



# Regimes Próprios: aspectos relevantes

## 15º volume

Coordenadora:  
Lucia Helena Vieira

# Regimes Próprios:

## aspectos relevantes

**15º volume**

São Bernardo do Campo, 2021

R335 Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 15 /  
Lucia Helena Vieira (coordenadora).—São Bernardo  
do Campo: APEPREM, 2021.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-80027-03-3

1. ABIBEM. 2. APEPREM. Previdência Social. 3.  
Regimes Próprios de Previdência Social. I Título. II  
Vieira, Lucia Helena.

CDD 368.400981  
CDU 36

# Conselho Editorial

Presidente ABIPEM

**João Carlos Figueiredo**

Presidente APEPREM

**Daniel Leandro Boccardo**

Coordenadora

**Lucia Helena Vieira**

Revisão Bibliográfica e Formatação

**Laila Di Pietro**

Projeto Gráfico

**Pró Empresa**

Capa e Aberturas de Capítulo

**Larissa Martinz**

Diagramação

**Larissa Martinz**



# Apresentação

A Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios - APEPREM completou neste ano 25 anos de existência. E neste 1/4 de século, promovemos muitos debates, discussões, propostas, sugestões, aprendizados, reuniões, congressos, encontros e seminários, todos com muita responsabilidade, sempre na defesa de nossos Regimes Próprios de Previdência Social.

Assim, dando continuidade nessa importante ação em prol aos RPPS, a APEPREM juntamente com ABIPEM, lançam a 15ª Edição da coleção "Regimes Próprios: Aspectos Relevantes", chegando num momento de adaptação à uma nova realidade, onde convivemos com as consequências da pandemia do vírus COVID-19.

Esta edição é muito especial, pois vivemos uma realidade muito complexa, onde tivemos que nos adaptar com reuniões, cursos, seminários e congressos através de plataformas digitais, além de toda informação ser divulgada e debatida de forma on-line.

Nesta ocasião, gostaríamos também de agradecer aos autores que sempre gentilmente colaboram para que o livro seja entregue com os temas atuais e relevantes a cada ano, fazendo toda a diferença.

Dedicamos essa edição as mais de 500.000 vidas ceifadas pelo vírus COVID-19 no Brasil e as milhares de ausências por elas deixadas.

Desejamos que em breve todos estejam vacinados, e que possamos retornar nossos eventos totalmente presenciais.

Desejamos vida a todos. E que tenham uma boa leitura!

**João Carlos Figueiredo**  
Presidente ABIPEM

**Daniel Leandro Boccardo**  
Presidente APEPREM

# Prefácio

Quando Lucia Helena Vieira convocou-me a elaborar o prefácio da edição de 2021 dos "Aspectos Relevantes", confesso que experimentei aquele acréscimo de estima por si mesmo que, embora saibamos que não devemos sentir, nos domina e nos alegra. Então escrevo cansado, mas docemente constrangido. Assim é, porque é uma honra associar meu nome a essa série de trabalhos, que de forma tão excepcional desde 2007 vem ditando o tom da doutrina, principalmente neste exemplar que introduz o Código de Ética. Digo Código de Ética, simplesmente, e não código de ética da Abipem, porque apesar de produzido pela associação, ao ganhar a praça, é oferecido a todos aqueles que o leiam, e o entendam conveniente, e que o entendam oportuno, e que façam a opção de por ele pautar sua conduta. Do ápice dessa emancipação, ele não mais será da Abipem e nem mesmo será de quem o escreveu originalmente, mas será daquele que o acolheu e que, com isso, também se faz dele, autor. Um código não passa de débil artefato de palavras sobre papel, mas a ética é fenômeno extraordinariamente mais complexo, que só toma lugar na razão daqueles que compreendem o código, extrapolando os singelos sentidos produzidos pela literalidade das expressões, aproximando definitivamente a previdência que todos esperamos ver no Brasil.

Não cometerei a injustiça de resumir trechos, enunciados ou capítulos do Código de Ética, pois não desejo deturpar sua mensagem ou furtar sua graça. O texto está logo ali, dado a conhecer, e deve ser simplesmente lido, que é o que recomendo que se faça.

E a emancipação da comunidade dos Regimes Próprios, que assume as guias de seu próprio destino ano a ano nos "Aspectos Relevantes", não para aí, seguindo na multidisciplinariedade que tem caracterizado cada uma das 15 edições. Sob aspectos contábeis, Gustavo Carrozzino, com magistralidade na árida seara do cálculo atuarial, reflete sobre os desafios dos Tribunais de Contas. A Professora Diana Vaz de Lima fala do dever de informar que têm os gestores. Pela sua importância, a Reforma da Previdência mereceu as cogitações de

Eduardo Ferreira Albuquerque, Sara Maria Rufino de Sousa, Majoly Hardy, Carlos Henrique Firmino e Fernando Ferreira Calazans. Os primeiros fazendo um balanço de como o Estado da Paraíba tem absorvido as novas regras; Majoly aprofundando a análise do art. 24 da Emenda; Firmino buscando inspiração no sociólogo francês Pierre Bourdieu; e Fernando Calazans refletindo sobre a constitucionalidade do sistema de cotas na pensão de servidor falecido ativo.

