caráter contributivo, remanescendo a característica *pro-labore facto* com as peculiaridades que existia anteriormente.

Esta situação levou a constatação da necessidade de implemento de alterações jurídico constitucionais que foram se apresentando paulatina e cronologicamente diferenciadas da previdência do setor privado, embora seja evidente a busca pela aproximação dos sistemas.

Neste sentido com a EC 03/93 a previdência do Servidor Público altera o seu caráter pela contributividade que se impôs, sendo que em seguida a EC 20/98 lhe atribui características de gestão privada com a determinação do equilíbrio financeiro e atuarial, próprio de fundos de pensão privados, para logo depois na EC 41/03 ter inserido expressamente em seu contexto o princípio da solidariedade. Estas alterações levam a necessidade de se coadunar técnicas de gestão importadas do setor privado (equilíbrio financeiro e atuarial) a elementos tipicamente da previdência social (solidariedade).

Esta situação não traz a questão ao debate de eventual impropriedade ou incompatibilidade da técnica constitucional, entretanto, não retira, por outro lado, a necessidade de se conformar o sistema jurídico infraconstitucional no contexto constitucional.

Isto se levando ao contexto interpretado do texto constitucional pelo Supremo Tribunal Federal encontrar-se-á entendimento fixado no sentido de que a União extrapolou os limites de sua competência, que é concorrente nos termos do art. 24 da CRFB/88, ao atribuir atividade administrativa ao MPS que possa interferir nos órgãos e previdência de outros entes federados.

“Essa Corte já fixou entendimento no sentido de que a União, ao editar a Lei 9.717/1998, extrapolou os limites de sua competência para estabelecer normas gerais sobre matéria previdenciária, ao atribuir ao Ministério da Previdência e Assistência Social atividades administrativas em órgãos da previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelecer sanções para a hipótese de descumprimento das normas constantes dessa lei” (Supremo Tribunal Federal, 2014).

Neste sentido, embora o equilíbrio financeiro e atuarial encontre amparo tanto no texto constitucional quanto no infraconstitucional na forma da Lei 9717/98. As condições ou alternativas de seu equacionamento não aparecem neste contexto, ficando a cargo de normas administrativas na forma dos artigos 18 e 20 da Portaria 403/2008 (Ministério Da Previdência Social, 2008).

“Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

(...)

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria”. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

Esta é a posição estabelecida pelo MPS conforme se pode conferir por meio da nota técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, de 05 de março de 2015.

“109. O déficit atuarial compõe desequilíbrio normalmente resultante do tempo de serviço passado, da ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição ou da inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais utilizadas.

110. Trata-se, portanto, de entidade específica no contexto da técnica previdenciária, razão por que se encontra regulada como situação peculiar e, portanto, distinta das demais que também compõem o quadro das necessidades de financiamento previdenciário, exigindo, nessa condição, regulação própria, adequada e compatível com a sua natureza e com o objetivo que se pretende alcançar com os recursos invertidos.

111. As especificidades do déficit atuarial se refletem, sobretudo, nas possibilidades, condições e mecanismos conferidos pela legislação para o seu financiamento, cuja implementação constitui aspecto necessário e essencial para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pela norma constitucional.

112. No âmbito dos RPPS, a matéria se encontra disciplinada nos arts. 18 a 22 da Portaria MPS n° 403/2008, os quais estabelecem as formas admitidas para o seu equacionamento, alternativas a serem definidas pelo RPPS a partir de avaliação atuarial, considerando-se as projeções de receitas e despesas e o atendimento aos limites prudenciais estabelecidos pela LRF. Tais alternativas são:

a) O estabelecimento de um plano de amortização pelo prazo de até 35 (trinta e cinco) anos, que poderá constituir-se de alíquotas suplementares incidentes sobre a folha de salários ou de aportes periódicos, em valores prestabelecidos, a serem transferidos ao RPPS. Adicionalmente ao plano de amortização, o ente poderá também aportar outros bens, valores ou direitos ao RPPS.

b) A segregação da massa, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados em dois grupos denominados de “Plano Financeiro” e “Plano Previdenciário”, de forma que o primeiro, de caráter transitório, ficará excepcionalmente estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, será formatado em regime financeiro de capitalização.”

