

Brasília/DF, 17 de abril de 2019.

## NOTA TÉCNICA

### EMENTA

PEC 06/2019. Regras Geral, Transitórias e de Transição. Impactos para os servidores públicos federais aposentados e pensionistas. Auditor Fiscal do Trabalho.

O **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT** solicita parecer jurídico sobre os impactos que a Proposta de Emenda a Constituição nº 06/2019 (Reforma da Previdência do Governo Bolsonaro) teria aos auditores fiscais do trabalho, com redação direcionada aos servidores aposentados e dependentes (pensionistas), com a finalidade de proporcionar informações acerca das possíveis modificações e supressões de direito, explicando as regras gerais que impactaram negativamente nos servidores sindicalizados ao SINAIT.

Este parecer jurídico visa esclarecer a possível repercussão da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de n.º 06/2019 no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), também conhecido como o Regime de Previdência dos Servidores Públicos, com foco nos servidores aposentados.

O RPPS é garantido a todo servidor efetivo de qualquer ente federativo, inclusa a Administração Indireta<sup>1</sup>, como um regime de caráter contributivo e solidário. Esta contribuição deve ser realizada tanto pelo ente público ao qual o servidor é vinculado quanto pelos servidores ativos, aposentados e pensionistas.<sup>2</sup>

A PEC n.º 06/2019 tem como objetivo prioritário afastar as normas de caráter previdenciário da Constituição Federal, a fim de reconciliar o equilíbrio social e econômico, baseando-se em exemplos de constituições estrangeiras que

---

<sup>1</sup> Autarquias e fundações públicas.

<sup>2</sup> Art. 40, CF/1988.

desconstitucionalizaram normas particulares no âmbito previdenciário, conseqüentemente desaglomerando o texto constitucional do excesso de normas previdenciárias.

Dessa forma, intenta-se adequar a Constituição a sua finalidade precípua de estabelecer apenas normas jurídicas gerais, reservando às leis a competência de delinear as normas específicas.

Ressalta-se a validade em se inspirar em modelos jurídicos, econômicos e sociais estrangeiros, contudo, a inspiração deve considerar a equivalência histórica e social de cada nação. Em outras palavras, o sistema jurídico de um país, por mais efetivo que se demonstre, está condicionado à realidade de sua origem e na qual é aplicado, podendo não surtir os efeitos benéficos esperados quando enxertado em outra realidade.

Portanto, a PEC n.º 06/2019 propõe que a organização previdenciária brasileira seja essencialmente regida por Lei Complementar, ainda a ser promulgada, e dispôs de normas transitórias até sua entrada em vigor. Assim, estabelecida por meio de Lei Complementar, as futuras alterações no sistema previdenciário se darão por meio de procedimento legislativo menos rígido que o atual, o qual não necessita de um processo específico para emendar a Constituição.

Em contraponto, adverte-se ao risco jurídico inerente a quaisquer reformas constitucionais, em especial à proposta em foco, pois não se limita a modificar apenas o necessário, atingindo direitos essenciais que outrora estariam constitucionalmente protegidos e desvirtuando a essência de alguns artigos da lei maior.

Sendo mais específico em relação ao objeto de análise, a PEC n.º 06/2019 não limitará os seus efeitos aos servidores ativos, pois também propõe diversas mudanças para os servidores já aposentados. A seguir, apresenta-se essas alterações.

## DAS CONTRIBUIÇÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS

A PEC n.º 06/2019 introduz o conceito de contribuições ordinárias variáveis e extraordinárias provisórias no RPPS do ativo, do aposentado e do pensionista, cujos regramentos e parâmetros deverão ser minuciosamente dispostos na Lei Complementar que regulamentará o Sistema Previdenciário Brasileiro, a fim de custear o RPPS ao longo do exercício da atividade ou após sua cessação e em caso de desequilíbrio financeiro, respectivamente.

A contribuição ordinária terá alíquota progressiva ou escalonada, devendo, quando aplicada por Estados, Distrito Federal ou Municípios, ser igual ou superior à alíquota aplicada para os servidores da União<sup>3</sup>.

Já no caso dos aposentados e pensionistas, a princípio, a contribuição ordinária incidirá apenas nos valores de aposentadoria e pensões que ultrapassem o limite máximo do valor de benefícios do RGPS<sup>4</sup>.

Nas disposições transitórias que regulamentam o interim entre a aprovação da PEC n.º 06/2019 e a promulgação da Lei Complementar em discussão, estipula-se a alteração da alíquota incidente sobre a contribuição ordinária básica de 11% para 14% e dispõe valores de redução, em um máximo de 6,5%, e de majoração, em um máximo de 8%, a depender do valor do benefício recebido pelo aposentado ou pensionista, conforme a tabela abaixo.

