

## **Análise do texto oferecido pelo Relator na Comissão Especial da Reforma Previdenciária<sup>1</sup>**

Josué Pellegrini<sup>2</sup>

*Esta nota comenta o texto da reforma previdenciária oferecido pelo relator da PEC nº 6, de 2019, na Comissão Especial que analisa o assunto na Câmara dos Deputados. O texto é comparado com a redação atual da Constituição Federal, pois entende-se que a versão do relator deverá ser a principal referência para as discussões até a aprovação da matéria. A primeira e a segunda parte desta nota tratam, respectivamente, das mudanças concernentes às aposentadorias nos regimes próprios dos servidores públicos e no Regime Geral da Previdência Social. A terceira e quarta parte, por sua vez, dizem respeito, respectivamente às alterações relacionadas às contribuições previdenciárias e às demais mudanças dignas de registro. A quinta parte, por fim, volta-se para as principais mudanças feitas pelo relator, em termos de impacto fiscal, em relação ao texto original da PEC 6/2019, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo Federal.*

---

### **I – Aposentadorias nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPS)**

As regras relativas aos regimes próprios dos servidores públicos estão basicamente no art. 40 da Constituição Federal. Entretanto, no texto do relator, doravante denominada apenas de substitutivo, existem 38 artigos, sendo que apenas os arts. 1º e 2º alteram dispositivos constitucionais. Os arts. 3º a 38 são artigos da própria emenda e que nela permanecerão, com caráter transitória ou de transição.

Em relação aos servidores, os dispositivos pertinentes são os arts. 3º a 15, embora haja outros que também digam respeito a esses segurados, além dos segurados do RGPS, a exemplo dos arts. 22 a 25 e 27. O art. 3º também diz respeito aos dois grupos de segurados.

Vale observar que os servidores estaduais e municipais foram retirados do substitutivo. Em vários pontos do texto, o tratamento na esfera subnacional é remetido à lei do respectivo ente federativo que poderá ou não alterar o seu regime próprio, no tempo e do modo que julgar conveniente.

---

<sup>1</sup> O objetivo desta Nota enquadra-se entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução nº 42/2016.

<sup>2</sup> Analista da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

### *1.1 – Mudanças no art. 40 da Constituição Federal*

O substitutivo promove algumas mudanças importantes no art. 40. Cabe nesta seção ver as alterações que dizem respeito às aposentadorias, especialmente requisitos, cálculo do valor e reajuste. Primeiramente, o relator retira os requisitos da aposentadoria voluntária que, no texto atual, estão nas alíneas do inciso III do § 1º. Só fica expresso que devem ser utilizados os critérios de idade e tempo de contribuição, além de outros previstos em lei do respectivo ente federativo.

De acordo com o texto atual, a aposentadoria voluntária se dá com 60 (55) anos de idade e 35 (30) anos de contribuição, mais 10 anos de serviço público e 5 anos no último cargo. É possível também se aposentar aos 65 (60) anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição<sup>3</sup>.

A referência à lei do respectivo ente federativo ocorre nesse inciso III do § 1º e em outras passagens do substitutivo, com o intuito de evitar a aplicação imediata das mudanças aos servidores dos estados e municípios. O mesmo ocorre na redação proposta para o § 3º, que transfere a disciplina do cálculo das aposentadorias para lei do respeito ente. O conteúdo atual do parágrafo determina que os benefícios devem ser calculados considerando-se as remunerações que servem de base para as contribuições.

O § 2º também teve a redação alterada. Na redação atual, determina-se que o benefício não pode superar a remuneração do servidor. O substitutivo deixa de conter essa exigência talvez por considerá-la desnecessária. No lugar, ficam estabelecidos os limites mínimo e máximo da aposentadoria que são, respectivamente, o salário mínimo e o teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). O limite máximo se aplica aos servidores que ingressaram após o ente instituir a previdência complementar ou aos servidores que optarem por ela.

Já os servidores que são contemplados com requisitos diferenciados de idade e tempo de contribuição são enumerados no § 4º, como ocorre no texto atual, mas com duas diferenças. Quanto à primeira, o texto do relator inclui os professores na lista, somando-os aos portadores de deficiência, os que exercem atividade de risco e os servidores cujas atividades são exercidas em condições especiais prejudiciais à saúde e à integridade física.

A inclusão dos professores se deve à retirada dos requisitos de idade e tempo de contribuição do corpo da Constituição, conforme visto acima, e que, no caso desses profissionais, está atualmente no § 5º, reduzido, de acordo com a redação proposta, à exigência de comprovação exclusiva de efetivo exercício no magistério da educação básica.

---

<sup>3</sup> Nesta nota, o número entre parênteses se refere ao requisito para a mulher.

Quanto à segunda diferença, no texto atual, a tarefa de detalhar o tratamento diferenciado a esses servidores é remetida a leis complementares, enquanto no substitutivo, é remetido à lei do respectivo ente federativo. No caso dos servidores da União, entretanto, a qualificação desses servidores já é feita nos acrescidos §§ 4º A, 4º B, e 4º C.

O § 4ºA estabelece que o servidor com deficiência é assim reconhecido por avaliação biopsicossocial. A redação proposta para o novo § 13 do art. 37 também trata desses servidores. O § 4ºB delimita os que exercem atividades de risco aos agentes penitenciários e socioeducativos e aos policiais legislativos, polícia federal, polícia civil e polícia rodoviária e ferroviária. O § 4ºC esclarece que podem ser consideradas atividades em condições especiais as que levem à efetiva exposição a agentes nocivos, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade.

Quanto ao § 6º, foi acrescida uma passagem ao final. À exceção dos cargos acumuláveis (inciso XVI do art. 37), não se pode receber mais de uma aposentadoria pelo regime próprio. A inovação é a possibilidade de outras vedações, regras e condições para a acumulação, na forma estabelecida pelo RGPS.

No § 17, a redação atual estabelece que as remunerações utilizadas no cálculo das aposentadorias devem ser atualizadas na forma da lei. Já na redação do relator, está dito que o critério de atualização será definido em lei do respectivo ente federativo.

O § 19 trata do abono permanência para os servidores que já podem se aposentar, mas optam por permanecer na atividade. Na redação atual, o servidor nessa condição faz jus a abono equivalente à contribuição previdenciária, caso tenha alcançado os requisitos previstos no próprio art. 40 (§ 1º, III, *a* e *b*). No texto do relator, o servidor poderá receber o abono em valor, no máximo, igual à contribuição, nos termos de lei do respectivo ente federativo.

### *1.2 – As regras de transição e transitórias para o servidor público*

Os arts. 3º a 15 do substitutivo dizem respeito aos servidores públicos federais. Nesse grupo de dispositivos se incluem a regra do direito adquirido (art. 3º), as regras de transição (arts. 4º, 5º e 6º) e a regra transitória (art. 10), nas quais se trata dos requisitos para obtenção da aposentadoria, bem como do cálculo e do reajuste dos benefícios. Há também normas para o abono permanência (art. 8º) e a contribuição previdenciária (art. 11 e 12). Como o art. 27 define a regra de cálculo da aposentadoria tanto dos servidores, como dos segurados do RGPS, ele será visto antecipadamente, já nesta seção.

O art. 3º se refere ao servidor público federal, mas também ao segurado do RGPS, bem como seus dependentes. Ele confere o direito adquirido ao benefício dos segurados que já tiverem cumprido os requisitos para a aposentadoria até a data da entrada em vigor da emenda, de acordo com a legislação em vigor. O mesmo vale em relação ao cálculo e reajuste do benefício. No mesmo artigo, o § 3º garante o abono permanência em valor equivalente à contribuição a esses servidores e que optaram por permanecer em atividade.

A legislação em vigor para fins de direito adquirido, no caso dos servidores públicos, é o art. 40 (§ 1º, III, *a* e *b*), alterado pelo relator, os arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005. Quanto aos segurados do RGPS, as normas são o art. 201, § 7º, I e II, também modificada pelo relator, e o art. 9º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Como deixam de valer como critério para obtenção de benefícios a partir do início da vigência da emenda, os dispositivos das emendas estão sendo revogados pelo art. 37, II, III e IV, do substitutivo. No caso dos regimes próprios dos estados e municípios, a revogação das regras do RPPS fica condicionada à publicação de lei de iniciativa do respectivo ente que a referende, exigência prevista no art. 38, II, *b*<sup>4</sup>.