Donde resulta a possibilidade de que a utilização da referida portaria seria ilegal visto que a própria Lei 9.717/98, na apreciação do STF apresentar inconformidades constitucionais.

Outro ponto que se pode inserir na discussão acerca da segregação de massa gravita em torno do recorte da submassa que comporá o plano financeiro.

A portaria 403/2008 do MPS determina que o plano financeiro será constituído, por um grupo fechado e em extinção:

“O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário”. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS N° 21, DE 16/01/2013)

Pois bem, qual seria a melhor compreensão do termo grupo fechado e em extinção? A princípio a técnica atuarial poderia informar qual a melhor separação de massa a fim de que o plano previdenciário pudesse apresentar contornos equilibrados ao mesmo tempo em que o plano financeiro não se constituísse em fardo elevado além do necessário para que o ente

federado pudesse suporta-lo até o findar das obrigações previstas. Este sentido poderia se constituir em forma, inclusive de atendimento a noção de equilíbrio do sistema.

Por outro lado, a se permitir a segregação de massa, por meio da necessária edição de lei no âmbito do ente federados municipal ou estadual, há de se ter em mente esta lei estará alterando com base em uma portaria ministerial, a portaria 403/2008, o regramento legal estabelecido para o sistema. Isto porque, a segregação de massa altera entre outras coisas a lógica de financiamento do sistema que passa de uma base de custeio fundada na contribuição de servidor/ente público, para apenas o ente público no caso do plano financeiro.

Esta opção se apresenta ao debate de forma bastante eloquente, posto que não há autorização legislativa no âmbito federal para impor ao ente público o custeio integral da massa de segurados, a exceção da extinção do RPPS, conforme determina o art. 10 da Lei 9.717/98 (Brasil, 1998):

“Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social”.

Já no âmbito dos Estados e Municípios esta ausência de autorização legislativa poderia ser suprida por uma lei estadual ou municipal que a autorizasse. Todavia ainda sim, haveria de levar em conta que esta lei em alguma medida estaria alterando o regramento constitucional sobre a matéria. Isto porque, na forma do *caput* do Art. 40 da CRFB/88 a base de custeio do RPPS é composta “pela contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas”. E no caso da segregação de massa estar-se-ia por meio de uma lei municipal ou estadual ampliando a base de custeio para onerar a sociedade como um todo, haja que ao menos no plano financeiro os benefícios seriam integralmente custeados pelo ente estatal, que teria então que lançar mão de recursos que compõe o tesouro público, extrapolando a base constitucionalmente determinada. Esta extrapolação seria, inclusive, aumentar a base de custeio do RPPS para além da base de custeio do RGPS que na forma do art. 195 da CRFB/88, por natureza, já possui uma base de custeio mais alargada.

Esse aumento da base de custeio de forma tão generalizada, ao menos a princípio, parece chocar com o princípio da solidariedade. Posto que conforme foi tratado acima, este princípio que não nasceu no âmbito da Previdência e nela, hoje, aplicado de forma generalizada. Todavia, esta aplicação não pode ultrapassar os parâmetros do contexto constitucional a que foi estabelecido. Neste sentido, a solidariedade previsto no *caput* do art. 40 da CRFB/88 e inserido no contexto da EC 41/03 apresenta contornos diferentes daquela solidariedade prevista no inciso I, art. 3º como fundamento da CRFB/88.

Aquela solidariedade prevista como fundamento constitucional no inciso I, art. 3º da CRFB/88 se dedica a noção de solidariedade como forma de uma sociedade mais justa, mais plural e com menos desigualdade social. Enuncia, outrossim, um valor a ser seguido e buscado por todo o complexo constitucional e deve figurar como fonte e meta a ser perseguida pelo arcabouço jurídico.