FAIXA REMUNERAÇÃO	REDUTOR/ACRÉSCIMO
ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO	- 6,5%
ACIMA DE 1 SM até R\$ 2.000,00	- 5,0%
De R\$ 2.000,01 até R\$ 3.000,00	- 2%
De R\$ 3.000,01 até R\$ 5.839,45	SEM REDUTOR
De R\$ 5.839,45 até R\$ 10.000,00	+ 0,5%
De R\$ 10.000,01 até R\$ 20.000,00	+ 2,5%

<sup>3</sup> Excetua-se a esta regra, o RPPS que não apresentar déficit a ser compensado, limitando a alíquota mínima ao valor da alíquota no RGPS.

<sup>4</sup> Em 2019, este valor é de R\$ 5.839,45 (Cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos.)

De R\$ 20.000,01 a 39.000,00	+ 5%
Acima de R\$ 39.000,01	+ 8%

Tal alíquota segue uma lógica de progressividade similar à aplicada ao Imposto de Renda atualmente, devendo-se limitar a incidência à faixa salarial abarcada pela alíquota aplicada.

A título de exemplo, um servidor aposentado que receba R\$30.839,45 de remuneração não terá a incidência real de 14%+5% sobre o total de sua remuneração, mas sim a aplicação de 7,5% até um salário mínimo, 9% entre um salário mínimo e R\$2.000,00, 12% entre R\$2.000,01 e R\$ 3.000,00 e assim por diante, devendo-se aplicar apenas sobre aquele valor que ultrapassar o teto do RGPS (R\$ 30.839,45 - R\$ 5839,45 = R\$ 25.000,00), podendo-se fazer a seguinte tabela de contribuição:

FAIXA REMUNERAÇÃO	ALÍQUOTA	VALOR DE INCIDÊNCIA	VALOR DA CONTRIBUIÇÃO
De R\$ 0,01 até R\$ 998,00	7,5%	R\$ 998,00	R\$ 74,85
De R\$ 998,01 até R\$ 2.000,00	9%	R\$ 1.002,00	R\$ 90,18
De R\$ 2.000,01 até R\$ 3.000,00	12%	R\$ 1.000,00	R\$ 120,00
De R\$ 3.000,01 até R\$ 5.839,45	14%	R\$ 2839,45	R\$ 397,52
De R\$ 5.839,45 até R\$ 10.000,00	14,5%	R\$ 4160,55	R\$ 603,28
De R\$ 10.000,01 até R\$ 20.000,00	16,5%	R\$ 10.000,00	R\$ 1.650,00
De R\$ 20.000,01 a 39.000,00	19%	R\$ 5.000,00	R\$ 950,00
Acima de R\$ 39.000,00	22%	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL:			R\$ 3.885,83

Comparativamente, este mesmo aposentado pelas alíquotas aplicáveis na regra atual de previdência está sujeito a uma contribuição de R\$ 2.750,00, considerando a incidência de 11% sobre aquilo que ultrapassa o teto do RGPS.

Portanto, pode-se concluir que há casos em que o servidor aposentado ou o pensionista pagará um valor maior de contribuição ordinariamente e casos em que o servidor pagará valores menores, podendo-se apontar um equilíbrio, pelos

valores de contribuição e teto do RGPS atuais, próximo de R\$ 10.338,45 de benefício (com contribuição de R\$ 494,89).

Por outro lado, no caso de comprovado déficit atuarial do RPPS, conjuntamente a outras medidas, estipular-se-á a contribuição extraordinária por prazo determinado, cujo objetivo é equacionar as contas e prover o equilíbrio financeiro.

A contribuição poderá ter alíquotas diferenciadas a partir dos seguintes critérios: a condição do servidor (se ativo, aposentado ou pensionista), o histórico contributivo ao RPPS, a regra de cálculo adotada ao benefício da aposentadoria ou pensão e o próprio valor da base de contribuição ou do benefício recebido.

Ocorre que as regras específicas de contribuição não foram estipuladas na PEC 06/2019, havendo uma grande lacuna a ser preenchida pelo legislador infraconstitucional quando for constatado o desequilíbrio, situação que pode causar grande insegurança ao contribuinte.

Outro ponto inquietante referente à contribuição extraordinária é a possibilidade da Lei Complementar responsável por organizar o sistema previdenciário conferir poderes aos entes federativos para ampliar, por até vinte anos, os atingidos pela contribuição extraordinária aos aposentados e pensionistas que recebam a partir de um salário mínimo<sup>5</sup>, desconsiderando a regra anterior de limitação das contribuições ao valor que ultrapasse o teto do RGPS, situação que imporá uma redução no rendimento líquido e poderá causar um grande desconforto futuro.