Os arts. 4º e 5º do texto do relator contém duas regras de transição distintas para a obtenção de aposentadoria voluntária pelo servidor público federal que tenha ingressado no serviço público até a data da entrada em vigor da emenda<sup>5</sup>. Essas regras são ditas de transição, pois tendem a perder relevância ao longo do tempo, até que se tornem dispensáveis, quando todos os servidores para os quais se dirigem já tiverem se aposentado. A regra prevista no art. 4º já estava no texto original da PEC, mas a que consta no art. 5º, foi inovação do relator.

Quanto ao art. 4º, os requisitos a serem cumpridos cumulativamente são idade mínima de 61 (56) anos, tempo de contribuição de 35 (30) anos, tempo de serviço público de 20 anos, tempo no último cargo de 5 anos e pontuação mínima quando se soma a idade e o tempo de contribuição do servidor de 96 (86) pontos. Há ainda ajustes na idade mínima em 2022 para 62 (57) anos e aumento de um ponto por ano na pontuação mínima já a partir de 2020, até alcançar um máximo de 105 (100) pontos.

Os professores que, de acordo com o art. 40 (§ 4º, IV) são contemplados com regras diferenciadas, logram obter a aposentadoria com um desconto de 5 anos nos requisitos de idade mínima e tempo de contribuição e de 5 pontos, quanto à pontuação, tanto homem, como mulher. Observe-se que o professor (a) precisa

---

<sup>4</sup> No art. 38, há ainda os §§ 1º e 2º que afirmam que a nova lei não produz efeitos anteriores à data de sua publicação, enquanto a legislação existente na data de publicação da emenda se aplica até a data de publicação da nova lei.

<sup>5</sup> As regras de transição não são novidade no ordenamento brasileiro. Os já citados arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional 41/2003 e o art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005, são regras de transição introduzidas na reforma previdenciária do Governo Lula de 2003 e no ajuste posterior, em 2005.

comprovar exclusivamente tempo de efetivo serviço no magistério do ensino básico, conforme determina o art. 40 (§ 5º).

Quanto ao cálculo do benefício, corresponde à última remuneração da ativa, a chamada integralidade, para o servidor que tenha ingressado em cargo efetivo no serviço público até 2003 e tenha idade mínima de 65 (62) anos, 60 anos se for professor (a). O § 8º do art. 4º considera como remuneração, para fins de aplicação da integralidade, vencimento, vantagens permanentes do cargo, adicionais de caráter individual e vantagens pessoais permanentes. O § 8º também esclarece como chegar à remuneração em caso de cargos sujeitos à variação na carga horária e de vantagens permanentes variáveis.

Os servidores beneficiados com a integralidade também são favorecidos com a paridade entre a correção do benefício e a remuneração do servidor ativo no mesmo cargo em que se deu a aposentadoria. Os demais servidores sujeitam-se às regras de cálculo previstas no art. 27 do substitutivo e ao reajuste previsto para o RGPS.

O § 9º desse art. 4º, por fim, confere competência aos estados e municípios para estabelecerem regras de transição para os respectivos servidores, caso se opte por modificar os respectivos regimes próprios. O mesmo comando aparece no art. 5º.

Em que pese ser tratada apenas no art. 27, cabe comentar agora as regras de cálculo da aposentadoria, já que o referido artigo e seu conteúdo são referenciados em alguns artigos anteriores a ele, inclusive neste art. 4º e no 5º, quando o servidor não tem direito à integralidade. Não sendo equivalente à última remuneração na atividade, é preciso definir como calcular o valor da aposentadoria.

Assim, de acordo com o art. 27, o valor da aposentadoria é calculado em duas etapas. A primeira define a remuneração média durante toda a vida laboral, desde julho de 1994 (Plano Real), sendo as remunerações utilizadas corrigidas para valor atual. A segunda etapa aplica um percentual sobre a média calculada na primeira etapa. Esse percentual começa com 60% e sobe um ponto percentual para cada ano a mais de contribuição acima dos 20 anos.

Assim, os servidores só alcançam os 100% com 40 anos de contribuição. O benefício assim calculado é corrigido de acordo com os mesmos índices do RGPS e, portanto, não se aplica a paridade aos benefícios calculados com base no art. 27. Essa regra vale para os segurados do RGPS, bem como para os servidores segurados pela previdência complementar, sendo que, nesses casos, a média das remunerações não pode ultrapassar o teto do RGPS.

O art. 5º contém a segunda regra de transição oferecida aos que ingressaram no serviço até a data de entrada em vigor da emenda, inovação do relator em relação ao texto original da PEC. Ele é similar ao art. 4º em

aspectos como cálculo e reajuste, assim como tratamento diferenciado aos servidores que ingressaram antes de 2003.

A diferença está nos requisitos. Os requisitos cumulativos são idade mínima de 60 (57) anos, tempo de contribuição de 35 (30) anos, 20 anos de serviço público, 5 anos no último cargo e tempo adicional de contribuição equivalente ao tempo que faltar para completar 35 (30) anos, na data da entrada em vigor da emenda. No caso do professor (a), a idade mínima é reduzida em dois anos e o tempo de contribuição, em cinco anos. Um aspecto importante dessa regra está no cálculo da aposentadoria, pois ela equivale a 100% da média salarial da vida laboral do servidor.

O art. 6º é uma regra de transição para os militares, incluindo polícia legislativa, polícia federal, polícia ferroviária e rodoviária federal, além de agente federal penitenciário e socioeducativo, que ingressaram na respectiva carreira até a data de promulgação da emenda. Essas categorias foram incluídas explicitamente pelo relator, no art. 40, como beneficiadas com regras diferenciadas, ao exercerem atividade considerada de risco. A aposentadoria se dá aos 55 anos, na forma da Lei Complementar nº 51, de 1985. Nesse artigo também há dispositivo que confere competência aos estados e municípios para editar regras de transição para os que exercem atividade de risco se as respectivas regras previdenciárias forem alteradas.

De acordo com o art. 8º, o servidor público federal que cumprir as exigências da aposentadoria voluntária previstas nos arts. 4º, 5º, 6º, 22 e 23 e permanecer na atividade fará jus ao abono permanência em valor equivalente à contribuição previdenciária, até que sobrevenha a lei complementar prevista no § 19 do art. 40 que poderá conferir tratamento diverso ao abono, inclusive diminuí-lo.

O art. 10 traz a regra transitória de aposentadoria do servidor público federal, até que lei federal discipline a matéria de modo definitivo. Essa regra se dirige a todos os servidores, não importa a data de ingresso no serviço público. Os que entraram antes dessa data podem optar também pelas regras de transição, mas os que entrarem após a referida data se sujeitam a este art. 10. Seria uma regra definitiva se estivesse no corpo constitucional, mas, no § 1º do art. 40, a competência foi conferida à lei federal e o art. 10 regula a matéria, transitoriamente, até que a lei disponha do mesmo modo ou de modo diverso.

O art. 10 trata dos três tipos de aposentadorias indicadas no § 1º do art. 40: voluntária, compulsória e por incapacidade. No caso da voluntária, os requisitos são idade mínima de 65 (62) anos e 25 anos de contribuição, desde que cumpridos 10 anos de serviço público e 5 anos no último cargo. A idade é mais elevada frente às regras de transição, enquanto o tempo de contribuição é baixo. O efeito nesse caso se dá no cálculo da aposentadoria, pois de acordo com o art. 27, o valor do benefício depende do tempo de contribuição.

O mesmo art. 10 também estabelece os requisitos diferenciados dos servidores qualificados no art. 40 (§ 4º, I a IV). Quanto aos policiais, os mesmos descritos no art. 6º, os requisitos são 55 anos de idade mínima, 30 anos

de contribuição e 25 anos de efetivo exercício nos cargos da carreira. Em relação aos que exercem atividades nocivas à saúde, os requisitos são 60 anos de idade, 25 anos de efetiva exposição e contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo. Já o professor (a), alcança a aposentadoria voluntária com 60 (57) anos, 25 anos de contribuição em efetivo exercício no magistério, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo.