Sob aspectos jurídicos, Magadar Briguet e Sebastião Luz de Brito analisam o tema 344 da repercussão geral e a revisão das aposentadorias e pensões por morte dos RPPS. O Juiz Omar Chamon estuda o dano moral previdenciário. Miguel Horvath Júnior e Rômulo Pedrosa Saraiva Filho abordam os requisitos da união estável no art. 24 da Lei 13846/2019. Luiz Robson Mota analisa a possibilidade de acúmulo de aposentadoria civil e militar.

Sob aspectos gerenciais e financeiros, Antônio Mário Carneiro Pereira e Leonardo da Silva Motta fazem um necessário estudo sobre o COMPREV, Fernando Zanelli aborda a certificação institucional e Eduardo Reichert e João Carlos Figueiredo aprofundam o panorama das finanças. Minha conterrânea Cláudia Fernanda Iten se apoia na poesia de Cora Coralina para ponderar que previdência é arte, e que é necessário buscar além do que se percebe somente com os sentidos, propondo medidas. Enfim, é essa a alegria de abrir o livro de tão talentosas pessoas, pessoas que eu gostaria que se sentissem pessoalmente abraçadas. Há um ditado, por vezes identificado como africano ou keniano, assim: "se você quer ir rápido, vá sozinho. se você quer ir longe, vá acompanhado." Acho que estamos em boa companhia e acho que cobrimos um longo caminho.

Boa leitura!

**João Carlos Figueiredo**  
Presidente ABIPEM

**Alexandre Manir Figueiredo Sarquis**  
São Paulo, julho de 2021

# SUMÁRIO

10

**Código de ética e padrões de conduta na gestão do RPPS**

Artigo 1

22

**Auditoria Atuarial: um desafio para os Tribunais de Contas**

Gustavo Adolfo Carrozzino

Artigo 2

50

**Previdência, a arte de prever e olhar além si**

Cláudia Iten

Artigo 3

68

**A reforma da previdência nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios paraibanos - o que mudou um ano após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103/19**

Eduardo Ferreira Albuquerque e Sara Maria Rufino de Sousa

Artigo 4

104

**A revisão das aposentadorias e pensões por morte no âmbito dos RPPS: O prazo decadencial de anulação de atos administrativos previdenciários e as decisões dos Tribunais de Contas após o julgamento do tema 344 pelo STF**

Magadar Briguet e Sebastião Luz de Brito

Artigo 5

128

**Resistência à reforma da previdência: uma análise à luz da teoria de Pierre Bourdieu**

Carlos Henrique Firmino de Oliveira

Artigo 6

146

**Transparência ativa em Regimes Próprios de Previdência Social**

Diana Vaz de Lima

Artigo 7

162

**O dano moral previdenciário**

Omar Chamon

176

#### Artigo 8

**O art. 24 da emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019: vigência, devolução de valores, renúncia, pensão militar e análise de casos**

Majoly Aline dos Anjos Hardy

202

#### Artigo 9

**Análise do art. 24 da Lei n. 13.846/2019 acerca da nova forma de comprovação da união estável para acesso à pensão por morte**

Miguel Horvath Júnior e Rômulo Pedrosa Saraiva Filho

224

#### Artigo 10

**Pensão de servidor falecido ativo e a inconstitucional conjugação do sistema de cotas com a regra da aposentadoria por incapacidade simulada**

Fernando Ferreira Calazans

250

#### Artigo 11

**A compensação financeira decorrente da contagem recíproca**

Antônio Mário Carneiro Pereira e Leonardo da Silva Motta

282

#### Artigo 12

**A certificação institucional: Programa Pró-gestão da Secretaria de Previdência aplicado aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) como ferramenta de governança dos órgãos de previdência e de confiabilidade das partes, colegiado e usuários**

Fernando Zanelli

308

#### Artigo 13

**A (im)possibilidade de acúmulo da aposentadoria civil e militar**

Luiz Robson Mota

320

#### Artigo 14

**A adesão dos RPPS às novas alternativas na gestão dos investimentos**

Eduardo Augusto Reichert e João Carlos Figueiredo



**Autor: Fernando Ferreira Calazans**

**Biografia:** Advogado, Mestre em Administração Pública com ênfase em Previdência do Servidor Público e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público, certificado pelo ICSS - Instituto de Certificação de Seguridade Social. É professor de Direito da UNIFEMM e de pós-graduação da Escola de Contas do TCEMG, ESMAFE-PR, ENA-SC, PUCMG, PUCPR, IDDE e IEPREV, professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto de Angola e Vice-presidente do Fundo de Pensão OABPREV-MG e membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB-MG. Foi professor da Faculdade de Direito da UFMG, Gerente e Assessor Jurídico da Previdência dos Servidores de Belo Horizonte e Superintendente de Benefícios do IPSEMG.