Inobstante esta noção de solidariedade como valor, ainda se pode mencionar a solidariedade prevista no art. 195, CRFB/88 e que fundamenta a noção de custeio da seguridade social por toda a “sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante

recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.”

Neste contexto de solidariedade emanada do disposto no art. 195, CRFB/88 temos duas posições diferentes. Uma decorrente do caráter contributivo do sistema previdenciário e outra do caráter não contributivo da assistência social e da saúde. Isto porque no caso do sistema não contributivo que abrange a saúde e a assistência social o caráter distributivo da solidariedade parece evidenciar o desejo de que todos contribuam na proporção de suas possibilidades para que todos aqueles que necessitem ou que possam vir a necessitar do sistema tenham acesso ao mesmo. A noção de justiça social, enunciada no art. 193 da CRFB/88, com claro contornos de solidariedade distributiva se clarifica.

Na outra concepção, no sistema previdenciário de caráter contributivo e embora, decorrente de um sistema geral de previdência, se destina a grupo de pessoas consideradas ali sob a alcunha de segurados ou beneficiários. Neste sistema ainda que geral a solidariedade que daí transcorre parece se adequar a um sistema de características comutativas, voltadas a um grupo, mesmo que generalizado de pessoas. Tanto é assim, que dada a esta característica comutativa e levando em consideração o caráter contributivo do sistema, vive-se a volta com um propalado déficit da previdência, ou seja, a contribuição vertida pelo grupo de compõe o RGPS não tem apresentado o custeio necessário para que o sistema possa adimplir a obrigações que do mesmo grupo decorre.

Já no RPPS ainda com mais razão a solidariedade que ali se apresenta nos termos do art. 40 também não se confunde com aquela que decorre do inciso I, art. 3º ambos da CRFB/88, pelos mesmo sentido apresentado acima. Além disso, como o RPPS se apresenta como um grupo menor e específico de segurados/beneficiários a característica da comutativa se acirra. Outrossim, entender que a segregação de massa com a implantação do plano financeiro além de ampliar a base de custeio do RPPS ainda levaria a inversão da noção de solidariedade que deixaria de ser comutativa para se tornar distributiva, o que ofenderia a própria noção de solidariedade incorporada ao art. 40 da CRFB/88 pela EC 41/03. Por outro lado, além de descumar da norma do art. 40 ainda ofenderia a noção de solidariedade prevista no inciso I, art. 3º da CRFB/88, pois seria instrumento de aumento e não de diminuição de desigualdade social a medida que seria imposto pelo regime financeiro da repartição simples o custeio de benefícios de um grupo específico de segurados/beneficiários, com valores bem acima daqueles pagos pelo RGPS. Resultaria esta situação em uma inversão da solidariedade, conforme defendida por Tavares (2003).

Outrossim, da forma como se apresenta atualmente o contorno constitucional a segregação de massa, parece destoar do contexto da solidariedade, embora se ajuste a necessidade do equacionamento ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Essa dificuldade de harmonizar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS com a questão da solidariedade parece resultar de um conflito existente na origem de cada instituto. Posto que enquanto o equilíbrio financeiro e atuarial foi gestado em técnicos de mercado utilizadas pelos fundos de pensão, o princípio da solidariedade tem bases no direito público e nos valores constitucionais defendidos e erigidos como fundamento do Estado Brasileiro. Aliado a esta questão precisa ainda ser superada a utilização e o debate acerca desses jurídicos no meio acadêmico e profissional, tanto na gestão quanto na interpretação pelos tribunais, pois como já foi tratado o tema ainda é objetivo de pouco estudo e reflexão.

Ainda há que se discutir como pode-se tratar da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial no caso do ente federativo busca a extinção do plano previdenciário e consequentemente extinguir a segregação de massa já realizada.

Neste turno, como já se apontou a portaria 403/2008 apresenta a possibilidade de utilização da segregação de massa como meio de equacionamento do déficit financeiro e atuarial do RPPS. Nesta situação já ter-se-ia rompido com os limites imposta a solidariedade comutativa, com o fito de alcançar o equilíbrio atuarial e financeiro do plano previdenciário, posto que no plano financeiro não há que se falar de equilíbrio vez em regra custeado pelo ente federado.