O cálculo da aposentadoria se dá de acordo com o art. 27. No caso da aposentadoria compulsória, o valor apurado de acordo com o art. 27 é multiplicado pelo tempo de contribuição dividido por 20, até o máximo de 100%.

O § 5º trata do abono permanência, em valor equivalente à contribuição, para os que alcancem os requisitos previstos nesse art. 10 e que permanecem na atividade. Aqui, assim como no art. 8º, a aprovação da lei complementar prevista no § 19 do art. 40 pode trazer tratamento distinto.

O § 6º, por fim, estabelece que a pensão por morte dos policiais decorrente de agressão sofrida no exercício da função é vitalícia e calculada em 100% da remuneração média no período laboral. Todos esses dispositivos do art. 10, vale reforçar, podem ser alterados por lei federal.

## **II– Aposentadorias dos segurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)**

As regras relativas ao RGPS estão basicamente no art. 201 da Constituição Federal. Entretanto, no substitutivo do relator, existem 36 artigos que não alteram diretamente a Constituição Federal, conforme visto. Em relação aos segurados do RGPS, os dispositivos pertinentes estão nos arts. 16 ao 32, sendo que os arts. 22 a 25 e 27 dizem respeito também aos servidores públicos. O art. 3º, por sua vez, vale para ambos os grupos de segurados.

### *II.1 – Mudanças no art. 201 da Constituição Federal*

O art. 201 da Constituição Federal contém as principais diretrizes do regime de previdência disponível aos trabalhadores de modo geral, o RGPS. O texto do relator promove algumas mudanças importantes nesse dispositivo. Cabe ver nesta seção, as que dizem respeito às aposentadorias, notadamente requisitos, cálculo do valor e reajuste.

No § 7º, define-se a idade mínima de 65 (62) anos, observado tempo mínimo de contribuição, como hipótese única de aposentadoria. Atualmente, é possível se aposentar com a idade mínima de 65 (60) anos ou após 35 (30) anos de contribuição, sem exigência de idade mínima. A opção de explicitar a idade mínima no próprio

art. 201, distingue-se do caminho seguido no art. 40, relativo aos servidores públicos, no qual a definição da idade foi remetida à lei do respectivo ente federativo.

No caso do trabalhador rural e para os que exercem atividade em regime de economia familiar, incluindo produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal, a idade mínima é de 60 (55) anos. Não houve alteração nesse caso. O requisito para o (a) professor (a) não aparece mais explicitamente no texto constitucional (revogação do § 8º), embora a categoria passe a constar no § 1º entre os que podem ter idade mínima e tempo de contribuição diferenciados em relação à regra geral, nos termos de lei complementar, juntamente com portadores de deficiência e os que exercem atividade que oferecem riscos à saúde, os quais já estão listados atualmente.

Em relação aos eventos passíveis de cobertura pelo regime geral, previstos nos incisos do caput, no inciso I, os termos invalidez e doença são substituídos por incapacidade temporária e permanente.

Os §§ 12 e 13, por sua vez, foram reescritos, mas não parecem conter mudança relevante. Já o § 16 é novo. Sujeita, na forma da lei, os empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos à aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, dispositivo esse não alterado.

## *II.2 – As Regras de transição e transitórias dos segurados do RGPS*

As regras de transição dos segurados do RGPS até a data de início de vigência da emenda estão nos arts. 16, 17, 18, 19 e 21<sup>6</sup>. O art. 22 também contém regra de transição dirigida especificamente aos que exercem atividade prejudicial à saúde, inclusive servidor público. Já o art. 20 e, possivelmente, 23 contemplam regras de transição, este último também aplicado ao servidor público. O art. 3º, já visto, se aplica aos segurados do RGPS. Quem já tiver cumprido os requisitos de acordo com a legislação vigente até a data de entrada em vigor da emenda tem direito adquirido ao benefício.

Quanto aos cinco artigos com regras de transição, no art. 16, exige-se 35 (30) anos de contribuição, como atualmente, mas com a condição extra de 96 (86) pontos, quando se soma idade e tempo de contribuição, pontuação essa que sobe um ponto por ano, a partir de 2020, até alcançar 105 (100) pontos. No caso do

---

<sup>6</sup> O art. 9º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, contém uma regra de transição, dirigida aos que eram filiados ao RGPS, quando da aprovação da reforma previdenciária do Governo FHC. Por isso, esse dispositivo é revogado pelo art. 37 do substitutivo.



professor (a), comprovados 30 (25) anos de contribuição em efetivo exercício em magistério na educação básica, a pontuação inicial é de 91 (81) pontos, com igual correção anual, até alcançar 100 (92) pontos.

O cálculo do benefício nas aposentadorias concedidas com base nesse artigo se dá de acordo com o art. 27, portanto, média dos salários do período laboral pós 1994, com a aplicação sobre ele de percentual de 60%, mais 2 pontos para cada ano de contribuição que ultrapassar os 20 anos de contribuição.

No art. 17, em vez da pontuação, acompanha os 35 (30) anos de contribuição, a idade mínima de 61 (56) anos, mas que sobe seis meses a cada ano até alcançar a idade prevista no art. 201 de 65 (62) anos. Para o professor que comprovar exclusivo exercício, o tempo de contribuição e idade são reduzidos em 5 anos, com a mesma correção anual da idade mínima até atingir 60 (57) anos. O cálculo do benefício nas situações previstas neste artigo também é feito por meio do art. 27.

O art. 18 destina-se aos segurados com mais de 33 (28) anos de tempo de contribuição na data da entrada em vigor da emenda. A condição exigida para a obtenção da aposentadoria é o cumprimento extra de 50% do tempo de contribuição que faltar para completar 35 (30) anos na data de entrada em vigor da emenda.

Nesse caso, o cálculo não é feito com base no art. 27, mas, sim, mediante a aplicação do fator previdenciário atualmente previsto na legislação (§§ 7º a 9º da Lei nº 8.213, de 1991) sobre a média salarial do todo o período laboral após julho de 1994. O fator previdenciário desconta o valor da aposentadoria na razão inversa da idade e do tempo de contribuição e na razão direta da sobrevida (anos esperados de recebimento da aposentadoria).

No art. 19, há outra regra de transição oferecida aos que forem segurados do regime geral, até a data da entrada em vigor da emenda. Como requisitos para a aposentadoria estão a idade mínima de 65 (60) anos e 15 anos de tempo de contribuição. A idade mínima da mulher sobe seis meses a cada ano, até alcançar 62 anos, enquanto, no caso do homem, o tempo de contribuição é acrescido em seis meses a cada ano até alcançar 20 anos. O cálculo do valor da aposentadoria também se baseia no art. 27.

Essa regra pode ser considerada uma regra de transição por idade, pois, nesse caso, diferentemente das outras três regras de transição, ditas de contribuição, a exigência de tempo de contribuição é baixa e possibilita a aposentadoria aos que não conseguirem trabalhar no mercado formal boa parte da sua vida laboral. É claro que o baixo tempo de contribuição interfere no valor da aposentadoria por conta da aplicação do cálculo previsto no art. 27.

O art. 21, por fim, oferece a quinta e última regra de transição aos que forem segurados do RGPS até a data de início da vigência da emenda. Essa regra foi introduzida pelo relator, já que não constava na redação inicial da PEC. É a mesma oferecida também aos servidores públicos (art. 5º). De acordo com ela, os requisitos são idade

mínima de 60 (57) anos e 35 (30) anos de tempo de contribuição, acrescido de mais 100% do tempo de contribuição que faltar para completar 35 (30) anos na data da entrada em vigor da emenda.

No caso dos professores, a idade mínima é reduzida em 2 anos e o tempo de contribuição em 5 anos. O cálculo do valor da aposentadoria corresponde à 100% da média salarial prevista no art. 27, sem a aplicação de desconto em função do tempo de contribuição.