**E-mail:** fernandoferreiracalazans@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata de assunto relacionado aos regimes próprios de previdência social (RPPS), que amparam os servidores públicos titulares de cargo efetivo vinculados aos entes da federação que criaram os seus RPPS's.

Os mais de dois mil RPPS's em funcionamento no país, tomados em conjunto, possuem déficit atuarial de R\$6,6 trilhões (BRASIL, 2017).

Diante disso e do desequilíbrio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a União enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6 de 2019 visando promover reforma nos regimes geral e próprios de previdência social.

No tocante ao serviço público, a PEC promovia, inicialmente, reforma na seara dos regimes próprios de previdência social (RPPS) federal, estaduais e municipais. Ocorre que, em face da dificuldade de o Poder Executivo Federal levar adiante reforma única para os RPPS's do país, a União decidiu fatiar o texto e excluir os estados, Distrito Federal e municípios quanto à maioria das regras<sup>1</sup>, quando foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019, que promoveu reforma apenas no âmbito do regime geral de previdência social (RGPS) e do RPPS federal.

Com isso, aludida EC instituiu novo modelo de pacto federativo previdenciário, a partir de quando os entes subnacionais passaram a ter competência exclusiva para legislar sobre os critérios de elegibilidade, cálculo e reajuste das aposentadorias e pensões por morte dos servidores estaduais e municipais vinculados a RPPS.

Em face disso, os entes subnacionais têm, cada um a seu tempo, promovido ajustes em seus RPPS's. E uma das regras alteradas na EC 103 para os servidores federais, que tem sido copiadas pelos demais entes,

<sup>1</sup>Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/entenda-principais-mudancas-com-aprovacao-da-reforma-da-previdencia>.

como foi o caso de Minas Gerais, é a da pensão de servidor falecido enquanto em atividade, antes de se aposentar.

Diante disso, este estudo tem por objetivo discutir a constitucionalidade dessa regra que conjuga o sistema de cotas familiar e individual com a sistemática do valor da aposentadoria por incapacidade permanente simulada, impedindo que o valor da pensão garanta proteção digna à família do servidor e espelhe proporcionalmente o valor da renda sobre a qual foram descontadas as contribuições previdenciárias a cargo do servidor e da entidade patronal.

Para tanto, após esta Introdução, será descrita (Seção 2) a evolução das regras de pensão por morte dos servidores públicos vinculados a RPPS's. Após, serão descritas as novas regras de pensão por morte dos servidores federais e mineiros (Seção 3). Na sequência, serão analisados os princípios da necessidade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, bem como o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna (Seção 4). Adiante, será analisada a constitucionalidade do regimento de pensão objeto deste artigo (Seção 5) para, ao final, serem apresentadas as notas conclusivas.

## **2. DA EVOLUÇÃO DAS REGRAS DE PENSÃO POR MORTE DOS SERVIDORES**

Os RPPS's, pós-CF/88, passaram por inúmeras reformas que alteraram paradigmas e regras de elegibilidade e cálculo de benefícios, especialmente as regras de pensão por morte dos servidores públicos, o que será analisado adiante.

A redação original da CF/88, em seu art. 40, §§ 4º e 5º, estabelecia que a pensão por morte era calculada de acordo com a totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor "até o limite estabelecido em lei" e rea-

justada pela regra da paridade, segundo a qual a pensão era revista, nas mesmas proporção e data sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer vantagens concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando derivados da transformação ou reclassificação do cargo:

Art. 40 [...]

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior. (BRASIL, 1988).

Em 1998, a EC 20 instituiu dois importantes paradigmas para os RPPS's, os princípios da obrigatoriedade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial, que serão objeto de análise na seção seguinte.

Aludida EC 20/98 instituiu, como regra limitadora do valor das pensões, a remuneração do cargo efetivo do servidor falecido (art. 40, § 7º, CF/88). Até então, como visto, a lei poderia fixar valor inferior a este. Quanto à forma de reajuste, foi mantida a garantia da paridade (art. 40, § 8º, CF/88):

Art. 40 [...]

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

[...]

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e

as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (BRASIL, 1998).

Por sua vez, a EC 41/03 alterou as formas de cálculo (art. 40, §§ 3º e 17, CF/88) e reajuste (art. 40, § 8º, CF/88) das aposentadorias, tendo as aproximado das regras do RGPS, cujo valor do benefício espelha o esforço contributivo do servidor.

Aludida EC 41/03 ainda modificou as formas de cálculo (art. 40, § 7º, CF/88) e reajuste (art. 40, § 8º, CF/88) da pensão, tendo criado o "reduzidor de 30%" e extinguido a regra da integralidade da pensão para os servidores que recebiam valores que excediam o teto dos benefícios do RGPS:

Art. 40 [...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

[...]

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

[...]

§ 17 Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (BRASIL, 2003).

Em 2019, com a publicação da EC 103, foi feita nova reforma da previdência social do país.

Até então, competia à União, nos termos do art. 24, XII e §§ da CF/88, legislar sobre regras gerais de previdência social, competindo aos estados, Distrito Federal e municípios legislarem sobre regras específicas. Diante disso, toda alteração nas regras de cálculo e de reajuste de aposentadorias e pensões por morte se aplicava aos servidores públicos dos três níveis da federação.

