

Artigo
Contribuições da reforma da previdência de 2019 para a boa administração pública:
Aplicações ao Estado do Rio de Janeiro
Contributions of the 2019 social security reform to good public administration:
Applications to the State of Rio de Janeiro

Ricardo Souza de Abreu[1]

RESUMO

O presente trabalho estabelece uma análise sobre as contribuições da reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 no contexto da previdência do Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, partindo do método indutivo, analisa-se as alterações na Constituição Federal e as suas repercussões legislativas na legislação estadual. A análise parte a respeito da legalidade da nova norma e segue para o esclarecimento dos conceitos estabelecidos de boa administração pública. Com esse arcabouço teórico legislativo concluímos pela existência de avanços substanciais para o aprimoramento do gasto público e da eficiência da política pública previdenciária. São ponderados aperfeiçoamentos desejados, em especial na norma estadual.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência pública, Rio de Janeiro, Reforma, Boa administração pública, convencionalidade, OIT.

ABSTRACT

The present work establishes an analysis of the contributions of the social security reform promoted by the Constitutional Amendment No. 103 on november 12, 2019, in context of State of Rio de Janeiro's social security. Therefore, applying the inductive method of research, the changes in the Federal Constitution and the legislative repercussions in the state legislation are analyzed. The analysis starts regarding the legality of the new norm and goes on to clarify the established concepts of good public administration. With this legislative theoretical framework, it is concluded that substantial advances exist for the improvement of public spending and for the efficiency of public social security policy. Desired improvements are weighted, in particular with respect to the state standards.

KEYWORDS: Social security, Rio de Janeiro, Reform, Good public administration, conventionality, ILO.

[1] Mestrando em Direito pelo PPGD da UNESA

Sumário

INTRODUÇÃO: 3

CONVENÇÃO DA OIT: 4

A CONFIANÇA LEGÍTIMA E A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: 6

O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: 8

A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 90/2021: 11

CONCLUSÃO: 20

REFERÊNCIAS: 21

1. INTRODUÇÃO:

O presente artigo tem como objetivo a análise a respeito das contribuições da reforma da previdência federal de 2019 para a boa administração pública na realidade do Estado do Rio de Janeiro.

A sociedade busca no aperfeiçoamento da administração pública, em suas mais diversas políticas públicas um incremento na qualidade de vida da população. Demandando que os recursos públicos sejam geridos de forma proba e eficiente.

A base do presente trabalho se situa temporalmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, porém para contextualização e aprofundamento da discussão serão verificadas discussões que transicionaram sobre o tema antes da vigência da referida Emenda Constitucional.

Parte-se de comentários a respeito das exigências mínimas ao direito da seguridade social de acordo com a Convenção nº 102, de 1952 da Organização Internacional do Trabalho, ratificado pelo Brasil em 15/06/2009, e as mudanças implementadas pela alteração constitucional, ponderando-se sobre um controle de convencionalidade da norma.

É demonstrado o estado da arte a respeito do conceito de boa administração pública, em uma abordagem do solipsismo na visão de Kant, transitando a discussão a respeito da defesa da aplicação da sétima dimensão de direito fundamental no contexto da previdência pública.

Partindo de uma abordagem que defende a reforma da previdência de 2019 como um avanço em direção à boa administração pública, delimitar-se-á o recorte geográfico ao Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma é importante verificar a legislação estadual que aplicou os dispositivos da Emenda no contexto fluminense, em especial a Emenda à Constituição Estadual nº 90, de 05 de outubro de 2021, e a Lei Complementar nº 195, de 05 de outubro de 2021.

Diante da exposição dos conceitos presentes na doutrina, comparando com as mudanças legislativas, conclui-se na análise que houve um significativo aprimoramento da gestão dos recursos, reduzindo os custos com o pagamento de benefícios que excederiam o mínimo existencial do direito à previdência social, revogação de dispositivos incompatíveis com a norma federal e criação de mecanismos de desenvolvimento de novas soluções de políticas públicas sem incrementos de novos recursos.