O art. 20, por sua vez, é o que se pode chamar de regra transitória (e não de transição), destinado aos que se tornarem segurados do RGPS após a data de início da vigência da emenda. Na verdade, está regra já consta do § 7º do art. 201, do substitutivo, pois prevê idade mínima de 65 (62) anos. Entretanto, o referido texto não trata do tempo mínimo de contribuição exigido para requerer aposentadoria, informação apresentada neste artigo, até que lei disponha de modo diverso. O tempo de contribuição é de 20 (15) anos. Já o (a) professor (a) precisa cumprir 25 anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício no magistério da educação básica, além de 60 (57) anos de idade mínima.

O mesmo artigo trata também das regras no caso de atividade que coloque a saúde em risco, a depender do tipo de atividade especial. A idade mínima é de 55 anos se for em atividade especial de 15 anos de contribuição; 58 anos se for de 20 anos de contribuição; e 60 anos se for de 25 anos de contribuição.

O cálculo do valor da aposentadoria nas situações aplicáveis neste artigo é feito com base no art. 27, à exceção da atividade especial com 15 anos de contribuição. Nesse caso, os 60% aplicáveis ao salário médio são acrescidos em 2 pontos percentuais para cada ano que exceder 15 anos de contribuição e não 20 anos, como previsto no art. 27.

O art. 22 contém uma regra de transição para o segurado do RGPS e o servidor público federal que exerce atividade que coloca em risco a saúde e que tenha se filiado ao regime geral ou ingressado no serviço público até a data da entrada em vigor da emenda. A aposentadoria será concedida na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 1991, quando a soma da idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição; 76 pontos e 20 anos de efetiva exposição e 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição.

As pontuações são corrigidas em um ponto por ano até que alcancem, respectivamente, 81, 91 e 96 pontos. No caso do servidor público, exige-se ainda 20 anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dá a aposentadoria. Em vista do disposto neste artigo, o art. 37 do substitutivo revogou o art. 15 da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

O cálculo do benefício é feito com base no art. 27, mas, no caso de exigência de 15 anos de efetiva exposição, o acréscimo de dois pontos para a cada ano a mais de contribuição, é feito a partir dos 15 anos de contribuição.

Compete aos estados e municípios editar regras de transição para os respectivos servidores em atividade de risco à saúde.

Já o art. 23 trata da aposentadoria dos segurados do RGPS e dos servidores federais portadores de deficiência. Enquanto a lei prevista nos arts. 40 e 201 não disciplina o tema, a aposentadoria será concedida nos termos da Lei Complementar nº 142, de 2013, inclusive quanto ao cálculo, exigido do servidor dez anos de serviço público e cinco anos no cargo da aposentadoria. Compete aos estados e municípios editar regras para os respectivos servidores portadores de deficiência.

### **III – Mudanças nas contribuições previdenciárias e outras receitas**

As mudanças relativas às contribuições previdenciárias começam no art. 40. No § 18º, a redação atual permite que se cobre contribuição de aposentados e pensionistas em relação ao valor do benefício que supera o teto do RGPS. O texto do relator repete isso, mas acrescenta que, se houver déficit atuarial, será possível cobrar contribuição para toda a parcela do benefício acima do salário mínimo, na forma da lei complementar de que trata o § 22.

A redação do relator não faz mais referência à necessidade de igualar a contribuição do aposentado e pensionista à contribuição do servidor ativo, como está na redação vigente. O art. 38, II, *a* do substitutivo esclarece que a vigência desse § 18, no caso dos estados e municípios, se dá apenas a partir da publicação de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo que o refere.

O § 21 do art. 40 foi revogado no substitutivo. Ele estabelece que a contribuição sobre a aposentadoria e pensão do portador de doença incapacitante incide apenas sobre a parcela do benefício que excede duas vezes o teto do RGPS. Aqui também, no caso dos estados e municípios, a vigência fica condicionada à publicação de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo que refere a revogação.

Há mudanças também nos arts. 149, § 1º e art. 195, II, relativos à contribuição previdenciária do servidor público e do segurado do RGPS, respectivamente. Os ajustes possibilitam a cobrança progressiva em função do benefício ou do salário de contribuição, no caso do servidor, e do salário de contribuição, no caso dos segurados do RGPS.

A alteração no art. 149, § 1º, vai além, pois, não apenas junta União a estados e municípios, como explicita que os entes, os aposentados e os pensionistas contribuem e prevê a necessidade de lei para instituir a cobrança. Ademais, a nova redação não determina mais que a alíquota cobrada nos estados e municípios deva ser igual

ou superior à cobrada dos servidores federais. Como se verá, o art. 12 do substitutivo mantém essa exigência até que seja aprovada a lei complementar prevista no § 22 do art. 40, parágrafo esse introduzido pelo relator.

Em complemento às mudanças nos dois referidos artigos, os arts. 11, 12 e 29 do substitutivo detalham as alíquotas da contribuição previdenciária e a sua incidência progressiva, junto aos servidores públicos (arts. 11 e 12) e junto aos segurados do RGPS.

O art. 11 trata da contribuição previdenciária do servidor público federal. A alíquota passa de 11% para 14% com a promulgação da emenda, sem prejuízo da noventena, conforme dispõe o art. 38, I do substitutivo. A alíquota de 14% é aplicada com redução ou acréscimo, em função do valor da remuneração, sendo as faixas de valores e respectivos ajustes na alíquota de 14% os estabelecidos no próprio artigo. As faixas são reajustadas com base nos mesmos índices utilizados no RGPS. A alíquota reduzida ou majorada é aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor público.

Os aposentados e pensionistas também estão sujeitos à incidência progressiva sobre a parcela do benefício que excede o teto do RGPS, considerando-se o total do valor do benefício para identificar a alíquota aplicável. A referida alíquota de 14%, bem como o restante do disposto nesse artigo, pode ser alterada por lei federal que disponha sobre a contribuição.

Já o art. 12 trata da alíquota aplicável aos segurados das previdências estaduais e municipais. Enquanto não houver lei estadual que estabeleça alíquota distinta, vale automaticamente para esses entes a alíquota de 14% prevista para a União. O § 4º do art. 9º do substitutivo esclarece que, até que a lei complementar previsto no § 22 do art. 40 disponha de modo diverso, os entes subnacionais não podem definir alíquota inferior à cobrada dos servidores federais, em caso de déficit atuarial. Na ausência de déficit, a alíquota não pode ser inferior à do RGPS. Não caracteriza ausência de déficit a segregação de massa de segurados ou a previsão em lei do equacionamento do desequilíbrio.

A aplicação automática dos 14% prevista no art. 12 pode conflitar com a cláusula de vigência prevista no art. 38, II, b. Essa cláusula prevê que o art. 12 só entra em vigor com a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo do Poder Executivo que o referende integralmente. Vale lembrar que a mudança perpetrada no art. 149 explicitou a necessidade de lei para instituir a contribuição dos servidores nos três níveis de governo.

O art. 29, por sua vez, regula a contribuição previdenciária do RGPS. Enquanto as alíquotas da Lei nº 8.212, de 1991, não forem alteradas, valem as faixas e respectivas alíquotas previstas nesse mesmo art. 29, aplicadas de modo progressivo sobre o salário e contribuição do segurado. As faixas serão reajustadas de acordo com os mesmos índices utilizados no RGPS, à exceção da primeira faixa que vai até o salário mínimo, já que esse obedece a regras próprias. A vigência dessas mudanças deve respeitar a noventena, conforme expressa o art. 38, I, do substitutivo.

Ainda em relação às mudanças no art. 195, no caso da contribuição do empregador prevista no inciso I do caput, a redação do § 9º é alterada para restringir o uso de base de cálculo diferenciada em razão dos fatores lá enumerados apenas às contribuições sobre lucro e faturamento, mas não mais sobre a folha de salários. Em relação a essa, só permanece possível o uso de alíquotas diferenciadas. O caput do art. 31 do substitutivo qualifica que a diferenciação feita com base na folha de salários é válida se respaldada na legislação existente na data de entrada em vigor da emenda.