Com o advento da EC 103/19, os entes subnacionais, que possuem RPPS's, passaram a ter competência exclusiva para legislar sobre critérios de elegibilidade e de cálculo de aposentadoria e pensão por morte.

É o que se depreende do disposto no § 1º, inciso III e do § 3º, todos do art. 40 da CF/88 que outorgaram aos entes subnacionais competência para legislar sobre idade e tempo de contribuição (inciso III) e sobre a forma de cálculo das aposentadorias (§ 3º), reiterados no art. 4º, § 9º e art. 23, § 8º, da EC 103/19, adiante transcritos:

Art. 40 [...] § 1º [...]

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.

[...]

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

Art. 4º [...]

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 23 [...]

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019a).

É por conta disso que serão analisadas, a seguir, a regra de pensão por morte dos servidores federais instituída pela EC 103/19 e a instituída para os servidores de Minas Gerais pela EC 104/20.

### 3. DAS NOVAS REGRAS DE PENSÃO POR MORTE DOS SERVIDORES FEDERAIS E MINEIROS

#### 3.1 Da regra atual de pensão por morte dos servidores federais

A regra de pensão por morte dos servidores federais encontra-se disciplinada pelo art. 40, § 7º, da CF/88 c/c o art. 23 da EC 103/19:

Art. 40 [...]

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019a).

Tais normas disciplinam a forma de cálculo da pensão do servidor federal falecido enquanto em atividade (objeto deste artigo) ou já aposentado.

Quanto ao objeto deste artigo, a pensão será calculada mediante a aplicação do sistema de cotas familiar e individuais sobre o valor da aposentadoria por incapacidade simulada.

Para tanto, passa-se a analisar o sistema de cotas e a regra da aposentadoria por incapacidade simulada.

Segundo o sistema de cotas, será aplicado sobre o valor dos proventos da aposentadoria simulada certo coeficiente. Este coeficiente equi-

valerá a uma cota familiar de 50%, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%. Assim, se o servidor, falecido em atividade, tiver deixado cônjuge e filho como dependente, o coeficiente será de 70% (50% + 10% x 2).

Por sua vez, a regra da aposentadoria por incapacidade simulada será aplicada quando o servidor falecer enquanto ativo. E tal espécie de aposentadoria está disciplinada no art. 40, § 1º, I, da CF/88 c/c o art. 10, § 1º, II e o art. 26, § 2º, III e § 3º, II, todos da EC 103/19:

Art. 40 [...]

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

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;

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

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

[...]

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

Art. 26 - Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

[...]

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

[...]

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho. (BRASIL, 2019a).

De acordo com tais dispositivos, a aposentadoria por incapacidade é calculada mediante a aplicação do coeficiente de 60% acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos sobre o valor da média dos salários de contribuição do servidor posteriores a julho de 1994.

### **3.2 Da regra atual de pensão por morte dos servidores mineiros**

Similar à reforma em nível federal (50% + 10% por dependente), o caput do art. 6º da Lei Complementar Mineira nº 156/20 estabeleceu que a pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 60% (e não 50%) do valor da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela que teria direito se fosse aposentado por incapacidade na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%:

Art. 6º - Os incisos II e III do art. 15 e o art. 19 da Lei Complementar nº 64, de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15 [...]

Art. 19 - A pensão por morte concedida a dependente de servidor público será equivalente a uma cota familiar de 60% (sessenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), garantida a percepção de 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria nos casos em que houver um único dependente.

§ 1º - As cotas por dependente a que se refere o caput cessarão com a perda da condição de dependente e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a quatro.

§ 2º - A não reversão das cotas prevista no § 1º não se aplica à cota familiar a que se refere o caput.

§ 3º - Na hipótese de existir dependente inválido, com deficiência intelectual, mental ou grave ou com doença rara, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS;

II - uma cota familiar de 60% (sessenta por cento) acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 4º - Quando não houver mais dependente inválido, com deficiência intelectual, mental ou grave ou com doença rara, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 5º - A condição de dependente inválido, com deficiência intelectual, mental ou grave ou com doença rara poderá ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, mediante avaliação da junta médica do órgão pericial competente, observada a revisão periódica da referida avaliação na forma da legislação.

§ 6º - A pensão por morte devida aos dependentes de ocupantes dos cargos de carreiras policiais, de agente penitenciário e de agente socioeducativo e aos de membros da polícia legislativa a que se refere o inciso III do art. 62 da Constituição do Estado, em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, será equivalente à remuneração do cargo e será vitalícia apenas para o cônjuge, o companheiro ou a companheira, observado o critério de reajuste aplicável aos proventos daqueles servidores.

§ 7º - O benefício previsto neste artigo será reajustado em conformidade com as normas do RGPS, ressalvado o disposto no § 6º.