A crítica negativa redundava em oportunidades de aprimoramento criadas pela reforma federal não aproveitadas pela reforma previdenciária fluminense, a exemplo da progressão de alíquotas de contribuição, conforme a base de contribuição, o que era esperado em consonância a princípios do Direito Tributário.

2. CONVENÇÃO DA OIT:

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, é uma norma fruto do exercício do poder constituinte derivado, sendo pacífica a possibilidade de sua impugnação por inconstitucionalidade em afronta às chamadas cláusulas pétreas. Porém, esta não passa até o momento de uma possibilidade, não havendo na realidade até o presente momento nenhuma decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a inconstitucionalidade da norma.

Porém, mesmo sendo a norma constitucional em relação à própria Constituição, resta ainda um outro controle a ser ponderado, o controle de convencionalidade. Ou seja, verificar se as normas são adequadas às convenções de que o Brasil é signatário.

Para essa análise decidiu-se por verificar as normas mínimas estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Justifica-se a escolha devido à relevância dessa organização no contexto mundial após a Primeira Guerra Mundial.

Esclarece-se que a Organização Internacional do Trabalho foi fundada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes que pôs fim à Primeira Guerra Mundial com o objetivo da promoção de justiça social.

É, portanto, um órgão internacional multilateral do qual o Brasil é membro desde sua fundação. O Brasil como membro já ratificou diversas convenções, tendo dessa forma incluído de acordo com sua soberania a aplicação dessas normas como parte do ordenamento jurídico.

Hoje a OIT é responsável pela formulação e aplicação de normas internacionais do trabalho, tanto convenções como recomendações. Atua sobre diversos temas, exemplificativamente o emprego, a proteção social, os recursos humanos, a saúde e segurança do trabalho e o trabalho marítimo[2].

Há profícuo artigo de Balera (2005)[3] sobre o Direito internacional da Seguridade Social em que o autor de modo minucioso trafega em uma análise do estado da arte de então sobre o tema, abordando as organizações internacionais e convenções da OIT sobre a seguridade social.

[1] OIT (Escritório no Brasil). Organização Internacional do Trabalho. Conheça a OIT: OIT no Brasil. In: OIT (Escritório no Brasil). ONU (ed.). Conheça a OIT: História. Brasília/DF, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/oit-no-brasil/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 1 nov. 2022. [1] BALERA, Wagner. Direito internacional da Seguridade Social. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre/RS, ed. 07, 18 jul. 2005. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao007/wagner_balera.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

Não sendo o tema foco do presente trabalho, coletamos uma análise restrita a Convenção nº 102, de 1952, que trata das Normas Mínimas da Seguridade Social. No artigo referido, o autor aguardava a ratificação pelo Brasil desta norma, sendo celebrada essa possibilidade. Extraio excerto do autor a respeito desta convenção:

Ergo, a Norma Mínima cuida das nove vertentes principais da seguridade social, identificando nelas o traço comum de verdadeiro sistema – como também tenho insistido ao abordar o modelo de proteção social brasileiro subsequente ao advento da Constituição de 05 de outubro de 1988 – que quer libertar o sujeito protegido de todas as situações de necessidade. Ainda aqui não é descabida a lembrança do célebre jargão com que a imprensa britânica da época saudava o BEVERIDGE REPORT: proteção do berço ao túmulo.

Por esses motivos entende-se que esse seja um paradigma geral e mais adequado, hoje já vigente no Brasil. Essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 15/06/2009, com a aprovação exarada no Decreto Legislativo nº 269, de 18 de setembro 2008[4].

De interesse para o tema desse trabalho, nessa convenção temos a parte III que trata do auxílio-doença; a parte IV relativa ao seguro-desemprego; a parte V relativa ao benefício de velhice; parte VI relativa ao benefício de afastamento por acidente de trabalho; parte VII relativa ao benefício familiar; parte VIII relativa ao auxílio maternidade; parte IX relativa ao benefício de invalidez; e a parte X relativa ao benefício de sobreviventes.