Já o parágrafo único do art. 31 estabelece que a imunidade de contribuições sobre receitas de exportações, prevista na redação vigente do art. 149, § 2º, I, não se aplica às contribuições sobre receitas que substituam a contribuição do empregador sobre a folha de salários, na data da entrada em vigor da emenda.

No § 11 do art. 195, o substitutivo veda moratória e parcelamento em prazo superior a 60 meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições previdenciárias do empregador e do empregado. Na redação vigente, não consta moratória e parcelamento, enquanto, em relação à vedação da anistia e da remissão, só se remete à lei complementar a definição do montante de débitos abaixo do qual a vedação não se aplica.

O art. 32 do substitutivo, por sua vez, delimita o alcance do alterado § 11 do art. 195. A vedação à moratória e aos parcelamentos acima de 60 meses não se aplica aos parcelamentos previstos na legislação na data da entrada em vigor da emenda, vedada a reabertura e a prorrogação do prazo para adesão.

O § 13 do art. 195 foi revogado. Dizia respeito à substituição total ou parcial da contribuição previdenciária do empregador pela contribuição sobre a receita, a chamada desoneração da folha. De acordo com esse dispositivo, aplicava-se à essa contribuição sobre a receita o disposto no § 12 que não foi alterado. Esse parágrafo remete à lei a tarefa de definir setores da economia sobre os quais a incidência da contribuição sobre o faturamento e o importador é não-cumulativa.

Outro artigo da Constituição alterado que diz respeito à receita previdenciária é o art. 239. No caput, acrescenta-se a expressão *outras ações da previdência social* entre os possíveis usos da arrecadação com o PIS/Pasep, juntando-se ao seguro-desemprego e ao abono salarial. No § 1º, a parcela da arrecadação destinada ao BNDES é transferida ao RGPS. Essas mudanças serão analisadas pela IFI em nota técnica específica.

No art. 2º do substitutivo, o relator faz uma das duas alterações promovidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No art. 76 do ADCT que trata da Desvinculação das Receitas da União (DRU), excetua-se da desvinculação, por meio de novo § 4º, as receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

O art. 33 do substitutivo eleva a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), prevista no art. 195, II, *c* e regulada pela Lei nº 7.689, de 1988. De acordo com o art. 3, I, dessa lei, a alíquota aplicável sobre o lucro das pessoas jurídicas de seguro privado e de capitalização e das instituições financeiras, à exceção de cooperativas de crédito, bolsas de valores e de mercadorias e futuros e entidades de compensação e liquidação, cairia de 20% para 15%, a partir de 1º de janeiro de 2019. O art. 33 determina que, até que lei disponha sobre a alíquota incidente nesses casos, o percentual mantém-se em 20%.

Esse aumenta-se sujeita-se à noventena, conforme se vê no art. 38, I. O efeito do art. 33 é recuperar a perda de receita da Seguridade Social que decorreria da redução da alíquota da CSLL de 20% para 15%.

#### **IV – Outras alterações contidas no substitutivo**

##### *IV.1 – Pensão por morte*

A redação do § 7º do art. 40 do relator traz alteração importante em relação ao tratamento da pensão por morte do servidor público no texto vigente. A redação atual contém a regra de cálculo: 100% da parcela do valor da aposentadoria ou da remuneração que vai até o teto do RGPS e 70% da parcela restante. No texto do relator, remete-se, a exemplo dos requisitos e do cálculo da aposentadoria, à lei do respectivo ente federativo, apenas especificando que deve haver tratamento diferenciado em caso de morte do servidor em atividade de risco, no exercício da função.

O art. 24 do substitutivo trata da pensão por morte, tanto para os segurados do RGPS, como para os servidores públicos federais. O valor equivale a 50% da aposentadoria, caso o servidor ou segurado seja inativo, ou a 50% da aposentadoria a que teria direito por incapacidade permanente na data do óbito, caso em atividade. Os 50% são acrescidos de 10 pontos para cada dependente, até 100%. As cotas cessam quando o dependente perde essa condição, sem reversão aos demais. O rol de dependente e a perda dessa condição são estabelecidos pela Lei nº 8.213, de 1991.

Em caso de dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão é de 100% da aposentadoria até o teto do RGPS e a 50%, acrescido de 10 pontos por dependente, para a parcela que excede o teto. Quando não houver mais dependente nessa condição, o cálculo da pensão volta a ser de acordo com o parágrafo anterior. A condição do dependente pode ser reconhecida previamente ao óbito.

As regras previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor da emenda podem ser alteradas na forma da lei, e no caso do regime próprio da União, nos termos do § 7º do art. 40. Esse dispositivo,

vale lembrar, modificado pelo relator, afirma que a pensão por morte é concedida nos termos da lei do respectivo ente federativo.

O substitutivo introduz o § 15 no art. 201. O dispositivo confere à lei complementar a missão de regular as condições e vedações para a acumulação de benefícios previdenciários. Ademais, mediante alteração do texto atual do inciso V do caput do mesmo artigo, torna-se possível que a pensão por morte seja inferior ao salário mínimo, desde que não corresponda à única fonte de renda do beneficiário.

Já o art. 25 do substitutivo veda a acumulação de pensões por morte deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito do mesmo regime de previdência social, salvo se decorrente de cargos acumuláveis, previstos no art. 37 da Constituição Federal. O artigo enumera três hipóteses nas quais a acumulação é permitida, mas o benefício menos vantajoso é recebido apenas parcialmente.

Essas três situações são: 1) pensões por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regimes de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime ou com pensões decorrentes de atividade de militar; 2) pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito de outro ou do mesmo regime ou com proventos de inatividade decorrente de atividades militares; e 3) aposentadoria concedida no âmbito de qualquer regime com pensão decorrente de atividades militares.

Nesses casos, o benefício menos vantajoso é calculado do seguinte modo: 80% da parcela igual ou inferior ao salário mínimo, 60% da parcela que exceder um salário mínimo até dois salários mínimos, 40% da parcela que exceder dois salários mínimo até três salários mínimos, 20% da parcela que exceder três salários mínimos até quatro salários, e 10% da parcela que exceder quatro salários.

A regra prevista no art. 25 não se aplica se o direito ao benefício houver sido adquirido antes da entrada em vigor da emenda. A regra, bem como a legislação vigente, pode ser alterada na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201, ambos com redação alterada pelo relator. Esse último dispositivo prevê lei complementar para tratar de regras, vedações e condições para a acumulação de benefícios previdenciários.

#### *IV.2 – Organização dos regimes previdenciários*

Ao longo do substitutivo existem dispositivos que dizem respeito à organização e ao funcionamento dos regimes previdenciários. Em relação aos regimes próprios, cabe citar as mudanças propostas no art. 40 da Constituição.

O § 14 do art. 40 contém uma mudança importante. Trata da previdência complementar. Segundo o texto atual, a sua instituição é opcional, mas, pela redação do relator, passa a ser obrigatória, por meio de iniciativa do Poder Executivo. Conforme visto, a previdência complementar dirige-se aos novos servidores ou aos optantes, com contribuição e benefício limitados ao teto do RGPS. A propósito, o relator introduz § 15 ao art. 37 da Constituição para vedar a complementação de aposentadorias e pensões por morte, em desacordo com o disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40

Já o § 15 do art. 40, também tratando do mesmo assunto, permite que a previdência complementar seja efetivada por intermédio de entidades abertas de previdência complementar e não apenas fechadas. Foi também excluída a exigência de entidade de natureza pública. O § 6º do art. 9º do substitutivo confere o prazo de dois anos a contar da entrada em vigor da emenda para que os entes providenciem os comandos desses dois parágrafos.

O § 20 do art. 40 também sofreu algumas alterações. O dispositivo exige para os servidores de cada ente federado um único regime próprio e uma única unidade gestora. O texto atual ressalva dessa exigência as forças armadas. O texto do relator retira essa exceção e acrescenta que os entes são responsáveis pelo financiamento do respectivo regime, nos termos da lei complementar prevista no novo § 22 do art. 40.

