

# REGIME GERAL E REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA: ANÁLISE DA APROXIMAÇÃO DOS REGIMES

SOCIAL SECURITY SYSTEM: ANALYSIS OF THE  
APPROXIMATION OF THE SOCIAL SYSTEMS OF  
PRIVATE SECTOR WORKERS AND PUBLIC SERVANTS

RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN PROPIO DE LA PREVISIÓN:  
ANÁLISIS DE LA APROXIMACIÓN DE LOS REGÍMENES

## SUMÁRIO:

1. Considerações iniciais; 2. Seguridade Social: noções preliminares; 3. Regime Geral e Regime próprio da previdência social; 4. Reformas no sistema previdenciário; 5. Considerações finais; Referências.

## RESUMO:

O presente trabalho teve por objetivo abordar a aproximação dos regimes geral e próprio, conhecidos como RGPS e RPPS, respectivamente, por meio das reformas em ambos os sistemas. Trata-se de regimes previdenciários com grandes diferenças e peculiaridades. A importância do tema escolhido decorreu da pouca abordagem acerca desta temática, em especial ao RPPS. Partindo deste pressuposto, iniciou-se a abordagem conceituando o sistema de seguridade social, para após entender a diferença entre regime geral e regime próprio da previdência social. Por fim, analisou-se as maiores reformas do sistema a fim de verificar artigos que aproximam os dois regimes. Concluiu-se, portanto, que houve algumas reformas que buscaram a aproximação dos dois regimes. Como metodologia utilizou-se a dedutiva e

Como citar este artigo:

SEVERO, Priscilla,  
GORCZEWSKI,  
Clovis. Regime Geral  
e Regime próprio da  
previdência: análise  
da aproximação dos  
regimes. Argumenta  
Journal Law,  
Jacarezinho – PR,  
Brasil, n. 36, 2022,  
p. 243-262

Data da submissão:  
30/08/2020

Data da aprovação:  
14/02/2021

1. Universidade de Santa  
Cruz do Sul - Brasil  
2. Universidade de Santa  
Cruz do Sul - Brasil

como técnica de pesquisa a bibliográfica que consiste, basicamente, na pesquisa e interpretação doutrinária, visando uma análise geral das grandes reformas em ambos os sistemas.

#### **ABSTRACT:**

The present work aimed to approach the approximation of the general and proprietary regimes, known as RGPS and RPPS, respectively, through reforms in both systems. These are social security systems with great differences and peculiarities. The importance of the chosen theme was due to the lack of approach on this subject, especially to the RPPS. Based on this assumption, the approach started by conceptualizing the social security system, after understanding the difference between the general regime and the social security system itself. Finally, the major reforms of the system were analyzed to verify articles that approximate the two regimes. It was concluded, therefore, that there were some reforms that sought to bring the two regimes closer together. The methodology used was the deductive and the research technique adopted was the bibliography, which, basically consists of doctrinal research and interpretation, aiming at a general analysis of the major reforms in both systems.

#### **RESUMEN:**

El presente trabajo tuvo como objetivo abordar la aproximación de los regímenes general y propietario, conocidos como RGPS y RPPS, respectivamente, a través de reformas en ambos sistemas. Se trata de sistemas de pensiones con grandes diferencias y peculiaridades. La importancia del tema elegido se debió a la falta de enfoque sobre este tema, especialmente al RPPS. A partir de este supuesto, el enfoque partió de la conceptualización del sistema de seguridad social, luego de comprender la diferencia entre el régimen general y el propio sistema de seguridad social. Finalmente, se analizaron las principales reformas del sistema con el fin de verificar artículos que aproximen los dos regímenes. Se concluyó, por tanto, que hubo algunas reformas que buscaron acercar los dos regímenes. La metodología utilizada fue la deductiva y como técnica de investigación la bibliografía, que consiste básicamente

en la investigación e interpretación doctrinal, con el objetivo de un análisis general de las principales reformas en ambos sistemas.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Seguridade Social; RGPS; RPPS.

**KEYWORDS:**

Social security; RGPS; RPPS.