Destarte, neste caso, teríamos a utilização da noção de solidariedade aplicada na forma comutativa no plano previdenciário e da solidariedade distributiva no plano financeiro com a ocorrência dos efeitos mencionados acima, inclusive a inversão da solidariedade.

Neste caso, ou seja, no desfazimento da segregação de massa estar-se-ia restaurando a dicotomia realizada a fim de restituir um único grupo que passaria novamente a se situar sob a égide da solidariedade comutativa, uma vez que os recursos acumulados e capitalizado por um grupo seria utilizado e consumido para o pagamento de obrigação de ambos os grupos.

Todavia, nesta hipótese o desfazimento da segregação de massa poderia trazer como consequência o desequilíbrio do grupo e retroagir ao *status quo ante* a segregação de massa.

No parecer emitido pela SPPS do Ministério da Previdência Social (2015) assim se manifestou:

“185. Por esse motivo, o procedimento, ou seja, a vinculação dos recursos acumulados pelo Fundo/Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro, é expressamente vedado pelo preceito do §2º do art. 21 da Portaria n.º 403/2008, lembrando-se que o §1º desse artigo, estabelece, em reforço, que todos os recursos já acumulados devem se destinar ao Fundo Previdenciário capitalizado para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”.

O desfazimento da segregação de massa atentaria, portanto, contra a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Outra questão a ser analisada ainda com relação ao desfazimento da segregação de massa atenta ao fato de que com a junção dos planos financeiro e previdenciário, ainda que permitida seria necessário manter o regime financeiro de capitalização ao menos para os benefícios programáveis. Isto porque o regime financeiro de repartição simples permitiria a rápida absorção dos recursos provenientes do plano capitalizado e consequente extinção de recursos que forma o fundo. Este procedimento atentaria ainda contra a princípio de segurança dos servidores públicos que contribuem por anos e às vezes décadas e veem o objeto de sua contribuição se esvaír no tempo sem qualquer garantia futura de que haja um fundo que garanta seu benefício. Além disso, pode-se lembrar que a previdência complementar que utiliza por regra a capitalização ingressou no texto constitucional original no art. 192 da CRFB/88 dada a sua posição estratégica na formação de poupança e consequente investimento no país, gerando recursos e movimentação de mercado. Assim, também pode-se admitir que o fundo, mesmo que público, mas gerido sob um sistema capitalizado, além de propiciar a formação de poupança futura e garantidora do benefício, também tem importante papel no cenário da economia nacional.

“162. Sublinhe-se que, com a extinção de fundos previdenciários, recursos que muitas vezes levaram décadas para serem acumulados, resultando em cifras consideráveis, e que, além de representarem a segurança previdenciária do servidor e a certeza de investimentos, via mercado financeiro, formadores de poupança nacional e, por consequência, de financiamento da atividade produtiva, agora poderão ser rapidamente exauridos” (Ministério Da Previdência Social, 2015).

Outrossim, o desfazimento da segregação de massa já concretizado não atende o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa observou-se que o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público ingressou no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 40, guardando relação com a característica *Pro-labore facto*. Neste sentido a aposentadoria do servidor público foi tratada inicialmente no texto Constitucional como uma garantia, um tipo de prêmio que era lhe assegurado em razão da sua vinculação com a atividade estatal. A aposentadoria significava para o servidor público uma extensão da atividade com garantias de integralidade e paridade com o servidor da ativa.

Apenas com a EC 03/93 o sistema se altera passando a previdência do servidor público a ter o caráter contributivo e não mais a característica *pro-labore facto*.