A situação demonstra insegurança pela própria conceituação de desequilíbrio atuarial, pois se leva em consideração a condição futura de arcar com os benefícios previdenciários, fazendo-se uma projeção que pode não reproduzir a realidade ou ser considerada mais ou menos grave a depender da interpretação das projeções. Assim, um RPPS atualmente com superávit matemático poderá criar

---

<sup>5</sup> O salário-mínimo em 2019 é no valor de R\$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais).

contribuição extraordinária caso exista déficit atuarial, ou seja, caso as reservas matemáticas atuais e futuras não sejam suficientes para, em algum momento, arcar para com o pagamento dos benefícios.

Conclui-se que a mutabilidade na alíquota de contribuição criará um regime de grande insegurança futura, pois todas as formas de contribuição poderão ser alteradas posteriormente e poderá haver um acréscimo relevante no desconto mensal, inclusive, para o servidor aposentado.

**IMPOSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO INTEGRAL DE PENSÕES OU APOSENTADORIA E PENSÃO.**

Uma alteração sensível ao aposentado, o pensionista e aquele que ainda está na ativa, mas já goza de algum outro benefício ou pretende gozar, é a impossibilidade de acumulação integral de dois benefícios de pensão ou uma pensão e uma aposentadoria.

No inciso III, do §10º, do art. 12 da PEC 6/2019 são estabelecidas as regras para acumulação de duas pensões ou de uma aposentadoria e uma pensão, ficando estipulado que o beneficiário terá direito de manter o benefício mais vantajoso em sua integralidade, mas o benefício menos vantajoso terá uma redução por faixas, de acordo com o valor do benefício<sup>6</sup>, conforme demonstrado na seguinte tabela:

VALOR DO BENEFÍCIO	PERCENTUAL
Até um salário mínimo	80%
De um até dois salários mínimos	60%

---

<sup>6</sup> III - no recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro e de pensão por morte e de aposentadoria no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo, ou entre este e o Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição ou as pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, será assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

- a) oitenta por cento do valor igual ou inferior a um salário-mínimo;
- b) sessenta por cento do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos;
- c) quarenta por cento do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos;
- e
- d) vinte por cento do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos;

De dois até três salários mínimos	40%
De três até quatro salários mínimos	20%

Seguindo uma lógica similar às faixas de contribuição, o benefício deve ser dividido em parcelas de incidência, podendo-se receber percentualmente até o teto de cada faixa.

Exemplificando, caso a reforma já estivesse em vigência hoje, uma pessoa que pela regra atual teria direito a uma pensão de R\$ 8.000,00, terá direito de receber nas regras da reforma apenas R\$ 1.996,00 de acordo com a seguinte tabela:

VALOR DO BENEFÍCIO	PERCENTUAL	
De R\$ 0,01 até R\$ 998,00	80%	R\$ 798,40
De R\$ 998,01 até R\$ 1996,00	60%	R\$ 598,80
De R\$ 1.996,00 até R\$ 2.994,00	40%	R\$ 399,20
De R\$ 2.994,01 até R\$ 3.992,00	20%	R\$ 199,60
Acima de R\$ 3.992,00	0%	R\$ 0,00
TOTAL:		R\$ 1.996,00

De forma prática, é possível apontar que a regra limita o recebimento de benefícios secundários ao valor de dois salários mínimos, independentemente do valor de contribuição vinculada a qualquer dos regimes.

Tal se mostra como uma mudança drástica de paradigma, pois estará forçando o aposentado ou pensionista a abandonar parte de seus rendimentos, mesmo tendo contribuído o suficiente para ter um benefício previdenciário em valor integral, em prioridade de outro, causando uma possível redução drástica no valor da renda mensal.

Pela regra atual já se mostrava limitada a acumulação de benefícios de mesma natureza em mesmo regime, com poucas exceções, como duas pensões ou duas aposentadorias no RPPS da União ou no RGPS, contudo, apesar de manter a

impossibilidade de acumulação no mesmo regime, a proposta limita a acumulação em regimes distintos, como entre o RPPS estadual e o RPPS federal ou o RGPS e o RPPS, limitando também a acumulação e benefícios distintos, como a pensão e a aposentadoria.

Cabe levantar a ressalva de que continuará sendo possível a acumulação de aposentadorias com a integralidade da renda do benefício, desde que em regimes diversos ou de cargos acumuláveis, como o caso da acumulação do cargo de professor.