**PALABRAS CLAVE:**

Seguridad Social; RGPS; RPPS.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A constituição Federal de 1988 encontra-se organizada por uma série de princípios e normas que visam garantir os direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração. Esta adotou como forma o Estado Democrático de Direito e, além de introduzir no sistema constitucional garantias à proteção aos direitos fundamentais, determinou em seu texto formas de garanti-los e promovê-los via políticas públicas.

Neste contexto, o sistema previdenciário, em específico, o regime geral e o regime próprio da previdência social têm sofrido com constantes reformas significativas no sistema, afastando, por vezes, do sistema idealizado pelo constituinte originário, como é o caso da recente da emenda constitucional n. 103/2019, conhecida como a reforma da previdência, que alternou tanto a legislação do regime geral, atingindo os segurados trabalhadores em geral, quanto a legislação do regime próprio atingindo, também os servidores públicos.

Por se tratar de um sistema que atinge, de alguma forma, a maioria da população (ou toda), constantemente são feitas alterações legislativas ou fixados novos entendimentos jurisprudenciais que regulamentam o acesso aos benefícios e serviços previdenciários. Em contrapartida, algumas destas alterações representam grandes reformas no sistema que merecem a análise.

## 2. SEGURIDADE SOCIAL: NOÇÕES PRELIMINARES

A fim de cumprir os objetivos constitucionais dispostos no art. 3º da Constituição Federal, além de direitos e deveres, o constituinte originário determinou a instituição do sistema de seguridade social como um dos instrumentos para garantir o bem-estar e justiça social, e esta “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Assim, a Constituição Federal de 1988 traz de forma inequívoca a necessidade de proteção social e construção de políticas públicas capazes de satisfazer o bem-estar social idealizado pelo constituinte e, como instrumento para atuar na proteção social, o constituinte originário instituiu o sistema de seguridade social e seus três pilares de atuação: saúde, assistência social e previdência social.

Diante disso, a Seguridade Social está intimamente ligada à ideia de proteção social, em razão de ser a maior e mais eficaz fonte geradora desta, possuindo o objetivo essencial de reduzir os efeitos das adversidades na vida dos brasileiros e dos infortúnios que se apresentam ao longo desta, de forma que atinja, positivamente, todo o coletivo e se aproxime ao máximo da justiça social idealizada.

Nesse sentido, a ideia de uma seguridade pública e social consiste na proteção àqueles que estão acometidos por alguma peculiaridade que os coloca em uma situação de maior vulnerabilidade, merecendo maior cuidado e proteção social do Estado e de toda população (SEVERO, 2021). Nota-se que, a adoção de um sistema de seguridade social, tal como no Brasil, carece de responsabilidade de toda a sociedade para cumprir seu fundamento.

Apesar do importante papel da proteção social no desenvolvimento da sociedade, na esfera individual e coletiva, a constante necessidade da atuação ativa do Estado na promoção dos direitos sociais favorece as discussões acerca dos gastos e sustentabilidade do sistema. Em contrapartida, sustentar a existência de uma previdência pública, que ampare os vulneráveis acometidos de infortúnios, é defender a garantia de um mínimo existencial e uma parcela de dignidade à população brasileira, beneficiando o próximo e, conseqüentemente, toda a coletividade, em curto e longo prazo.

O acesso a uma previdência da forma como estabelecida na Constituição Federal de 1988 representa uma conquista social histórica e de luta constante. Atualmente, da forma como o sistema é previsto, a previdência social influencia, direta ou indiretamente, a vida de todos. O próprio significado da palavra previdência consiste justamente na prevenção de transtornos.

Além dos pilares de atuação da Seguridade Social, o pilar da Previdência Social também possui uma subdivisão, visto que há mais de um regime de organização, previstos no texto constitucional de 1988, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1  
Regimes Previdenciários

a) Regime Geral da Previdência Social	Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, [...]
b) Regime Próprio da Previdência Social	Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.
c) Regime Próprio dos servidores públicos militares	Art. 142. [...] § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.
e) Previdência Complementar <sup>120</sup>	Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Fonte: tabela elaborada pela autora, com dados da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

A partir da análise breve do sistema da seguridade social e seus pilares de atuação, verifica-se que um dos seus pilares, a previdência, é subdivida em outras três subcategorias de previdências determinados na Constituição Federal de 1988. A partir disso, a abordagem a seguir será focada no regime geral e regime próprio.