Em meio a esses benefícios há aqueles efetivamente previdenciários e aqueles vinculados hoje, na realidade da previdência estadual, ao custo do empregador, como o caso do auxílio maternidade.

Isso ficou patente com a previsão no §2º do Art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019[5] de limitar o rol de benefícios da previdência dos servidores públicos à aposentadoria e pensão por morte.

Como se nota naquela convenção, o que se projetou foi a oferta de benefícios sociais mínimos, sendo competência da assistência, previdência ou saúde. Então, ainda que o rol de competência da previdência tenha sido limitado no Brasil, isso não quer dizer que os outros benefícios presentes naquela convenção não tenham sido contemplados em outro ramo de política pública estadual, ou por responsabilidade de pagamento por parte do Estado na figura de empregador do segurado.

[1] BRASIL. Decreto Legislativo nº 269, de 18 de setembro de 2008. Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. Brasília/DF: Diário do Senado Federal, ano 63, n. 086, p. 20246, 13 jun. 2008. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-convencao-103716-pl.html>. Acesso em: 12 nov. 2022. [1] BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. DOU, Brasília/DF: Imprensa Nacional, ano 157, n. 220, p. 1-6, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

Então, hoje, se o servidor público estadual tiver necessidade de se afastar temporariamente por conta de acidente de trabalho, por exemplo, será mantido pelos recursos do tesouro estadual na administração direta, ou dos recursos da pessoa jurídica ao qual está vinculado no caso da administração indireta. Não havendo de fato um prejuízo ao servidor quanto a proteção social prevista.

Focando no panorama previdenciário público após a reforma promovida em 2019, não houve de fato um prejuízo em perda de direitos, em relação àqueles previstos na convenção. Em verdade, nota-se que a norma nacional supera os requisitos mínimos estabelecidos na convenção. Tomamos como exemplo a previsão do Artigo 27 da Convenção que exigia a cobertura de um contingente de trabalhadores em situações muito mais restritas que aquelas abarcadas pela previdência pública brasileira.

Diante desse fato, um controle de convencionalidade não levaria a suplantiar quaisquer das mudanças promovidas pela referida reforma, pois em verdade as garantias de um direito à seguridade social no campo da previdência social, à priori, se mantêm supridas.

Sendo a norma hígida para o controle de constitucionalidade, e convencionalidade, resta questionar sobre a sua aderência aos anseios sociais pela boa administração pública. Pondera-se que não há que se exigir tão somente que uma norma obedeça em suas diversas formas o princípio da legalidade, mas efetivamente que ela possa ser útil para promoção de uma melhoria social.

3. A CONFIANÇA LEGÍTIMA E A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

O foco do presente trabalho é a previdência pública, sendo esta no Brasil gerida pela Administração Pública em suas diversas esferas. Dessa forma, conforme as mudanças promovidas na gestão pública da previdência, deve-se abordar os conceitos modernos aplicados à Administração Pública.

No contexto da Administração Pública, onde os recursos para sua gestão são congregados de toda a sociedade por meio da arrecadação dos tributos, o foco do uso desses recursos seria o retorno a essa mesma sociedade de forma redistributiva, evitando a elaboração de políticas a respeito de interesses particulares e buscando as políticas a respeito de interesses coletivos.

Nessa toada o solipsismo aparenta ser inadequado para o aperfeiçoamento da gestão pública, podendo até mesmo ser defendido como uma doutrina filosófica antagônica a própria busca pelo aprimoramento das ferramentas sociais direcionadas ao “bem comum”.

Nesse sentido é rico o debate de Höffe (2003)[6] a respeito da alteridade, chamada por ele de anti-solipsismo radical, presente na principal obra de Kant, *Crítica da razão pura*, e o solipsismo observado em Descartes.