Outra ressalva importante levantada pela PEC 6/2019 é a preservação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, pois deixa expresso que aqueles que já possuem benefícios acumulados serão mantidos na regra atual até que a situação que lhes deu direito ao benefício se altere.

Dessa forma, fica claro que, sob a justificativa de corte de privilégios, não só o servidor na ativa será afetado pela reforma, mas também aquele que pretende o recebimento de mais de um benefício e seus futuros dependentes, considerando que ambos os provedores podem dar direito a pensões distintas ou um dos provedores pode dar direito a mais de uma pensão.

**MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO DA PENSÃO: 50% + 10% POR  
DEPENDENTE.**

Pela regra constitucional atual, no momento do falecimento de um aposentado do RPPS vinculado a ente federal, os dependentes possuem o direito de recebimento da totalidade dos proventos até o limite do teto do RGPS somado a 70% daquilo que o ultrapassar, considerando a entrada no serviço público antes do regime de previdência complementar ou sem a adesão posterior, situação que limitará o benefício previdenciário ao teto do RGPS.

Por meio de regulamentação infraconstitucional, atualmente este valor deve ser dividido integralmente entre os dependentes em cotas de igual valor para cada dependente, havendo a transmissão das cotas daqueles que deixarem de ter a qualidade aos demaís dependentes, até que o último perca o direito ao benefício.

As regras apresentadas pela PEC 6/2019, contudo, modificam o valor a ser recebido pelos pensionistas de acordo com a quantidade de dependentes habilitados, sendo destinado 50% mais 10% do valor apurado para cada dependente habilitado, de acordo com a regra citada acima<sup>7</sup>.

Exemplificando, caso um aposentado venha a falecer e deixe apenas um dependente, será calculada a totalidade dos proventos até o teto do RGPS somada a 70% daquilo que ultrapassar, mas o dependente terá direito apenas a 60% do resultado, podendo-se dar como exemplo prático uma pensão de um servidor aposentado que, quando vivo, recebia R\$ 10.000,00, mas deixará apenas R\$ 5.251,10 de pensão, equivalente à 60% de R\$ 8.751,84 (R\$5.839,45 + [4.160,55 \* 70%]).

Se for considerada a impossibilidade de acumulação integral de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão, conforme explicado acima, este valor poderá ser reduzido ainda mais, chegando a um patamar ínfimo daquilo que era recebido em vida.

A título de exemplo, caso o dependente do exemplo anterior já receba uma aposentadoria ou uma pensão mais vantajosa, receberá apenas R\$ 1.996,00, conforme explicado no tópico anterior.

As regras de manutenção também sofreram modificação, mas apenas em suas fontes pois houve a expressa vinculação constitucional às regras do Regime

---

<sup>7</sup> § 1º O valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento e a cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o limite de cem por cento, observados os seguintes critérios:

I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor público falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, acrescida de setenta por cento da parcela excedente a esse limite;

II - na hipótese de óbito de servidor público em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos a que o servidor público teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, exceto na hipótese de o óbito ter sido decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho, situação em que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo, observado o disposto no § 10 do art. 3º, e, em qualquer hipótese, o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a esse limite;

Geral de Previdência, o que torna as regras e leis específicas inconstitucionais acerca daqui que contrarie as regras do RGPS.

Dessa forma, ao contrário do *animus* geral das alterações constitucionais, em relação à pensão por morte diversas regras se mantiveram constitucionalizadas e foram incrementadas.

### **INTRANSMISSIBILIDADE DAS COTAS DA PENSÃO PARA OS DEMAIS PENSIONISTAS**

Outra mudança que demandará uma cuidadosa análise por parte do servidor aposentado e do pensionista é a intransmissibilidade das cotas de direito de um dependente a outro.

Conforme estabelecido no inciso III, do art. 8 da PEC 6/2019, cessando a qualidade de beneficiário de algum dos dependentes, a cota de referência não será revertida aos demais dependentes, será extinta imediatamente.

Tal situação provoca um grave risco aos aposentados que possuem mais de um dependente, pois, considerando que já há uma considerável redução no valor do benefício recebido em vida, haverá uma redução considerável com a redução do número de dependentes.

A título de exemplo, um servidor aposentado que receba R\$10.000,00, caso venha a falecer e deixe três dependentes habilitados, deixará uma pensão de R\$ 7.001,47 ( $\{R\$ 5839,45 + [4160,55 * 70\%]\} * 80\%$ ), a ser dividida entre os três dependentes, provendo uma renda individual de R\$ 2.333,82.