### 3. REGIME GERAL E REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme já mencionado no subtítulo anterior, a Previdência Social possui, portanto, mais de um regime de organização. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é de caráter contributivo e compulsório, consoante previsão do artigo 201 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)) e prevê a filiação obrigatória ao regime daqueles que auferem renda. Tal previsão está diretamente relacionada com o princípio basilar da solidariedade do sistema, cujo fundamento é “[...] a proteção aos previdentes, utilizado para evitar que somente os trabalhadores que optassem por contribuir para o fundo arcassem com os encargos dos ‘imprevidentes’ que optassem por não participar” (ANTONELO, 2010, p. 27).

O regime geral é, portanto, um instrumento de proteção social aos segurados e seus dependentes, que de alguma forma necessitam de tal proteção, em razão da perda total ou parcial, permanente ou temporária, das condições de manter sua própria subsistência, ou morte, no caso dos dependentes.

A Lei nº 8.213/1991, em seus artigos 11 e 16 (BRASIL, 1991, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)) e o Decreto nº 3.048/1999, artigos 11 e 16 (BRASIL, 1999, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)) determinam que são segurados deste regime os segurados obrigatórios, ou seja, empregado, trabalhador avulso, empregado doméstico, contribuinte individual e segurado especial, assim como os segurados facultativos e os dependentes destes. Para melhor compreensão, a tabela a seguir demonstra de forma objetiva os segurados do RGPS:

Tabela 2  
Segurados do RGPS

<b>Segurados obrigatórios</b>	Empregado	
	Trabalhador avulso	
	Empregado Doméstico	
	Contribuinte Individual	
	Segurado Especial	
<b>Segurados facultativos</b>	O maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social.	
<b>Dependentes</b>	<b>1ª classe</b> Preferencial e com presunção de dependência econômica	O cônjuge, a companheira, o companheiro, o parceiro homoafetivo (1), o ex-cônjuge ou ex-companheira que percebe alimentos ou comprove dependência econômica (2), e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave. O menor enteado e o tutelado são equiparados a filho, se comprovada a dependência econômica.
	<b>2ª classe</b> Sem presunção de dependência econômica	Os pais.
	<b>3ª classe</b> Sem presunção de dependência econômica	O irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Fonte: tabela adaptada de Severo, 2017 / Lei 8.213, arts. 11 e 16 / Decreto 3.048, arts. 11 e 16.

(1) Ação civil pública nº 2000.71.00.009347-0 ajuizada na 3ª Vara Previdenciária de Porto Alegre, determinou ao INSS considerar o companheiro ou a companheira homossexual como dependente preferencial (BRASIL, 2003, [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)).

(2) Súmula 336, Superior Tribunal de Justiça – STJ (BRASIL, 2007, [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)).

A partir da análise da tabela acima, é possível vislumbrar que o regime geral da previdência social é responsável por grande parte dos trabalhadores e seus dependentes, em razão do seu caráter de filiação compulsória; porém, deixa ao desamparo, aqueles que não possuem condições ou oportunidades de ter uma atividade laborativa formal.

Em contrapartida, os servidores públicos estão contemplados pelo sistema de proteção social determinado no texto constitucional, de forma diferenciada aos trabalhadores em geral, até porque, conforme destaca Silva (2003) o servidor público é considerado um bem do estado, de tal sorte que deveria ter a proteção deste. Nesse sentido:

O termo “servidor” vem da relação entre o servo e o soberano feudal, caracterizada pela dependência em troca de prote-

ção. No serviço público, a relação, entre o servidor e o Estado é uma espécie de sucedâneo dessa relação de modo que o servidor empenhado na função pública recebe, em troca, a proteção do Estado na inatividade (CAMPOS, 2011, p. 174).