Posteriormente com a EC 03/93 o país passa por uma Reforma do Aparelho do Estado que entre outras ações propõe diversas medidas sob a justificativa da necessidade de modernização das técnicas de gestão pública, atualização de procedimentos, necessidade de qualidade e eficiência no serviço público. Deste movimento resultam diversas medidas entre elas a EC 19/98 que promove uma reforma administrativa alterando a noção de servidor público o que irá impactar no público alvo do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público.

Ainda sob a mesma esfera de mudança e somada a necessidade de se estabelecer regramento para o regime Próprio de Previdência do Servidor Público a EC 20/98 promove importantes alterações no sistema, entre elas a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial passa a ser um dos principais regramentos do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público, dele se ocupando além da EC 20/98 também a Lei 9.717/98, além de outras normas administrativas.

Com a EC 41/03 novas alterações são realizadas no Regime Próprio de Previdência do Servidor Público, entre elas a introdução do princípio da solidariedade que passa a existir de forma explícita na harmonização do sistema.

Outrossim, o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público que com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou por rápida, porém desordenada, expansão no país, agora tem que se orientar e atender a novas regras.

Entre estas regras o equilíbrio financeiro e atuarial que é norma própria da previdência complementar passa a orientar também o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público. Neste sentido o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público que não tinha natureza contributiva até o ano de 1993 e que, portanto, não se ocupava da necessidade

de cálculos financeiros a atuariais envolvendo sustentabilidade do sistema a curto e longo prazo passa a ter a necessidade de se recompor de forma equilibrada.

Ocorre que entre a instituição do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público no ente federado e a decretação da necessidade de equilíbrio do sistema, em muitos casos, anos se passaram e, como as regras de transição garantiram os direitos dos beneficiários, o déficit do sistema já havia se instalado, deixando longe a possibilidade de equilíbrio financeiro a curto prazo e atuarial a longo.

Assim, nasceu a necessidade medidas que possibilitassem o equacionamento do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público, o que foi realizado por meio de portaria editada pelo então Ministério da Previdência Social. Todavia, tal portaria que nasce de autorização legal prevista na Lei 9.717/98 apresenta-se em desarmonia com a competência constitucional concorrente para legislar sobre previdência, uma vez que tanto a lei federal quanto a portaria ministerial estabelecem regramentos sobre regime de previdência de Estados e Municípios.

Neste sentido e atendendo-se a que se pretende, que seja o reequilíbrio do sistema com a extinção futura do plano financeiro e manutenção do equilíbrio por capitalização do plano previdenciário se mostra atendido o preceito do equilíbrio financeiro e atuarial. Ocorre que a aplicação de um princípio não se pressupõe isolada e possível de buscar o equacionamento sem levar em consideração o regramento do sistema de forma unívoca. Isto porque, embora o equilíbrio deva ser atendido, para além dele os demais princípios e regramentos precisão ser harmonizados. Para tanto equilibrar o sistema não pode redundar em abandono em ofensa aos demais preceitos.

Neste interim, o princípio da solidariedade apresenta dificuldade de se harmonizar com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial quando se parte da necessidade de equacionamento por meio da segregação massa. Não se pode descurar do fato que a solidariedade, como já debatido, apresentar contornos e nuances diversas e é assim para que possa alcançar de forma fiel ao fim e ao cabo o que se propõe. De fato, a solidariedade se apresenta de forma diferente quando se analisa o preceito constitucional da solidariedade previsto no inciso I, do art. 3º com a sua previsão no caput do art. 40, ambos da CRFB/88. Reconhecem esta situação diferentes doutrinadores, além de diferentes ministros do STF.

Se a solidariedade se apresenta sobre diferente contexto na CRFB/88 é porque surgiu a necessidade na própria constituição de lhe admitir diferentes concepções. Razão pela qual não se pode abandonar a noção constitucional dada a solidariedade para conformar o sistema de previdência, sob pena do efeito resultar em descompasso com a CRFB/88 e gerar desigualdades que a mesma proíbe.