O § 22, por fim, é novo e aproveita dispositivos introduzidos pelo texto original da PEC 6/2019. O dispositivo prevê lei complementar federal, portanto, aplicável a todos os entes, com normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão para os regimes próprios existentes, vedada a criação de novos. Existem ainda 11 incisos, nos quais se lista os aspectos a serem tratados na lei complementar, a exemplo de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, modelo de apuração dos compromissos e financiamento, definição de equilíbrio financeiro e atuarial, fiscalização pela União, externa e social, requisitos para extinção e parâmetros para a base de cálculo e alíquotas das contribuições.

Na ausência da lei complementar prevista no § 22 do art. 40, o art. 9º do substitutivo estabelece que vale o disposto na Lei nº 9.717, de 1998, mais o que dispõe o referido artigo. De acordo com esse art. 9º, o equilíbrio financeiro e atuarial deve ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre as receitas estimadas e as despesas projetadas, apuradas atuarialmente, considerando-se ainda ativos e obrigações assumidas, de modo a evidenciar a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

No § 10 do art. 201, o relator autoriza a inclusão de benefícios não programados no regime geral, por meio de lei complementar, inclusive acidente de trabalho. Na redação atual, a hipótese está restrita à acidente de trabalho e por meio de lei.

O art. 9º do substitutivo prevê ainda que os benefícios oferecidos pelos regimes próprios se restrinjam às aposentadorias e à pensão por morte, que os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o



salário-maternidade sejam pagos diretamente pelo ente e não pelo regime próprio e que os regimes estão autorizados a destinar parte dos seus recursos para a concessão de empréstimos aos segurados, na modalidade consignado, observadas normas do Conselho Monetário Nacional.

Na redação vigente, o art. 167 da Constituição enumera em seus incisos onze vedações. O substitutivo inclui as vedações XII e XIII. A primeira veda o uso de recursos do regime próprio, incluindo os recursos do fundo de que trata o art. 249 da Constituição, em despesas que não sejam pagamento de benefícios ou com a sua organização e funcionamento. O segundo veda transferência voluntária de recursos e a concessão de avais, garantias e subvenções pela União e a concessão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais para os estados e municípios que descumpram as regras gerais de organização e funcionamento dos respectivos regimes próprios.

No art. 194 da Constituição, os incisos do parágrafo único enumeram os objetivos da seguridade social. No inciso VI, o objetivo é a diversidade da base de financiamento. O substitutivo acrescenta que se identifique em rubricas contábeis específicas para cada área, as despesas e as receitas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservando o caráter contributivo da previdência social.

No art. 202 da Constituição, que trata do regime de previdência privada, complementar ao RGPS, promove-se alterações nos §§ 4º, 5º e 6º. Esses parágrafos tratam da previsão de lei complementar para regular os entes federados, suas autarquias, fundações e empresas de controle direto e indireto, e até as empresas privadas concessionárias e permissionárias, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, em sua relação com suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. A modificação proposta substitui, nos três parágrafos, *entidades fechadas de previdência privada* por *entidades de previdência complementar*.

Enquanto não for aprovada a lei complementar prevista nos §§ 4º, 5º e 6º do art. 202, o art. 34 do substitutivo estabelece que só entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos entes e suas autarquias, fundações e empresas.

#### *IV.3 – Salário família, auxílio-reclusão e abono salarial*

Em relação ao abono salarial, a nova redação do § 3º do art. 239 define que os empregados com direito a ele são os de baixa renda, enquanto na redação atual consta empregados que ganham até dois salários mínimos. O relator introduziu o § 3ºA, mas seu conteúdo está na redação atual do § 3º. Como os empregados até 1988 têm contas individuais no PIS/Pasep e o saldo dessas contas proporcionam rendimento, o § 3ºA afirma que esse rendimento está computado no abono.

Segundo o art. 28 do substitutivo, até que lei discipline o salário-família e o auxílio-reclusão previstos no inciso IV do art. 201 e o abono salarial de que trata o § 3º do art. 239, os benefícios são recebidos pelos que ganham mensalmente até R\$ 1.364,43, corrigidos pelos mesmos índices utilizados no RGPS. O auxílio-reclusão é calculado na forma da pensão por morte, até o valor do salário mínimo, e o salário-família equivale a R\$ 46,54. O art. 13 da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, foi revogado, pelo art. 38, II do substitutivo. Ele define que até que lei discipline o assunto, o salário-família e o auxílio-reclusão são recebidos pelos que recebem renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00, corrigidos pelos mesmos índices aplicados no RGPS.

#### *IV.4 – Policiais militares e bombeiros*

O substitutivo promove alteração no art. 42 que trata dos policiais militares e bombeiros. O relator altera esse dispositivo e juntamente com a mudança proposta para o inciso XXI do art. 22, destina à lei complementar o tratamento da inatividade e pensão. De acordo com o art. 15 do substitutivo, na ausência da lei complementar, aplica-se a esses militares as disposições sobre as forças armadas, em análise no Congresso Nacional. Alguns assuntos são remetidos para lei estadual específica, a exemplo das alíquotas e da base de cálculo das contribuições.

#### *IV.5 – Contagem de tempo de contribuição*

O relator acrescenta o § 14 ao art. 37 da Constituição. Segundo o dispositivo, a aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do RGPS, acarreta o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. Já o art. 7 do substitutivo estabelece que o disposto no § 14 do art. 37 não se aplica no caso das aposentadorias concedidas pelo RGPS até a data da entrada em vigor da emenda.

O § 14 do art. 195 da Constituição foi introduzido pelo relator. De acordo com o dispositivo, o segurado do RGPS somente tem reconhecido como tempo de contribuição a competência cuja contribuição for igual ao superior à contribuição mínima mensal exigida pela categoria, assegurado o agrupamento de contribuições.

Art. 30 do substitutivo afirma que, até que venha a lei prevista no § 14 do art. 195, o segurado que receber em um mês valor inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição pode complementar sua contribuição ou utilizar o excedente de outra competência, ou ainda agrupar contribuições inferiores ao mínimo de diferentes competências para aproveitamento em contribuições mínimas mensais. Todos esses ajustes só podem ser feitos dentro de um mesmo ano civil.

O § 14 do art. 201 da Constituição, introduzido pelo relator, veda a contagem fictícia de tempo de contribuição para fins de benefícios previdenciários e contagem recíproca. Já o art. 26 do substitutivo afirma que a contagem fictícia é assegurada nas hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor da emenda, vedada a contagem a partir dessa data.

O art. 26 do substitutivo contém dois parágrafos, ambos tratando de tempo de contribuição. O primeiro diz respeito à comprovação da atividade rural até a entrada em vigor da emenda. O prazo de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 38-B da Lei nº 8.213, de 1991, é prorrogado até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) alcançar a cobertura mínima de 50% dos seguros especiais rurais, apurada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD).

Quanto ao § 2º do art. 26, reconhece a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 1991, ao segurado do RGPS que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor da emenda, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

O § 9º do art. 40 da Constituição estabelece que o tempo de contribuição federal, estadual e municipal é contado para efeito de aposentadoria. A redação do relator só acrescenta *observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201*. A redação do § 9º do art. 201 não foi alterada em essência, enquanto o § 9º A é novo. O § 9º permite a contagem recíproca entre os regimes dos servidores e geral para fins de aposentadoria, com compensação financeira, nos termos da lei. O § 9º A permite a contagem recíproca também no caso do tempo de serviço militar exercido na polícia militar, corpo de bombeiros e forças armadas, para fins de aposentadoria e inatividade, com compensação.

#### *IV.6 – Mandato eletivo*

O relator altera o inciso V do art. 38 da Constituição para determinar que, na hipótese de mandato eletivo, o servidor público permanece filiado ao seu regime próprio original.

Em relação ao regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo na União, estados e municípios, veda-se a adesão de novos segurados e a criação de novos regimes. Por meio de opção expressa no prazo de 180 dias da entrada em vigor da emenda, o segurado pode permanecer no regime no qual está vinculado. Caso a opção não seja feita, o tempo de contribuição pode ser vertido para o regime ao qual o segurado estava filiado anteriormente, nos termos do § 9º do art. 201.