Nesse sentido, os funcionários públicos são responsáveis pelo funcionamento do país impulsionando a máquina pública em busca de atender o interesse público da coletividade através dos órgãos, entidades. Isto acontece em razão da auto-organização do Estado disciplinada pela Constituição Federal em seu artigo 18, que determina ainda, que todos os entes da federação são autônomos entre si (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Para Derzi (2003) o regime diferenciado dos servidores públicos decorre em razão das suas relações de trabalho junto ao Estado:

Então, o primeiro dado relevante quando se pretende abordar o tema da *previdência do servidor público*, é demonstrar que “esses trabalhadores qualificados” (*i.e., servidores*), em suas *relações de trabalho com o Estado*, sempre tiveram adstritos a *regime jus-laboral institucional*: a estabilidade, as *regras de disponibilidade*, a paridade de vencimentos exemplificam a chamada *natureza estatutária, não contratual*, em que as partes não podem livremente negociar as condições; antes, aderem a um *regime* imposto por *lei*, voltado para o atendimento primordial do chamado *interesse público* (DERZI, 2003, p. 59).

Em uma análise histórica, Campos (2011) destaca que, diante do importante papel dos servidores públicos, o Estado possuía o dever de conferir a estes cada vez mais benefícios, o que, ficou inviável, ao longo dos anos, em razão de questões financeiras. A partir disso, impedido de conceder reajustes salariais mais vantajosos, o Estado ampliou a proteção social dos servidores, através de políticas previdenciárias, compensando a ausência de melhores políticas salariais (CAMPOS, 2011).

Nesse contexto, verifica-se que as primeiras categorias de servidores públicos contempladas com a proteção do poder público na questão previdenciária são as categorias de carreira típicas do Estado, como por exemplo a polícia, magistratura, diplomacia e tributária (DERZI, 2003).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 40, alterado pela Emenda Constitucional 103/2019 que o RPPS se

aplica aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, com regime de caráter contributivo e solidário, “[...] mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Além dos servidores titulares de cargo efetivo, o RPPS também abriga os Magistrados, que até a Emenda Constitucional 20/1998, possuíam regime previdenciário diferenciado. Após, com a alteração do artigo 93, VI, o regime dos magistrados foi direcionado ao artigo 40 da Constituição: “VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40” (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Da mesma forma, também faz parte do RPPS os membros do Ministério Público, consoante previsão dada pela Emenda Constitucional 45/2004 que alterou o artigo 129, §4º do texto constitucional e remeteu a aplicação da legislação dos Magistrados: “§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93”. (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

A partir da Emenda Constitucional 20/1998 os membros dos Tribunais de Conta também fazem parte do RPPS, consoante previsão disposta no 73, §3º, que determina a aplicação do artigo 40: “[...], aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40”.

Diante disso, o RPPS é destinado aos servidores públicos de cargo efetivo, magistrados, membros do Ministério Público, membros dos Tribunais de Conta e aos dependentes. Nesse sentido, não são todos os agentes públicos que são abrigados pelo RPPS, de tal sorte que alguns destes agentes públicos são segurados do RGPS, como é o caso dos servidores públicos titulares de cargo em comissão, dos celetistas e dos servidores temporários, conforme previsão do artigo 40, §13 da Constituição<sup>1</sup>.

A partir disso, o título a seguir será destinado a analisar as principais reformas do sistema previdenciário, a fim de avaliar o seu conteúdo e a tentativa da aproximação da legislação do regime geral e regime próprio.

#### 4. REFORMAS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Há muitos anos, os direitos sociais, com destaque à previdência social, sofrem reformas em seu texto, sob o argumento da inviabilidade de

seu cumprimento. Não é à toa que em 30 anos de constituição, há uma série de emendas constitucionais retalhando o texto originário (COSTA, 2010).

O argumento acerca da inviabilidade de aplicação da constituição é um argumento corriqueiro na fundamentação da alteração do texto constitucional. Costa (2010) critica tal postura, e destaca que ao invés de criar formas para melhorar a gestão dos recursos orçamentários e políticas públicas para melhorar os serviços públicos, o caminho mais fácil é justamente diminuir a tutela social ou atribuir a função de serviços públicos à iniciativa privada.

Nesse compasso, Costa (2010) assevera que as reformas que giram em torno da previdência vinculam-se, apenas, à preocupação do ajuste fiscal do governo e transferem à população a responsabilidade de arcar com a má gestão dos recursos, uma vez que se entende muito mais confortável e imediato a transferência da responsabilidade à população do que o ajuste da gestão.