§ 8º - A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos os beneficiários em cotas iguais, excetuado o valor ou percentual assegurado ao pensionista alimentar cujo valor do benefício tenha sido fixado judicialmente, atendidos os seguintes requisitos:

I - antes de se apurarem os valores devidos aos pensionistas previdenciários, o valor ou percentual de pensão fixada a título de alimentos deverá ser subtraído do valor integral da pensão por morte;

II - o beneficiário que não seja dependente previdenciário e a quem tenha sido assegurado apenas o recebimento de pensão alimentícia não concorre ao rateio previsto no caput.

§ 9º - Quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício da pensão por morte não poderá ser inferior ao salário mínimo". (MINAS GERAIS, 2020).

Da forma de cálculo da aposentadoria por incapacidade, em regra, encontra-se prevista no caput do art. 7º da LC nº 156/20, com especial atenção para o seu inciso III, por meio do qual os proventos corresponderão a 60% da média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição:

Art. 7º - A fixação do valor do benefício de aposentadoria dos servidores públicos civis observará os seguintes critérios:

I - o valor do benefício será a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições ao RPPS e ao RGPS, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição da República, atualizados monetariamente, correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições desde a competência julho de 1994, ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência;

II - a média a que se refere o inciso I será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do RGPS para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha feito a opção correspondente, nos termos dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição da República;

III - o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista nos incisos I e II, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição. (MINAS GERAIS, 2020).

Ocorre que essa conjugação de regras do sistema de cotas com a da aposentadoria por incapacidade simulada criada no âmbito dos RPPS's federal e mineiro viola os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial dos RPPS's e da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna, adiante tratados.

## 4. DOS PRINCÍPIOS DO CARÁTER CONTRIBUTIVO, EQUILÍBRIO ATUARIAL E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA PERSONIFICADA NO DIREITO À SUBSISTÊNCIA DIGNA

Nesta Seção, serão analisados os princípios da necessidade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, bem como o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna.

### 4.1 Dos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial dos RPPS's

Os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial dos RPPS's foram instituídos pela EC 20/98 ao dar nova redação ao caput do art. 40 da CF/88, reiterado no caput do art. 36 da CE/89.

Nogueira (2011, p. 187), em dissertação de mestrado dedicada ao tema, asseverou que:

Embora se possa considerar que o equilíbrio financeiro e atuarial já existia anteriormente como princípio implícito da previdência social e de toda a seguridade social, na forma estabelecida pelo § 5º do artigo 195 da Constituição Federal [...] fato é que historicamente tal previsão, por si só um tanto vaga, nunca foi de fato observada com seriedade, seja pelos regimes de previdência dos servidores públicos, seja pelo regime geral de previdência social. Somente a partir da reforma de 1998 o equilíbrio financeiro e atuarial passou a ser considerado um princípio essencial e estruturante da previdência social e, no caso específico dos RPPS, acompanhado de mecanismos voltados a verificar a sua observância.

O princípio da obrigatoriedade de preservação do equilíbrio atuarial é aquele segundo o qual receitas e despesas previdenciárias do RPPS devem se equilibrar no longo prazo. Eis a sua definição contida no inciso XII do art. 2º da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009:

Art. 2º - Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:

[...]

XII - equilíbrio atuarial: a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. (BRASIL, 2009).

Por sua vez, de acordo com o § 1º do art. 24 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02 de 2009, entende-se por observância do caráter contributivo do RPPS a previsão legal e o recolhimento das contribuições a cargo dos servidores e entidades patronais necessárias e suficientes para honrar os compromissos do regime; necessárias para evitar o indevido superávit e suficientes para garantir o pagamento dos benefícios. Eis o teor desse dispositivo regulamentar:

Art. 24 - O RPPS terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º Entende-se por observância do caráter contributivo:

I - a previsão expressa, em texto legal, das alíquotas de contribuição do ente federativo e dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;

II - o repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS;

III - a retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados

ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas, relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; e

IV - o pagamento à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo. (BRASIL, 2009).

E o esforço contributivo do servidor e da entidade patronal, realizado pela EC 41/03 (quando aproximou as regras de aposentadoria dos RPPS's às do RGPS), deve nortear a regra de cálculo de benefícios previdenciários, inclusive a pensão por morte do servidor, sistema de cunho contributivo, que, por essência, é de natureza retributiva, tal como reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar a ADI 2010 MC/DF.

Ao julgar citada Ação, o STF, em 1999 – logo após a publicação

da EC 20/98, que criou o caráter contributivo dos RPPS's –, deferiu medida cautelar para afastar a aplicação de uma lei, tendo consignado que “no regime de previdência de caráter contributivo, **deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício**” (BRASIL, 2002, grifo nosso), que fixa correlação entre a contribuição e a sua repercussão em benefícios.

Confira trecho da ementa do acórdão da ADI 2010 MC/DF:

SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - LEI Nº 9.783/99 - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DESSE DIPLOMA LEGISLATIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE PERTINENTE À NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO FEDERAL [...] - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE DOS PROJETOS REJEITADOS NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA (CF, ART. 67) - [...] O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, **no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.** (BRASIL, 2002, grifo nosso)<sup>2</sup>.