Assim, a solidariedade comutativa focalizada na premissa da existência de grupos específicos como ocorre Regime Próprio de Previdência do Servidor Público não pode ser descartada para lhe dar significado diverso baseado em uma solidariedade distributiva, visto que isto alteraria a conformidade com a CRFB/88 e geraria o efeito de sobrecarregar a população com a imposição de custos decorrentes de pagamento de benefícios a um grupo específico que em regra apresenta valores de benefícios acima daqueles que previstos no regime geral. Esta distorção geraria ainda o efeito deletério de aumentar a desigualdade por meio da imposição de que a maioria da população com renda mais baixa fosse obrigada a custear tais benefícios.

Outrossim, pode-se concluir que a segregação de massa amplia sem previsão legal a base de financiamento dos benefícios do RPPS, ainda altera a estrutura da solidariedade que passa da característica comutativa para a distributiva impondo a sociedade em geral o dever de financiar os benefícios de um determinado grupo de aposentados e pensionistas cujos benefícios em regra são superiores ao do RGPS o que incorre no acirramento da desigualdade social e na chamada solidariedade invertida.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rodolfo Machado de. CRUZ, Vinicius Gonçalves da. O Regime Próprio de Previdência Social no município: Estudo de casos em Minas Gerais. **XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: RJ, 6 a 10 de janeiro de 2008. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1025.pdf>> Acesso em 25 de agosto de 2016.
- BALERA, Wagner. (coord.) **Comentários à Lei de Previdência Privada. LC 109/2001**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 67-68.
- BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 01 de setembro de 2016.
- BRASIL, **Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm> Acesso em 25 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em 05 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Lei n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1970-1979/L6185.htm> Acesso em 05 de agosto de 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acesso em 16 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Emenda Constitucional n.º 3, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm> Acesso em 10 de setembro de 2016.
- BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição n.º 173, de 1995**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_23081995_ini.pdf> Acesso em 16 de agosto de 2016.

- BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição n.º 33, de 1996**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC20/Senado/EC02_0_sen_18071996_ini.pdf> Acesso em 18 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm> acesso em 18 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional n.º 40 de maio de 2003**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC41/Camara/EC04_1_cam_30042003_ini.pdf> Acesso em 25 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm> Acesso em 25 de agosto de 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm> Acesso em 20 de agosto de 2016.
- BRASIL, **Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm> Acesso em 10 de setembro de 2016.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 47, de 05 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm> Acesso em 28 de agosto de 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**. R. Bras. de Dir. Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out/dez. 2008.
- BRITO, Érico Henrique Garcia de. MENDES, Áquilas. **Os impasses da política econômica brasileira nos anos 90**. Disponível em <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_04/garcia.htm> Acesso em 16 de agosto de 2016.
- CAMARGOS, Marcos Antônio de. **Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90**. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Curitiba – PR, 23 a 25 de outubro de 2002. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2002_tr30_0918.pdf> Acesso em 16 de agosto 2016.
- CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 2ª ed. 1ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2009.

- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 42(5):829-74, Set/Out. 2008 .
- COSTALDELLO, Ângela Cassia. O regime jurídico dos agentes públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998. **Resenha Eleitoral** - Nova Série, v. 6, n. 1 (jan./jun. 1999). Disponível em <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-regime-juridico-dos-agentes-publicos-e-a-emenda-constitucional-n-191998/indexcf80.html?no_cache=1&cHash=4af21363d98b2a0bdb698bdc28e2c85b> Acesso em 17 de agosto de 2016.
- FLEURY, Sônia. ALVES, Rosângela. Reforma previdenciária em três momentos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 38(6):979-1022, Nov./Dez. 2004.
- GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. RIBEIRO, Wesllay Carlos. Breves apontamentos para a arbitragem na Administração Pública. **Cadernos de Direito Actual**. N° 4 (2016), pp. 23-35. Disponível em: <<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/76>> Acesso em: 12 de junho de 2017
- GUERZONI FILHO, Gilberto. **Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil**. Revista do Serviço Público. Ano 47. Volume 120. Número 1. Jan-Abr 1996. Disponível em < <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/703/551>> Acesso em 05 de agosto de 2016.
- OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas. **Previdência dos Servidores Públicos**. JH Mizuno: Leme/SP, 2003.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. São Paulo: Ltr. 1985.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Orientação Normativa SPS n.º 02, de 31 de março de 2009**. Publicado no D.O.U. em 02/04/2009. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090505-171130-380.pdf> Acesso em 20 de agosto de 2016.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Nota técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**. Brasília, 03 de março de 2015. Disponível em <<http://www.mtps.gov.br/images/RPPS/MaisInformacoes/NOTATECNICADRPSPN032015.pdf>> Acesso em 05 de agosto de 2016.
- MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL. **Portaria n.º 403, de 10 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130123-155051-623.pdf> Acesso em 25 de agosto de 2016.
- MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL. **Demonstrativo de resultados da Avaliação Atuarial. 2013**. Disponível em <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_default.asp?tipo=2> Acesso em 06 de setembro de 2016.
- MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL. **Parecer n.º 019/2015/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS. 03 de março de 2015b**. Disponível em <<http://www.robertorequiao.com.br/wp->