Em 1999 a Lei 9.876/99 alterou o cálculo dos benefícios do RGPS de forma significativa instituindo o fator previdenciário, fórmula que altera o cálculo do benefício levando em consideração uma série de fatores, como expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e idade na aposentadoria<sup>2</sup>. Nesse sentido, embora não houvesse idade mínima para a aposentadoria dos segurados do RGPS, a lei determinou uma forma de reduzir a renda mensal inicial do segurado, aplicando este fator no salário de benefício, àqueles com menos tempo de contribuição ou idade.

Ainda que não houvesse idade mínima para se aposentar até a Emenda Constitucional n. 103/2019, o fator previdenciário era uma forma de reduzir o valor da aposentadoria dos segurados que optassem por se aposentar mais cedo. Isto porque, tal fórmula não se destinava apenas para a redução das aposentadorias, pois a multiplicação dos salários de contribuição *versus* fator previdenciário poderia resultar em número superior a um, o que resultaria num valor mais vantajoso, considerando que leva em conta na sua fórmula idade e tempo de contribuição.

A recente Emenda Constitucional 103/2019 é responsável por uma série de mudanças significativas em todo o sistema previdenciário. No RGPS, além da extinção da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, com ressalva ao direito adquirido até a publicação da emenda<sup>3</sup>, houve res-

trições para o preenchimento de requisitos na concessão dos benefícios, bem como mudanças nos cálculos destes. Apesar das críticas a esta reforma previdenciária, uma das mais preocupantes encontra-se na desconstitucionalização das normas que tal emenda trouxe, quando esta possibilita que lei infraconstitucional altere as regras previdenciárias ali determinadas, o que culmina na violação do princípio do retrocesso social.

Uma das grandes mudanças, já esperada há mais tempo, trazida pela Emenda Constitucional n. 103/2019 e que representa a aproximação entre os regimes foi a fixação de uma idade mínima na aposentadoria urbana dos segurados do RGPS, o que até então não existia, conforme regulamentação da regra geral do artigo 201, § 7º, inciso I (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

A Emenda Constitucional n. 103/2019 também trouxe a vedação da contagem de tempo fictício aos segurados do RGPS, que já era previsto aos servidores públicos do RPPS desde a EC 20/1998, conforme artigo 201, §14: “É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca” (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Da mesma forma, as reformas no RPPS também acontecem de forma constante. Diante de inúmeras reformas constitucionais que o sistema enfrentou, Campos (2011) reconhece como marco divisor do RPPS a Emenda Constitucional 20/1998. Em suas palavras,

antes da EC nº 20/1998, nota-se que o regime jurídico previdenciário do servidor público, devido às suas características e peculiaridades, refletia a mesma natureza do regime jurídico administrativo, porquanto era extensão desse, sendo pois de caráter institucional. Porém, após a referida EC nº 20/1998, o regime jurídico previdenciário do servidor público, devido ao caráter contributivo que assume, passa a ter traços característicos securitários e segundo alguns estudiosos, de natureza contratual, não mais institucional (CAMPOS, 2011, p. 173).

A Emenda Constitucional 29/1998 também foi responsável pela implementação das contribuições dos servidores públicos que, até então, inexistia, diante da preocupação trazida pela Emenda Constitucional 3/1993. Assim, “[...] durante aproximadamente 107 anos a aposentadoria foi concedida aos servidores federais sem fonte de custeio específica”

(CAMPOS, 2011, p. 177).

Conforme destaca Sant'anna Júnior e Cordeiro Filho (2018), desde 1998, por meio da Lei n. 9.717 e Emenda Constitucional n. 20, o legislador já tenta reduzir os privilégios, abusos e demais desorganizações estrutural e financeira criados para a categoria dos servidores públicos que os distanciava dos demais trabalhadores em geral. Tal objetivo, também tinha o intuito de, “[...] ao mesmo tempo, fazer convergir os regimes previdenciários quanto à oferta dos mesmos benefícios, tendo como referência o próprio RGPS” (SANT’ANNA JÚNIOR, CORDEIRO FILHO, 2018, p. 160).