E como asseverou aquela Suprema Corte na ADI 2010 MC/DF, é justamente “a existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício” (BRASIL, 2002), mesmo que não seja absoluta, mas que deve balizar a iniciativa do legislador infraconstitucional.

A Corte Suprema, noutros precedentes, evidenciou a sua compreensão acerca da matéria no sentido de reconhecer a vinculação entre contribuição e valor do benefício previdenciário.

No RE 655.265 AgR/DF, o STF, ao analisar os efeitos funcionais e previdenciários retroativos por conta de posse tardia, consignou que “o caráter contributivo e solidário do regime de previdência não permite o usufruto dos efeitos previdenciários sem a devida contraprestação” (BRASIL,

<sup>2</sup> STF, Pleno, ADI 2010 MC/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 30/9/1999, DJ 12/4/2002.

2019b), tendo restado evidente a sua compreensão da relação de causa e efeito, mesmo que não absoluta, entre contribuição e retribuição (benefício).

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE EFEITOS FUNCIONAIS E PREVIDENCIÁRIOS RETROATIVOS EM DECORRÊNCIA DE POSSE TARDIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. O candidato nomeado tardiamente por força de decisão judicial não tem direito à contagem retroativa do tempo de serviço e aos demais efeitos funcionais ou previdenciários a partir da data em que deveria ter sido nomeado. 2. A investidura no cargo, através da nomeação, seguida da posse e do efetivo exercício, é que gera o direito às prerrogativas funcionais inerentes ao cargo público, sob pena de enriquecimento ilícito. 3. **O caráter contributivo e solidário do regime de previdência não permite o usufruto dos efeitos previdenciários sem a devida contraprestação** (Rcl 1.728, CumpSent, Rel. Min. Fux, Primeira Turma, DJe de 15/4/2016). [...] 5. Agravo interno DESPROVIDO. (BRASIL, 2019b, grifo nosso)<sup>3</sup>.

Foi assim também quando julgou o RE 593.068/SC. Na ocasião, quando julgou questão atinente à incidência de contribuição sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria, decidiu que “a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial” (BRASIL, 2019c); tendo evidenciado a Corte Suprema a relação existente entre contribuição e efetivo benefício previdenciário:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. Ademais, **a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial**. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercus-

<sup>3</sup> STF, Pleno, RE 655.265 AgR / DF, Relator Ministro LUIZ FUX, j. 5/4/2019, DJ 2/5/2019.

são geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviço extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade.'" 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (BRASIL, 2019c, grifo nosso)<sup>4</sup>.

Também assim compreendeu o STF quando julgou a AC 2740 TA-QO/SP, quando consignou a existência do "caráter contributivo-retributivo das aposentadorias estatutárias":

[...] A controvérsia do apelo extremo está em saber se ofende o art. 40 da Constituição Federal a submissão de servidores municipais ao Regime Geral de Previdência Social. Servidores, entenda-se, recrutados por concurso público mas sem regime próprio de aposentação. Tema, diga-se, ainda não enfrentado por este Supremo Tribunal Federal. Considerando que o ingresso do autor nos quadros funcionais da municipalidade se deu sob regime jurídico estatutário, que, por mandamento constitucional, já incorporava o direito à aposentadoria por sistema próprio de previdência, e considerando ainda o caráter alimentar dos proventos de aposentadoria, tenho que a antecipação dos efeitos da tutela recursal é de ser deferida. **Deferida mediante a contrapartida da contribuição financeira do requerente para o Município, tendo em vista que, à época da aposentadoria dele, requerente, já vigorava o caráter contributivo-retributivo das aposentadorias estatutárias.** Contrapartida, no entanto, a ser definida quando do julgamento de mérito do Recurso Extraordinário 607.577. Presença dos pressupostos autorizadores da medida. Questão de ordem que se resolve pelo referendo da decisão concessiva do efeito suspensivo ao apelo extremo. (BRASIL, 2012, grifo nosso)<sup>5</sup>.

De igual maneira, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem entendimento firme quanto ao caráter contributivo-retributivo dos regimes próprios de previdência social.

Na Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.04.531722-9/002, ao julgar questão atinente à incidência de contribuição sobre parcelas que não se incorporam à aposentadoria, o TJMG decidiu que:

REPETIÇÃO DE INDÉBITO - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - INCIDÊNCIA SOBRE TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS - VERBA NÃO INCORPORÁVEL - INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. 1- A Emenda Constitucional nº 20/1998 instituiu

<sup>4</sup> STF, Pleno, RE 593.068 / SC, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 11/10/2018, DJ 22/3/2019