- content/uploads/2015/03/parecerdoministeriodaprevidencia.pdf> Acesso em 12 de setembro de 2016.
- MODESTO, Paulo. Reforma da previdência e regime jurídico da aposentadoria dos titulares de cargo público. **Revista Brasileira de Direito Público RBDP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 988, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=36083>>. Acesso em: 24 ago. 2016.
- NÓBREGA, Marcos. Regimes Próprios de Previdência Social e as Emendas Constitucionais n.º 41 e 47: abrangência, equilíbrio financeiro e atuarial e alíquotas de contribuição. **Interesse Público**. Belo Horizonte. Ano 8. N.º 36, mar/abr. 2006.
- NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Revista do Tribunal de Contas do Estado De Minas Gerais. outubro | novembro | dezembro 2011 | v. 81 — n. 4 — ano XXIX.
- NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília, MPS, 2012.
- RANGEL, Leonardo Alves. Et al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil VINTE anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: **POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise**. 17. Vol. 1. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf> acesso em 09 de agosto de 2016.
- RODRIGUES, Flávio Martins. Previdência dos servidores públicos: anotações sobre o equilíbrio financeiro e atuarial e a contributividade. In: REIS, Adacir. **Fundos de pensão em debate**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 191-196
- SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas**. Tese apresentada à Organização Iberoamericana de Seguridade Social, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista no V Master em Direção dos Sistemas de Seguridade Social. Brasília: junho, 2002. Disponível em <<http://fundacaoanfp.org.br/site/2006/10/regime-de-previdencia-social-dos-servidores-publicos-no-brasil-perspectivas/>> acesso em 12 de agosto de 2016.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 2.111-7 Distrito Federal**. D.J. 05/12/2003. Disponível em <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI-MC_2111_DF-_16.03.2000.pdf?Signature=bPSuMkxYtztF0WSY%2FzSMLiLhs9s%3D&Expires=1471970679&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=e3ab50b9e91cd859c385b41319279c1d> Acesso em 23 de agosto de 2016.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-8**. Distrito Federal. Relatoria originária Ministra Ellen Gracie. Relatoria para o Acórdão Ministro Cesar Peluso. Diário da Justiça de 18/02/2005. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf> acesso em 28 de agosto de 2016.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 815.499 AgR**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 9-9-2014, 2ª T, DJE de 18-9-2014. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761478>> Acesso em 10 de setembro de 2016

TAVARES, Marcelo Leonardo. SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à Previdência Social. **Revista Jurídica**. Unicuitiba. V1. N.º 42, 2016. P. 277-293. Disponível em <<http://revista.unicuitiba.edu.br/index.php/RevJur/issue/view/93>> Acesso em 28 de agosto de 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

WESTPHAL, Vera Herweg. **Diferentes matizes da ideia de solidariedade**. Revista Katalysis. Florianopolis. V. 11. N. 1p. 43-52 jan/jun 2008. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/4757>> Acesso em 20 de agosto de 2016.