Até a Emenda Constitucional 41/2003, os proventos das aposentadorias dos servidores públicos correspondiam a totalidade da última remuneração do servidor. A partir de 2003, portanto, o cálculo dos proventos de aposentadoria passou a ser com base na média das contribuições previdenciárias do servidor público e não mais a última remuneração, resguardado o direito adquirido daqueles que já faziam parte do sistema até esta data, observado a possibilidade de instituição do regime de previdência complementar<sup>4</sup> (BRASIL, 2003, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Da mesma forma, em 2019, conforme já mencionado, a Reforma da Previdência atingiu tanto o RGPS como o RPPS, na tentativa, novamente, de reaproximação de ambos. É o que se observa, por exemplo, na equiparação das idades nas regras gerais de aposentadoria. Nesse sentido, para os servidores públicos, a regra geral da aposentadoria está assim estabelecida no artigo 40, §1º do texto constitucional:

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015) (Vide Lei Complementar nº 152, de 2015) III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de

idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (BRASIL, 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))<sup>5</sup>.

Da mesma forma, a Emenda Constitucional n. 103/2019, também assegurou a contagem recíproca do tempo de contribuição entre os regimes, observando a devida compensação financeira, consoante texto do artigo 201, §9º (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Tal aproximação dos regimes é utilizada para fundamentar o entendimento de Campos (2011) quando este defende que a natureza do sistema previdenciário dos servidores públicos engloba o Direito Previdenciário e não o Direito Administrativo<sup>6</sup>.

Nesse sentido, o direito previdenciário dos servidores públicos passou por diversas alterações na legislação constitucional e infraconstitucional. A partir da Constituição Federal de 1988, a proteção social foi fortalecida pela determinação do sistema de Seguridade Social. Embora tenha mantido o regime diferenciado aos servidores públicos, o texto constitucional preocupou-se em aproximar o RPPS e RGPS, inclusive com previsão de aplicação subsidiária das normas do RGPS, conforme determina o artigo 40, § 12, com redação atualizada pela Emenda Constitucional 103/2019: “§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social” (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Nesse sentido, a tabela a seguir, adaptada a partir dos dados de Sant’anna Júnior e Cordeiro Filho (2018) destacam mudanças no RPPS que aproximou com a legislação do RGPS:

Tabela 3

## Principais Modificações em relação aos servidores e seus dependentes

Fim da paridade entre servidores ativos e aposentados.	Antes os aposentados recebiam todos os benefícios salariais do cargo em que se aposentou (reajustes, reclassificação, abonos, outros).
Contribuição mínima de 11% do salário integral.	Não havia definição e alguns RPPS praticavam taxas irrisórias. Este percentual é superior ao do INSS.
Fim da integralidade dos proventos de aposentadoria para os novos ingressantes (a partir de 20.02.2004).	Os proventos passaram a ser calculados pela média dos salários de contribuição corrigidos, como no INSS (mas sem aplicação do fator previdenciário nem da regra 85/95).
Impedimento de contagem de <i>tempo fictício</i> para a aposentadoria.	Antigamente alguns estatutos do funcionalismo permitiam a contagem em dobro, para aposentadoria, de férias ou licenças-prêmio não gozadas, tempo este considerado pela EC nº 20/98 como “ <i>tempo fictício</i> ”
Fim da integralidade das pensões.	Os pensionistas de servidores falecidos receberão proventos integrais só até o teto do INSS. Acima disto, recebem apenas 70%, sobre os quais ainda incide uma taxa de contribuição igual à dos ativos (mínimo 11%).
Instituição do caráter contributivo e solidário.	No passado, as contribuições irrisórias destinavam-se apenas ao pagamento de pensões

Fonte: Tabela adaptada de Sant’anna Júnior e Cordeiro Filho (2018, p. 169/170).

uma tentativa de diminuição de privilégios dos servidores públicos em face dos trabalhadores em geral do RGPS, assim como há uma constante redução dos direitos do RGPS.

Nas constantes reformas do RGPS, observa-se uma perspectiva neoliberalista que considera que “o Estado de Bem-Estar Social é o principal responsável pelas dimensões da crise que emerge” (BUFFON, 2008, p. 45), defendendo que o Estado gasta mais do que deveria nas políticas públicas de natureza social.