<sup>5</sup> STF, 2ª Turma, AC 2740 TA-QO / SP, Relator Ministro AYRES BRITTO, j. 27/3/2012, DJ 26/6/2012

um regime previdenciário de natureza contributiva-retributiva. Transformou um regime previdenciário alicerçado eminentemente em tempo de serviço em outro lastreado em tempo de contribuição. Do novo sistema extrai-se então sua principal característica: a de ser retributivo. **O regime contributivo é, por essência, um regime de caráter eminentemente retributivo, em que deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício.** 2- “Com o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, o regime contributivo e a correspondência entre montantes globais de contribuição e benefício foi mantido, mas a correspondência passou a ter caráter individual, para cada servidor. A parcela com a qual o servidor contribuiu para a previdência deve equivaler, no futuro, ao benefício por ele percebido por ocasião da sua aposentadoria, não devendo incidir sobre as parcelas não incorporáveis ao seu vencimento a contribuição previdenciária. Portanto, de acordo com a legislação atual, a contribuição previdenciária do servidor público tem caráter de capitalização coletiva e há correlação entre benefício e a contribuição””. 3- No regime previdenciário do servidor público, de caráter contributivo e alicerçado no equilíbrio financeiro e atuarial, somente deve incidir contribuição previdenciária sobre as parcelas que certamente sejam também auferidas por ocasião da aposentadoria, o que não é o caso do terço constitucional de férias. [...]. (MINAS GERAIS, 2012, grifo nosso)<sup>6</sup>

Nesse sentido, cf. a Apelação Cível 1.0479.11.007187-1/001, quando o TJMG registrou que:

[...] Possuindo o regime de previdência do servidor caráter eminentemente contributivo e retributivo (caput do art. 40 da CF/88), donde se infere a necessidade de verdadeira correlação entre custo e benefício no âmbito da contribuição coletiva solidária, tem-se que, sendo as contribuições previdenciárias dos servidores, ainda que efetivos, recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social (INSS), em razão da inexistência de regime próprio de previdência no Município, mostra-se ilegítima a pretensão de recebimento do benefício da aposentadoria, seja em qual espécie for, diretamente do ente público, devendo, na verdade, ser o direito pleiteado diretamente ao INSS. (MINAS GERAIS, 2013)<sup>7</sup>

Em síntese, mesmo que a regra das cotas tenha razoabilidade por conta do óbito do servidor, que não mais integrará aquele núcleo familiar, a incidência da regra de cálculo da aposentadoria simulada por incapacidade (60% + 2% / ano que superar 20 anos de contribuição) sobre aquele

<sup>6</sup>TJMG, 6ª Câmara Cível, Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.04.531722-9/002, Relator Desembargador MAURÍCIO BARROS, j. 27/3/2007, DJ 13/4/2007.

<sup>7</sup>TJMG, 5ª Câmara Cível, Apelação Cível 1.0479.11.007187-1/001, Relator Desembargador FERNANDO CALDEIRA BRANT, j. 9/5/2013, DJ 16/5/2013.

reduzidor (50/60% + 10%) é abusiva e destituída de proporcionalidade em relação ao esforço contributivo dos servidores, posto que os seus dependentes não terão – nem de perto – a retribuição em semelhante patamar.

Assim, mesmo que se admita a relativização da “correlação entre custo e benefício” por conta da ausência de um membro da família (o servidor falecido), a regra questionada neste artigo, que sacrifica os dependentes dos servidores públicos que falecerem em atividade, vulnera o caráter contributivo-retributivo dos RPPS federal e mineiro estabelecido no caput do art. 40 da CF/88 e desconsidera a “vinculação causal entre contribuição e benefício”, o que, portanto, evidencia a sua mácula de inconstitucionalidade.

## 4.2 Do princípio da dignidade da pessoa humana personificada no direito à subsistência digna

A norma ora questionada violou também o art. 1º, III e os arts. 226 e 227 da CF/88, reiterado no caput dos arts. 221, 222 e 225 da CE/89, pois retira dos filhos, enteados, curatelados, cônjuges (idosos ou não), pais e irmãos do servidor falecido o direito à vida com subsistência digna em face do esforço contributivo do segurado.

Eis o teor dos dispositivos constitucionais violados:

Constituição Federal de 1988:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 226 - A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Constituição do Estado de 1989:

Art. 221 - A família receberá proteção do Estado, na forma da lei.

Art. 222 - É dever do Estado promover ações que visem assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade, o direito a vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, e colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 225 - O Estado promoverá condições que assegurem amparo à pessoa idosa, no que respeite à sua dignidade e ao seu bem-estar. (MINAS GERAIS, 2021).

E a proteção à família a que se refere o texto constitucional possui sentido amplo, típico de normas garantistas, de conteúdo aberto. Logo, tal proteção envolve o direito à subsistência digna, perpassando pelos direitos à vida, saúde, alimentação, educação, cultura, entre outros, inclusive e especialmente a proteção previdenciária.

E, como o óbito é um risco acobertado pela previdência do servidor, o pagamento da pensão em valores que retribuam o esforço contributivo do servidor encontra-se envolvido pelo manto da proteção à família.