Sob uma visão de alteridade, distanciada do solipsismo, pode-se defender a busca de Höffe, por um republicanismo em Kant pelo avanço da Administração Pública, e não uma visão pela individualidade, que afasta as tentativas de exigir do indivíduo uma retribuição à sociedade pelas suas conquistas.

No entanto, por vezes é interesse coletivo a garantia do direito de determinado indivíduo perante a Administração Pública. Exemplo dessa ocorrência é quando a Administração Pública comete um erro e somente descobre após a estabilização de uma relação jurídica, por vezes por anos, e ao fim busca executar a autotutela para desfazer o ato.

Nesse caso, é recorrente a aplicação direta do princípio da legalidade, buscando a Administração Pública reaver os recursos dispendidos, e tentar alcançar o status quo ante. Porém, nessa busca a confiança legítima que o cidadão tinha naquela relação jurídica com o Estado resta enfraquecida.

Segundo Nepomuceno (2020)[7] o princípio da proteção da confiança legítima surgiu como uma reação ao uso abusivo de normas jurídicas e de atos administrativos que, de forma brusca e inesperada, surpreendam seus destinatários.

Assegura ainda que esse princípio está intimamente vinculado ao princípio da segurança jurídica, atuando como redutor da discricionariedade do administrador público, devido as reduções parciais ou totais em suas escolhas para que se evite ferir a legítima confiança do administrado.

[1] HÖFFE, Otfried. *Crítica da razão pura: Uma leitura cosmo-política*. Veritas (Porto Alegre), Porto Alegre, ano 2003, v. 48, n. 1, p. 77-97, 30 dez. 2003. DOI <https://doi.org/10.15448/1984-6746.2003.1.34778>. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/veritas/article/view/34778/18158>. Acesso em: 5 nov. 2022. [1] NEPOMUCENO, Augusto Moutella. *Proteção da Confiança Legítima: Dever exclusivo dos tribunais?* In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO, Rafael (org.). *Estudos sobre Justiça Administrativa*. 1ª. ed. Niterói, RJ: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. cap. Capítulo 7, p. 156-187. ISBN 978-65-00-12719-5. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/images/2020/11/SSRN-id3724703.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

É importante a avaliação trazida pelo autor da necessária ponderação deste com outros princípios que no caso concreto esteja eventualmente em conflito, evitando seu uso de forma indiscriminada, em uma busca em nível desarrazoado pela estabilização da relação jurídica.

Nesse ponto, inclusive pondera-se que o interesse coletivo na satisfação desse interesse individual poderá estar afastado, não sendo justificado então que ao fim, a aplicação do princípio não permita a realização de interesses coletivos tanto subjetivos[8], quanto objetivos[9].

A garantia da confiança legítima é uma das faces do que hoje denomina-se boa administração pública.

Para Oliveira (2020)[10] o direito à boa administração, conjugado ao direito à probidade administrativa, conforma um direito fundamental, e mais que isso, a sétima

dimensão de direitos fundamentais. Ele entende que a classificação da administração pública como boa depende da produção de resultados adequados e efetivos aos fins colimados, ressalvando a necessidade da manutenção da probidade e os demais direitos fundamentais dos administrados.

Diga-se de passagem, que um dos exemplos dessa manutenção dos demais direitos fundamentais é a garantia do princípio da confiança legítima. Não será considerada boa administração pública se para obter resultados satisfatórios para a coletividade desarrazoadamente sejam anulados direitos fundamentais individuais.

Como informa Nepomuceno (2020)[11] o princípio da confiança legítima deve ser aplicado por todos os poderes, e partimos desta premissa no presente trabalho. O legislador, e o administrador público ao produzir legislação aplicável à previdência pública deve ter em conta a aplicação do princípio da confiança legítima para a produção da legislação previdenciária, garantindo a manutenção de uma relação saudável entre a Administração Pública e o administrado.