A aposentadoria e a pensão por morte ficam garantidas para os que tiverem cumprido os requisitos até a data de entrada em vigor da emenda, observada a legislação vigente na data que os requisitos foram alcançados.

O tempo de contribuição nos regimes geral e próprio e o decorrente da atividade militar que tenha sido utilizado para a concessão de benefício no regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo não pode ser utilizado para a obtenção de benefício em outro regime.

No âmbito da União, os segurados do Plano de Seguridade Social dos Congressistas previsto na Lei nº 9.506, de 1997, que fizerem opção por permanecer nesse regime, podem se aposentar apenas se cumprirem adicional de 30% do tempo que faltaria para adquirir o direito à aposentadoria na data de entrada em vigor da emenda, além de alcançar 65 (62) anos de idade.

Lei específica dos estados e municípios deve disciplinar a regra de transição a ser aplicada aos segurados que fizeram a opção de permanecer no regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo.

#### *IV.7 – Anistiados*

Os anistiados são tratados no art. 2º do substitutivo, uma das duas alterações feitas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No art. 8º do ADCT, o relator acrescenta os §§ 6º a 8º. Os dispositivos introduzem a contribuição sobre a reparação mensal, com a aplicação da mesma alíquota do regime próprio da União, sem prejuízo das demais contribuições sociais exigíveis. Veda-se ainda a acumulação da reparação com aposentadoria, por meio da opção por uma das duas, respeitado o direito adquirido até o início de vigência da emenda. A concessão e o reajuste da prestação mensal não poderão ultrapassar o estabelecido para o RGPS, garantida a irredutibilidade do que já foi concedido.

#### *IV.8 – Distribuição de competência entre justiça federal e estadual*

As mudanças propostas no art. 109 da Constituição Federal e os arts. 35 e 36 do substitutivo dizem respeito à divisão de competência entre a justiça federal e a estadual, em matéria previdenciária. A alteração do inciso I do art. 109 retira o acidente de trabalho das exceções da regra segunda a qual compete ao juiz federal processar e julgar as causas em que a União seja parte.

Já o § 3º do art. 109 trata de ações em que forem parte instituto de previdência social e segurado. De acordo com a redação atual, compete à justiça estadual, no foro do domicílio do segurado, processar e julgar essas ações quando não há vara da justiça federal na comarca. Já a redação proposta transfere à lei a competência para autorizar a referida transferência de competência, na ausência de justiça federal. O relator cria também o § 6º ao art. 109 que confere à justiça federal a competência para decidir sobre a existência de interesse jurídico da União e o conseqüente deslocamento do processo da justiça estadual para a justiça federal.

O art. 35 do substitutivo determina que os processos ajuizados até a entrada e vigor da emenda não serão alcançados pela alteração da competência introduzida no art. 109, mas lei poderá dispor a respeito da transferência para a justiça federal,

O art. 36, por sua vez, estabelece que, até que seja publicada a lei prevista no art. 109, §3º, da Constituição as causas previdenciárias, inclusive acidentárias, ajuizadas por segurados ou dependentes, podem ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca do domicílio do segurado distar mais de 100 quilômetros da sede de vara do juízo federal.

#### *IV.9 – Atribuições dos órgãos do Poder Judiciário em relação à aposentadoria de seus membros*

As alterações propostas no art. 93, VIII, no art. 103-B, §4º, III, e no art. 130-A, §2, III, todos da Constituição, tem o mesmo objetivo de excluir a hipótese da aposentadoria nas situações previstas. O art. 93 enumera os princípios da magistratura. O inciso VIII deste artigo retira a aposentadoria da lista de hipóteses que requer o voto da maioria absoluta do tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, lista que fica restrita à remoção e à disponibilidade.

O art. 103-B, por sua vez, trata do Conselho Nacional de Justiça e o § 4º das suas competências. O inciso III retira a aposentadoria dentre as punições aplicáveis em caso de reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário. O art. 130-A, por fim, corresponde ao art. 103-B, só que relativo ao Conselho Nacional do Magistério Público. O § 2º trata das competências e o inciso III, das reclamações, não mais puníveis com a aposentadoria, conforme a nova redação.

#### *IV.10 – Remuneração do servidor público*

O art. 13 do substitutivo transforma em vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a reajuste geral, qualquer parcela de remuneração ou complementação de benefício concedida até a data de entrada em vigor da emenda, em desacordo com o § 15 do art. 37 ou com o § 9 do art. 39, ambos da Constituição, sendo os parágrafos acrescidos pelo relator.

O § 15 do art. 37 da Constituição veda complementação de aposentadoria de servidores públicos e pensão por morte a seus dependentes, em desacordo com os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição. Esses parágrafos tratam da previdência complementar. Já o § 9 do art. 39 veda a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração de cargo efetivo.

## V – Principais alterações do substitutivo em relação ao texto original da PEC 6/2019

Algumas alterações contidas no substitutivo em relação à redação da PEC 6/2019, enviada pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional, provocaram reduções importantes no impacto fiscal que seria obtido com a entrada em vigor da redação original. Essas alterações são as seguintes: a) retirada dos servidores estaduais e municipais; b) introdução de nova regra de transição para os segurados do RGPS e para os servidores públicos federais; c) retirada das mudanças nas regras relativas aos trabalhadores rurais; d) mudança no alcance do abono salarial; e e) retirada das mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Em relação ao tratamento dado aos estados e municípios, conforme visto, a aplicação imediata das mudanças nas regras previdenciárias aos servidores desses entes foi substituída, em várias passagens do substitutivo, pela exigência de aprovação de *lei do respectivo ente federativo* como condição para a efetivação da alteração no âmbito subnacional.

Assim, a aprovação de lei específica consta na redação proposta para o art. 40 da Constituição, como condição: a) na definição dos requisitos para a aposentadoria, notadamente idade mínima e tempo de contribuição (§ 1º, III); b) na regra de cálculo da aposentadoria (§ 3º); c) na regra da pensão por morte (§ 7º); d) nos requisitos diferenciados de aposentadoria para os servidores especificados; e) no tratamento da readaptação e avaliação periódica na aposentadoria por incapacidade permanente (§ 1º, I); f) nos critérios de atualização das remunerações utilizadas no cálculo dos benefícios (§ 17); e g) no abono permanência dos servidores que tenham completado os requisitos (§ 19).

No caso das regras de transição (art. 4º, § 9º; art. 5º, § 4º; art. 6º, parágrafo único; art. 22 § 4º; e art. 23, parágrafo único, todos artigos do substitutivo), a redação padrão utilizada foi a seguinte:

*Compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios editar regras de transição especificamente aplicáveis a seus servidores na eventual superveniência de alterações das regras que disciplinam os respectivos regimes próprios de previdência social em decorrência do disposto nesta Emenda Constitucional.*

Na cláusula de vigência (art. 38 do substitutivo), há ainda o inciso II que estabelece que, em relação aos regimes próprios dos estados e municípios, mudanças na cobrança da contribuição previdenciária (§ 18 do art. 40 e art. 12) e a revogação dos requisitos para a obtenção da aposentadoria previstos nas Emendas 41/2003 e 47/2005, presente no art. 37, III e IV, do substitutivo, só entram em vigor na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que os referende integralmente.

Em relação ao impacto da exclusão dos estados e municípios, as projeções feitas pela Secretaria da Previdência do Ministério da Economia apontaram ganhos de R\$ 350,7 bilhões, em dez anos, para os estados decorrentes da aplicação imediata da emenda. Assim, supondo-se a adequação das projeções feitas, as perdas para os estados advinda da sua exclusão da emenda seriam da mesma ordem. A IFI analisou no Estudo Especial nº 9, de 2019, a situação das previdências estaduais, inclusive o impacto fiscal da reforma<sup>7</sup>.

O relator introduz no substitutivo o § 9º do art. 39 da Constituição, que veda a incorporação na remuneração de cargo efetivo de vantagens de caráter temporário ou vinculados ao exercício de funções de confiança ou cargos em comissão. A respeito desse dispositivo, o relator, na página 65 do parecer apresentado, afirma acreditar que essa inovação traga um benefício fiscal equivalente ao impacto da retirada dos estados e municípios da emenda.