De fato, estes são pensamentos neoliberais regidos pela crescente globalização somados ao descontentamento com a atuação enfraquecida do Estado na gestão dos recursos públicos e consequente (falta de) prestação de serviços de qualidade em prol da população.

Este enfraquecimento Estatal é marcado pela globalização e sociedade de mercado, cujas forças dominantes e potências econômicas reduzem a autonomia dos estados e sua soberania, em razão da sua grande influência na economia nacional, enfraquecendo o Estado que fica, muitas vezes, a mercê das grandes empresas (SCHMIDT, 2017). Nessa perspectiva, Buffon (2009) menciona que este modelo de globalização se reduz ao aspecto econômico em detrimento dos aspectos sociais.

Na visão extremista do neoliberalismo, perfaz a ideia de intervenção mínima do Estado, na medida em que este não deve patrocinar qualquer

espécie de política social, sob o argumento de que caridade gera dependência pela classe mais desfavorecida. Pensamentos como “quem quiser trabalhar não será um miserável” são recorrentes. Em contrapartida, uma das críticas ao pensamento neoliberal é justamente o fato de não considerarem que o desenvolvimento da sociedade capitalista propiciou o desemprego em decorrência da substituição do trabalho humano em detrimento do robotizado (COSTA, 2010).

Nesse compasso, o enfraquecimento do Estado em razão do processo de globalização “propicia que grandes organizações detenham mais poder que o próprio Estado e este culmine por abandonar demandas sociais, visto que, assim como a sociedade, volta-se para os ditames do mercado global” (SANTOS, 2002), que, além de gerar a redução drástica de direitos sociais e a constante privatização de serviços públicos, deixa ao Estado a função de “[...] somente realizar o controle social” (SCHMIDT, 2017, p. 18).

Na verdade, a globalização indica o aumento dos riscos sociais ao passo que desconsidera, consideravelmente, o elemento humano em seu processo (BUFFON, 2009), isto porque, visa o fator econômico como objetivo final e não o bem-estar efetivo da coletividade.

Ao transferir a responsabilidade do ajuste fiscal à previdência social, esta sofre constantemente propostas e reformas que não passam por estudo efetivo e organizado acerca de possíveis problemas e soluções, tão pouco preocupa-se com o bem-estar e a justiça social trazidos pelo texto constitucional. Nas palavras de Sant’anna Júnior e Cordeiro Filho (2018),

problemas complexos exigem soluções complexas e o primeiro passo é tentar compreender o pensamento de cada ator importante do processo. Se a solução almejada não resolver, minimamente, as dificuldades de cada grupo significativo envolvido, será difícil obter bons resultados e a decepção é quase certa. Portanto, o caminho democrático é inevitável (SANT’ANNA JÚNIOR, CORDEIRO FILHO, 2018, p. 174).

Deste modo, de uma forma ou de outra, as reformas que ocorrem em ambos os sistemas previdenciários reduzem direitos já garantidos e que resultam na aproximação dos regimes. Embora fosse necessário a regulamentação do caráter contributivo e solidário no RPPS, a redução dos benefícios já garantidos aos servidores públicos por vezes é considerada aceitável em razão da discrepância entre os dois regimes. Ainda assim,

observa-se que constantemente há reformas nos sistemas que reduzem ainda mais o acesso ao sistema previdenciário.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema previdenciário representa um benefício individual aos segurados, com a garantia do mínimo existencial em momentos de infortúnios, ao mesmo tempo que um benefício a toda sociedade, enquanto seres humanos que convivem em coletividade. Enquanto houver indivíduos desamparados, o prejuízo é de toda a sociedade, direta ou indiretamente.

Nesse sentido, diante da característica de amparo aos segurados que se encontram acometidos de infortúnios, seja por doença, invalidez ou velhice, a previdência social, enquanto direito social fundamental, representa um instrumento importante para assegurar o mínimo existencial, além de promover a dignidade da pessoa humana.

Observa-se que os servidores públicos sempre foram mais favorecidos pela legislação previdenciária, inclusive recebendo amparo muito mais cedo que os demais trabalhadores. Contudo, a partir das reformas previdenciárias ocorridas no RGPS e RPPS, nota-se a tendência à aproximação dos regimes desde a Emenda Constitucional n. 20/1998.