[1] Como é o caso da garantia da segurança jurídica de um indivíduo em relação à Administração Pública, por aplicação do princípio da confiança legítima. [1] Como a prestação de um serviço público ou a economia dos recursos públicos. [1] OLIVEIRA, Leonardo Alves de. A sétima dimensão de direitos fundamentais: Probidade e boa administração pública. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 25. [1] NEPOMUCENO, Augusto Moutella. Proteção da Confiança Legítima: Dever exclusivo dos tribunais? In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO, Rafael (org.). Estudos sobre Justiça Administrativa. 1ª. ed. Niterói, RJ: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. cap. Capítulo 7, p. 156-187. ISBN 978-65-00-12719-5. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/images/2020/11/SSRN-id3724703.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

4. O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

O sistema de previdência pública do Brasil é organizado em seu Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicável para todos os trabalhadores previstos no artigo 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991[12], incluídos nesse rol todos os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)[13]; e em Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores titulares de cargos efetivos e alguns membros de poder, conforme o artigo 40[14] da Constituição Federal de 1988[15].

[1] Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993) I - como empregado: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais. (Incluída pela Lei nº 8.647, de 1993)

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social; (Incluída pela Lei nº 9.506, de 1997)

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (Incluída pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

II - como empregado doméstico: aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos; III -

(Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999) IV - (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999) a) ; (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999) b) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

V - como contribuinte individual: (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral - garimpo, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa; (Redação dada pela Lei nº 10.403, de 8.1.2002)

d) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

e) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

f) o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

h) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

VI - como trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento; VII – como segurado

especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

[1] BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. DOU, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1 nov. 2022. [1] 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [1] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federal. Brasília/DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 nov. 2022. [1] BRASIL. Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. DOU, Brasília/DF: Imprensa Nacional, 15 mar. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10995.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

O Instituto Nacional do Seguro Social é a autarquia federal responsável pela gestão do RGPS[16], de natureza completamente pública, não havendo dúvidas a respeito de sua submissão ao direito à boa administração pública do usuário dos serviços públicos. Porém, é uma instituição de caráter nacional, e esse estudo tem como recorte geográfico o Estado do Rio de Janeiro.

Já quando se fala de uma previdência pública do Estado do Rio de Janeiro está se referindo aquela efetivamente no âmbito da fazenda pública do Estado fluminense. O único regime de previdência pública com esse caráter regional no Brasil é o RPPS. Ou seja, a previdência dos servidores titulares de cargos efetivos de todos os poderes, os membros do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, e os conselheiros do Tribunal de Contas[17].

A previdência pública do estado fluminense é gerida pela autarquia RIOPREVIDÊNCIA, que gere o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro[18]. Sendo essa

uma instituição pública, e a responsável no Estado do Rio de Janeiro pela gestão da previdência pública no Estado, é a ela que o presente trabalho se refere.

Salienta-se, no entanto, que esse trabalho redunda na competência da área do direito, não imiscuindo em questões afeitas a área da ciência da administração.

Dessa forma, serão discutidas as contribuições à boa administração na principal norma alteradora da legislação estadual decorrente da norma constitucional reformadora, a Emenda Constitucional nº 90, de 05 de outubro de 2021[19].