Caso algum dos beneficiários perca o direito ao recebimento da pensão, o valor de R\$ 2.333,82 será reduzido do total pago mensalmente, deixando apenas R\$ 4.667,65 de pensão, somando-se os dois beneficiários, o que equivale à 46,67% do benefício originário.

Pelas regras atualmente em vigência, os três dependentes dividiriam uma renda de R\$ 8.751,35, sendo individualmente R\$ 2.917,28, caso algum dos

dependentes perca a sua qualidade, individualmente, passaram a receber quase o mesmo valor que os dois juntos pela regra da PEC 6/2019, R\$ 4.375,92.

Desse modo, há que se considerar a grande perda da remuneração final e a necessidade de precaução contra os riscos após o falecimento, uma vez que possivelmente a renda reduzida provocará um grave impacto na estabilidade financeira da família do aposentado falecido.

### **DIREITO ADQUIRIDO À FÓRMULA DE CÁLCULO E AO BENEFÍCIO CONCEDIDO.**

Um dos grandes receios do servidor aposentado e do pensionista é que com a mudança nas regras de concessão e na fórmula de cálculo do benefício previdenciário lhe seja imputada uma revisão ou cancelamento do benefício já concedido, preocupação que deve ser afastada por previsão constitucional imutável.

Ao contrário da contribuição mensal ordinária e extraordinária, as regras de concessão do benefício previdenciário seguem o princípio do *tempus regit actum*, pois se está lidando com uma situação assentada no tempo e cujos efeitos já integram o patrimônio do beneficiário.

As mudanças legais posteriores à concessão do benefício nas regras para acesso ou na fórmula de cálculo estão condicionadas à inexistência da exequibilidade do direito ou a sua não integração ao patrimônio do aposentado ou do pensionista, uma vez que se está lidando com o direito adquirido ou com o ato jurídico perfeito, imutáveis por lei posterior, conforme estipulado pelo inciso XXXVI, do art. 5º da Constituição Federal<sup>8</sup>.

Tal situação não ocorre em relação à alíquota de contribuição por não ser uma mudança direta no direito do beneficiário, mas uma espécie de tributação

---

<sup>8</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(desconto obrigatório) sobre os valores aos quais possui direito, situação que, conseqüentemente, impacta no valor líquido do benefício, mas que não impacta no direito adquirido à regra estabelecida no momento da concessão por não ser parte do patrimônio do beneficiário, mas parte de suas obrigações previdenciárias.

O mesmo ocorre em relação aos benefícios cujo direito ainda não se adquiriu, como uma futura acumulação de benefícios ou uma futura pensão, uma vez que a mera expectativa de direitos não está abarcada pela mesma proteção.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De fato, vivencia-se um período de instabilidade política e econômica, apresentando-se o governo como o agente de solução da crise, com uma proposta que, ao menos em teoria, diminui o desequilíbrio financeiro e atuarial e traz estabilidade e confiança no Estado.

Por outro lado, a Reforma da Previdência disposta na PEC n.º 6/2019 gera preocupações a todos, em especial àqueles que contribuíram<sup>9</sup> por toda uma vida e se encontram em sensível momento, uma vez que deveriam ser contemplados pelos benefícios da aposentadoria ou de pensão de forma estável e sem maiores preocupações com alterações legislativas ou problemas relacionados às contribuições que já verteram ao longo de suas carreiras e não mais deveriam lhes afetar.

Este documento visa apenas apresentar algumas informações para esclarecer os impactos da reforma e, de certa forma, tranquilizar os servidores aposentados e seus dependentes a respeito daquilo que já lhes é assegurado, que não poderá ser revisto ou cancelado.

Revela-se que a presente proposta não se abstém de atingir estes beneficiários, afetando negativamente na inovação das contribuições ordinária e

---

<sup>9</sup> E seus respectivos dependentes.

extraordinária, nas novas regras de acumulação de benefícios e na intransmissibilidade das pensões dos dependentes.

Tal qual o demonstrado, a possível aprovação da PEC n.º 6/2019 atingirá a renda mensal de inúmeros aposentados e pensionistas brasileiros, podendo gerar um impacto social imprevisível. Além de que, designar toda a organização previdenciária à uma Lei Complementar sem quaisquer mecanismos de proteção legislativa, gera uma enorme insegurança jurídica e, em última análise, aponta ao descaso para com direitos fundamentais previdenciários que são protegidos até o momento pela segurança constitucional.

Este é o parecer.

**CHERULLI & CAVALCANTI SOCIEDADE DE ADVOGADOS**  
**OAB/DF n.º 2608/2015 R.S.**