Deste modo, a aproximação dos regimes é favorável, desde que não haja, a partir destas, restrição ao acesso aos benefícios previdenciários, como tem se observado nas últimas grandes reformas do sistema, com o argumento da sua insustentabilidade, quando se tem diversas outras alterações a serem feitas e que não atingem a população de forma negativa nos momentos em que os indivíduos se encontram mais necessitados do amparo estatal.

## REFERÊNCIAS

ANTONELO, Josiane Borghetti. *Políticas públicas de (im)previdência social: uma análise da efetivação da cidadania dos idosos no Brasil frente aos benefícios previdenciários auferidos*. 2010. 160 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas - Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de novembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 ago. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Decreto n. 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 maio 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 nov. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm)>.

gov.br/ccivil\_03/leis/l9876.htm>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 336. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?materia=%27DIREITO%20PREVIDENCI%20C1RIO%27.mat.#TIT17TEMA0>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Pública n. 2000.71.00.009347-0. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 10 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticia-Detalhe.asp?idConteudo=60059>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2009.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Os direitos previdenciários expectados dos servidores públicos titulares de cargos efetivos no paradigma do estado democrático de direito brasileiro*. 2011. 317 f. Tese. (Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), 2011.

CLEVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 54, p. 28-39, 2006.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Os DIREITOS SOCIAIS ENQUANTO DIREITOS FUNDAMENTAIS. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/view/67627>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal*. Curitiba: Juruá, 2010.

DERZI, Heloisa Hernandez. *Equívocos da reforma previdenciária do setor público*. Revista de Direito Social. Notades: Porto Alegre, 2003.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e princípio da Solidariedade. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6136426>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SANT'ANNA JÚNIOR, Alfredo. CORDEIRO FILHO, Antônio. *A reforma da previdência do setor público: problemas e perspectivas*. Revista Brasileira de Previdência, 2018.

SCHMIDT, Marguid. A possibilidade de concretização do direito fundamental ao lazer por meio de políticas públicas tributárias: uma perspectiva a partir dos princípios da seletividade e da capacidade econômica.

Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2083>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

SEVERO, Priscilla Paola. Auxílio-doença parental: a possibilidade de criação de um novo benefício previdenciário frente à suposta crise na previdência social brasileira. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1985>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SEVERO, Priscilla Paola. GORCZEVSKI, Clóvis. *O dever fundamental de proteção à criança e ao idoso como fundamento do benefício de auxílio doença parental*. Revista Direito E Justiça: Reflexões Sociojurídicas. Disponível em: <<https://san.uri.br/revistas/index.php/direitoejustica/article/view/308>>. Acesso em: 01.fev.2021.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. *Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas*. São Paulo: LTr, 2003.

#### 'Notas de fim'

1 Art. 40, §13: Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social". (BRASIL, 1998, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

2 Art. 29:O salário-de-benefício consiste: I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário (BRASIL, 1999, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

3 Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção destes benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

4 Artigo 40, § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

5 Salienta-se ainda, que também há previsão de requisitos diferenciados, como é o caso da pessoa com deficiência (artigo 40, §4-A), agentes penitenciários, agente socioeducativo ou de policial (artigo 40, §4-B), atividades com exposição a agentes nocivos (artigo 40, §4-C), professor (artigo 40, §5º) (BRASIL, 2019, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

6 “Com efeito, o erro do passado foi entender a previdência do servidor público como um apêndice do Direito Administrativo. Necessariamente ambos têm estreita relação, mas devem ser tratados cada qual com suas peculiaridades. O Direito Previdenciário, não está mais ligado ao Direito Administrativo do que ao Direito da Seguridade Social cuja autonomia já se afirmou. O regime jurídico-administrativo é importante, mas não engloba o regime jurídico-previdenciário dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, sendo que ficou sobejamente demonstrada a autonomia desse em relação àquele em face das regras próprias que ostenta. O estreitamento das relações administrativas e previdenciárias relativas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos não induz a ausência de autonomia do regime de previdência dos desses” (CAMPOS, 2011, p. 180-181).