[1] Ressalvo a existência no Estado do Rio de Janeiro do IPALERJ, com competência previdenciária: Constituição do Estado do Rio de Janeiro: Art. 88. A assistência previdenciária e social aos servidores públicos estaduais será prestada, em suas diferentes modalidades e na forma da legislação ordinária pelos atuais Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA –, Instituto de Previdência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – IPALERJ – e Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ. (NR) [1] Lei nº 5260 de 11 de junho de 2008. Art. 3º Compete ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com o disposto na presente Lei, bem como no art. 40, § 20, da Constituição da República e na Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, a gestão do regime previdenciário próprio do Estado do Rio de Janeiro mediante o exercício das seguintes atribuições: I - Arrecadação das contribuições previdenciárias dos membros e servidores, ativos e inativos, e pensionistas, bem como do Estado do Rio de Janeiro; II - Administração de recursos financeiros e outros ativos incorporados ao seu patrimônio, para fins de custeio dos benefícios previdenciários descritos na presente Lei, concedidos ou a conceder; III - gerenciamento da folha de pagamento dos membros e servidores aposentados e dos pensionistas, nos estritos termos dos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5260, de 11 de junho de 2008. ESTABELECE O REGIME JURÍDICO PRÓPRIO E ÚNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA, DO TRIBUNAL DE CONTAS E DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 12 jun. 2008. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/41862aadf307d4b183257466005fd203?OpenDocument>. Acesso em: 1 nov. 2022. [1] ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Emenda Constitucional nº 90, de 5 de outubro de 2021. MODIFICA OS ARTIGOS 83, 88 E 89, REVOGA OS INCISOS XX E XXVII DO ART. 77, O ART. 78, O § 2º DO ART. 82, OS INCISOS IX E XX DO ART. 83, O § 10 DO ART. 91 E O ART. 286 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EM RAZÃO DA EDIÇÃO DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019, ADICIONA AO ADCT OS ARTIGOS 99, 100 E 101, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 6 out. 2021. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2MxZWl3ZDE0YjY2Y2Q0MjUwMzI1NjUwMDAwNDImNTQxL2Y4OGUxZjRjZmRjMzJhMWEwMzI1ODc2NTAwODAzOTA0P09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022.

5. A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 90/2021:

Desde logo é preciso ressaltar que essa liberdade ao ente subnacional para editar legislação previdenciária própria a respeito de seus servidores foi conferida pelo parágrafo 4º do artigo 20, parágrafo 3º do artigo 21, parágrafo único do artigo 22, parágrafo 8º do artigo 23, e inciso II do artigo 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019[20].

Não é o objetivo do presente trabalho discutir a motivação política para essa decisão de conferir maior autonomia aos entes subnacionais, porém é algo saudável para uma federação como o Brasil que seus entes subnacionais tenham maior liberdade legislativa para adaptar as normas às realidades regionais, conferindo à norma constitucional federal tão somente diretrizes gerais e fundamentais para o vínculo federativo.

Uma grande mudança promovida pela EC nº 103/2019 é relativa aos militares estaduais. Antes da reforma, os militares estaduais (policiais militares e bombeiros militares) estavam submetidos aos RPPS dos Estados, porém após a reforma os militares estaduais passaram a ser regidos por normas federais relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares, mudando então a fonte de financiamento dos benefícios para o tesouro estadual de cada ente[21].

[1] Art. 20. (...)

4º 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. 21. (...)

3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, 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. 22. (...) Parágrafo único. Aplicam-se às aposentadorias dos servidores com deficiência 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.

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: II - Para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente;

No Estado do Rio de Janeiro, apesar dos militares terem deixado de ser segurados do RPPS do Estado do Rio de Janeiro, os artigos 8º à 10 da Lei nº 9.537, de 29 de dezembro de 2021[22], garantiram a manutenção da gestão dos recursos por parte da autarquia previdenciária fluminense. Para tanto foi instituída uma taxa de administração limitada a 2,0% da folha de pagamento dos militares, que será usada para as despesas administrativas[23].

Desta feita, infere-se que o volume de recursos administrados não teve uma alteração substancial, pois apesar de não ser mais o responsável por fornecer os recursos

para pagamento dos benefícios, continua a ser o responsável pela intermediação do pagamento dos benefícios.

Tendo em vista estas informações preliminares a respeito de mudanças decorridas de outros dispositivos legais, que não a supramencionada Emenda Constitucional estadual, retorna-se a ela para discorrer resumidamente as mudanças implementadas.

A EC nº 90/2021 revogou a possibilidade do pagamento integral aos pensionistas da pensão por morte de servidor estadual, conforme constava na redação anterior do parágrafo 2º, do artigo 82 da Constituição fluminense. Apesar de não ter caráter propriamente de norma previdenciária, revogou também o inciso IX do artigo 83[24].