De fato, o relator está correto quando afirma ser tal incorporação uma grave distorção, há muito vedada na esfera da União. Está correto também quando diz não haver como dimensionar o benefício fiscal da inovação. De qualquer modo, mesmo com a falta de informações, é possível conjecturar que dificilmente esse benefício se aproximaria dos R\$ 350,7 bilhões acima indicados.

Outra inovação importante do relator é a criação de uma nova regra de transição para os servidores públicos e para os segurados do RGPS, contida, respectivamente, nos arts. 5º e 21 do substitutivo. Conforme visto, essa regra requer 61 (57) anos de idade mínima e 35 (30) anos de tempo de contribuição, além de 20 anos de serviço público e 5 anos no último cargo, no caso do servidor público. Ademais, requer um pedágio no tempo de contribuição equivalente a 100% do tempo que faltar para completar 35 (30) anos na data de entrada em vigor da emenda.

A regra beneficia os segurados, pois não contém mecanismos que ajustem os requisitos ao longo do tempo, como se dá com as outras regras de transição, à exceção da regra contida no art. 18 do substitutivo. Ademais, garante a integralidade para os servidores que ingressaram no serviço público até 2003 e 100% da média dos salários do período contributivo para o demais servidores e segurados do RGPS.

Por conta da antecipação da aposentadoria e do valor mais elevado do benefício proporcionado pela nova opção, a Nota Técnica nº 35, de 2019, da IFI<sup>8</sup> estima que o impacto fiscal advindo das mudanças nas regras da aposentadoria por tempo de contribuição, apenas relativas ao RGPS, caiu de R\$ 294,5 bilhões para R\$ 242,6 bilhões, portanto, queda de R\$ 51,8 bilhões, em dez anos. Já no caso do RPPS, pelos mesmos motivos, o impacto

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE\\_09\\_Previdencia\\_Estadual.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf).

<sup>8</sup> Disponível: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>.

fiscal deve cair dezenas de bilhões de reais, tal qual o RGPS. Vale observar que a redução se refere apenas ao regime próprio da União. A IFI divulgará em breve as projeções relativas a esse regime.

Além da retirada da aplicação automática da emenda sobre estados e municípios, o relator retirou no texto original da PEC 6/2019 as mudanças relativas ao trabalhador rural. No texto original, a idade mínima do trabalhador rural foi mantida em 60 anos, para o homem, mas elevada de 55 para 60 anos, para a mulher mediante acréscimos de 6 meses a cada ano, a partir de 2020. Já o tempo mínimo de contribuição requerido foi elevado para 20 anos, em ambos os sexos, também mediante acréscimos anuais. No texto original, os requisitos para esses trabalhadores haviam sido retirados do corpo da Constituição Federal e constavam do arts. 22 e 24 da proposta.

O relator, por sua vez, manteve a idade mínima da mulher nos atuais 55 anos, de acordo com a redação dada ao art. 201, § 7º, II, e também o tempo mínimo de contribuição em 15 anos para ambos os sexos. Com a supressão das mudanças feitas no texto original, foi perdido o impacto fiscal da elevação da idade da trabalhadora rural de 55 para 60 anos que a IFI havia projetado em R\$ 49,7 bilhões, em dez anos, conforme divulgado no Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 27, de abril, de 2019º.

Em relação ao abono-salarial, o texto original da PEC alterou o art. 239 da Constituição Federal para reduzir de dois salários mínimos para um salário mínimo o critério de elegibilidade dos trabalhadores com direito ao recebimento de um salário mínimo ao ano. Ademais, explicitava no texto do referido artigo que o recebimento seria proporcional ao número de meses trabalhado no ano e que apenas os que tivessem trabalhado no mínimo trinta dias no ano e fossem cadastrados no PIS/Pasep há pelo menos cinco anos teriam direito ao abono-salarial.

O relator argumentou, na página 80 do parecer, haver um contingente significativo de trabalhadores que ganham um pouco acima de um salário mínimo e que o detalhamento proposto no texto original já consta em lei. Assim, retirou as inovações, à exceção do ajuste no critério de elegibilidade que passou a ser a renda de R\$ 1.364,43, cerca de 1,4 vezes o salário mínimo.

Contudo, o critério não está mais no texto do art. 239 da Constituição, como na redação atual. O que consta nesse artigo, de acordo com a redação do relator, é que faz jus ao abono-salarial o empregado de baixa renda. Apenas no art. 28 do substitutivo consta que tem direito ao abono-salarial os que auferem renda bruta mensal de até R\$ 1.364,43, corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS.

Ainda em relação à questão assistencial, o texto original da PEC 6/2019 alterava as regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previstos no art. 203 da Constituição Federal. Além de detalhar o critério de

---

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556198/RAF27\\_ABR2019.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556198/RAF27_ABR2019.pdf).



miserabilidade, inclusive no art. 42 da proposta, e vedar a acumulação de benefícios, previu-se, no caso do idoso, o recebimento de benefício abaixo do salário mínimo antes dos 70 anos. No art. 41 da proposta, especificou-se que, até a aprovação da lei prevista no art. 203, o idoso em condição de miserabilidade receberia R\$ 400,00 a partir dos 60 anos, valor que passaria para o salário mínimo, quando completados 70 anos. O relator suprimiu todas as mudanças relativas ao BFC no texto original da PEC 6/2019.

A IFI projetou o impacto fiscal da eventual entrada em vigor das mudanças relativas ao abono-salarial e BPC contidas na redação original da PEC 6/2019. O impacto chegou a R\$ 150,2 bilhões e R\$ 28,7 bilhões, respectivamente, em um total de R\$ 178,9 bilhões, em dez anos. Esses números foram divulgados no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 26, de março de 2019<sup>10</sup>. Com as supressões e alterações do relator, a IFI atualizou as projeções e os R\$ 178,9 bilhões caíram para R\$ 70,2 bilhões, portanto, queda de R\$ 108,7 bilhões. Os R\$ 70,2 bilhões referem-se ao abono apenas já que, no caso do BPC, o impacto tornou-se nulo diante da supressão integral do texto.

O relator promoveu várias alterações no texto original da PEC 6/2019. As que foram vistas acima redundaram nos impactos fiscais mais significativos. Outras podem ter implicações fiscais muito relevantes também, mas a quantificação é mais complexa. Cite-se, por exemplo, a retirada do regime de capitalização, com seu elevado custo de transição, e a supressão da contribuição previdenciária extraordinária incidente sobre os servidores públicos. A incidência extraordinária seria muito útil para ajudar a reequilibrar o déficit previdenciário dos regimes próprios, juntamente com o controle das despesas proporcionada pela emenda.

Outras duas providências tomadas pelo relator também devem ser lembradas: a) o restabelecimento da alíquota de 15% para 20% incidente sobre o lucro das instituições financeiras (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL), cuja receita a IFI projeta em cerca de R\$ 40 bilhões, em dez anos; e b) a mudança de destinação dos 28% da receita arrecadada com PIS/Pasep do BNDES para as despesas previdenciárias. A primeira evitou que se perdesse receita já que a redução da alíquota de 20% para 15% passou a vigorar apenas em janeiro de 2019. A segunda possui implicações menos visíveis. O resultado depende do uso que se fará dos recursos antes utilizados no pagamento dos benefícios e que serão substituídos pelos recursos proporcionados pela mudança de destinação. Melhor análise desse ponto pode ser vista na Nota Técnica nº 33, de 2019, da IFI<sup>11</sup>.

As demais alterações feitas pelo relator possivelmente produzem algum impacto fiscal, mas não deve ser significativo, embora nem sempre possa ser devidamente estimado. Vale comentar, por exemplo, o impacto

---

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26\\_MAR2019.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf).

<sup>11</sup> Disponível: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>.

moderado de R\$ 2,0 bilhões, de acordo com as projeções da IFI da redução do tempo mínimo de contribuição das mulheres urbanas de 20 para 15 anos, tanto na regra de transição, como na regra transitória, nos arts. 19 e 20 do substitutivo, respectivamente.



*ifi*