Assim, a regra ora objurgada, que sacrifica sobremaneira os dependentes dos servidores que falecerem em atividade, vulnera também o direito à proteção digna da família do servidor, o que, portanto, também está eivada de vício de inconstitucionalidade.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A conjugação da regra do sistema de cotas com a regra da aposentadoria por incapacidade simulada criada no âmbito dos RPPS's federal e mineiro, que instituiu regra de pensão de servidor falecido enquanto ativo, que leva em conta o valor da aposentadoria por incapacidade permanente simulada, impedindo que o valor da pensão espelhe proporcionalmente o valor sobre o qual foram descontadas as contribuições a cargo do servidor

e da entidade patronal, viola os princípios do caráter contributivo e da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial do RPPS e também o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna.

Para ilustrar o impacto da aplicação da norma questionada, confira situação de dependentes dos servidores públicos de Minas Gerais. Realizou-se pesquisa no Portal da Transparência sobre os valores da remuneração dos servidores do Poder Executivo, cujo resultado (ref. setembro/2020) aponta que 222.800 de 331.630 servidores têm renda de até quatro salários mínimos, aproximados R\$4 mil:

Figura 1: Valores da remuneração dos servidores do Poder Executivo do estado de Minas Gerais.

Período: Setembro/2020  
Dados atualizados em: 29/10/2020

Exibir: 100 250 500 Todas Linhas    Filtrar:

Faixa Salarial	Quantidade	Percentual
Até 1 Salário Mínimo Federal	14.875	4,49%
De 1 até 2 Salários Mínimos Federais	70.145	21,15%
De 2 até 4 Salários Mínimos Federais	137.780	41,55%
De 4 até 8 Salários Mínimos Federais	77.924	23,50%
De 8 até 16 Salários Mínimos Federais	23.028	6,94%
Acima de 16 Salários Mínimos Federais	7.878	2,38%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>331.630</b>	<b>100%</b>

Mostrando de 1 até 6 de 6 registros Anterior **1** Próximo

Fonte: Portal da Transparência do estado de Minas Gerais<sup>8</sup>.

Assim, diante da expressividade do número de servidores, **exatos 67%**, que recebem até R\$ 4 mil, tal valor será utilizado no exercício proposto a seguir.

Ilustrativamente, imagine servidor ativo, com média dos salários de contribuição de R\$ 4 mil, que, agora, completou 20 anos de contribuição

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/remuneracao-dos-servidores>

e, em seguida, faleceu; deixando esposa como único dependente, já que o filho já completou 21 anos de idade.

Como faleceu enquanto servidor ativo, a sua aposentadoria “simulada” por incapacidade será de 60% de R\$ 4 mil, ou seja, R\$ 2,4 mil. Sobre estes R\$ 2,4 mil, será aplicada cota familiar de 60% (no caso da União, seria menor, partindo de 50%), acrescida de cota de 10% por dependente.

Neste caso, a pensão corresponderá a 70% de R\$ 2,4 mil, ou seja, R\$ 1,7 mil. Logo, o valor da pensão (R\$ 1,7 mil) corresponderá a absurdos 42% da média dos salários de contribuição do falecido (R\$ 4 mil). Dito doutra forma, a pensão equivalerá a 42% do esforço contributivo do servidor.

Tal forma de cálculo desconsidera os esforços contributivos do servidor e, também, do Tesouro em garantir a pensão em caso de óbito do servidor.

E, por violar os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial do RPPS e o da garantia da proteção digna à família do servidor falecido, é necessário reconhecer e declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, dos dispositivos normativos dos RPPS’s federal e mineiro de forma que seja suprimido das respectivas normas o trecho “ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito” (BRASIL, 2019a).

## **6. NOTAS FINAIS**

Este artigo teve por finalidade discutir a constitucionalidade da regra de pensão de servidor federal e mineiro falecido enquanto ativo, que conjuga a aplicação do sistema de cotas familiar e individual com a do cálculo da aposentadoria simulada por incapacidade permanente. Para tanto, analisou-se as novas regras de pensão por morte dos servidores públicos da União e do Estado de Minas Gerais e os princípios constitucionais da necessidade de preservação do caráter contributivo e do equilíbrio

financeiro e atuarial dos RPPS's, bem como o da garantia de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna.

Como resultado, observou-se que tal regra impede que o valor da pensão por morte espelhe, proporcionalmente, o valor sobre o qual foram descontadas as contribuições a cargo do servidor e do poder público e retira dos dependentes o direito a uma vida com subsistência digna em face do esforço contributivo do falecido e do próprio ente federado.

Como conclusão, mesmo que se admita a relativização da correlação entre custo e benefício por conta da ausência de um membro da família (o servidor falecido), a regra questionada neste artigo viola o caráter contributivo-retributivo dos RPPS's federal e mineiro estabelecido no caput do art. 40 da CF/88 e desconsidera a vinculação causal entre contribuição e benefício. Tal regra viola ainda a garantia constitucional de proteção da dignidade da pessoa humana personificado no direito à subsistência digna dos dependentes do servidor falecido.

Por fim, como compete apenas ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de tal regra e afastá-la do ordenamento, espera-se ter contribuído para este debate de modo a impedir que os dependentes dos servidores federais e mineiros sejam prejudicados no instante do recebimento da pensão por morte.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

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. Brasília: Senado Federal, 1998.