[1] Constituição Federal de 1988 Art. 22. (...) XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; [1] Lei nº 9537, de 29 dezembro de 2021: Art. 8º As atividades de arrecadação das contribuições para o SPSMERJ e suas compensações financeiras, a administração dos recursos financeiros e o pagamento das retribuições estipendiais dos militares do Estado na inatividade e das pensões militares caberão ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência).

1º A análise, o processamento, a fixação, a publicação e demais atividades inerentes à concessão das retribuições estipendiais dos militares do Estado na inatividade e pensões militares serão tratadas pelas Corporações Militares do Estado, sujeito a análise, a posteriori, para homologação ou não pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

2º Compete ao Estado do Rio de Janeiro a realização de rotinas de auditoria interna e controle de contas, manutenção e aperfeiçoamento dos processos relacionados à gestão financeira do SPSMERJ, bem como a fiscalização, através de auditoria externa e controle de contas, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

3º Ato do Poder Executivo poderá dispor sobre a delegação de competência ao Rioprevidência das atividades constantes do parágrafo anterior.

Art. 9º As atividades constantes do caput do artigo anterior atribuídas ao Rioprevidência terão como contrapartida uma taxa de administração para cobertura das despesas, observando-se que: I – Será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do Rioprevidência, inclusive para a conservação de seu patrimônio; II – As despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da taxa de administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações; e III – o Rioprevidência poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a taxa de administração. [1] Art. 10. A taxa de administração será regulamentada por Ato do Poder Executivo, não podendo ser superior a 2,0% (dois por cento) da folha de pagamento dos militares inativos e pensionistas militares do Estado, devendo ser divulgado os critérios adotados pelo Poder Executivo em sítio eletrônico.

O inciso XX, ainda do artigo 83, previa a possibilidade de que tanto servidores submetidos a estatuto próprio quanto servidores regidos pela CLT, pudessem optar por contribuir para mais de um “Instituto de Previdência do Estado”. Essa norma foi corretamente revogada haja vista que não há que se falar na faculdade de escolha, como contribuinte obrigatório, a qual regime verter contribuições. Além desse fato, conforme tratado anteriormente, houve a proibição de existência de mais de um RPPS, e mais de uma unidade gestora em cada ente federativo[25].

Já o parágrafo 10 do artigo 83 foi acrescentado ao texto constitucional possibilitando a readaptação do servidor a uma atividade compatível com as limitações adquiridas, bem

como sua qualificação. Esse dispositivo é essencial para uma ideia de eficiência da Administração Pública, visto ser inconcebível que um servidor que esteja inapto para um tipo de atividade tenha que ser aposentado, mesmo que para outra atividade haveria plena capacidade de trabalho.

O parágrafo 11 do artigo 83 determinou de forma genérica em relação ao tipo de vínculo, se cargo, emprego, ou função pública; caso utilize período de contribuição de vínculo público, ao se aposentar, terá seu vínculo ativo imediatamente rompido. Esse dispositivo tem uma clara aplicação aos chamados empregados públicos, que são aqueles agentes públicos de vínculo por prazo indeterminado com a administração pública, porém regidos pela CLT.

Antes dessa mudança seria possível que o empregado aposentasse e continuasse trabalhando para administração pública. Porém, essa atitude poderia ser considerada incompatível com o objetivo da aposentadoria, que é assegurar segurança financeira ao evento velhice, ou seja, ao não terem mais condições de trabalhar, resguardarem uma fonte de renda. Acumular a remuneração e a aposentaria seria transformar a aposentadoria em majoração do padrão de vida a quem ainda tinha condições de continuar trabalhando.

[1] Art. 83. Aos servidores públicos civis ficam assegurados, além de outros que a lei estabelecer, os seguintes direitos: IX - Incidência da gratificação adicional por tempo de serviço sobre o valor dos vencimentos; (Revogado) ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 9.537, de 29 de dezembro de 2021. DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SPSMERJ), ALTERA A LEI ESTADUAL Nº 279, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1979, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 30 dez. 2021. Disponível em:

http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmL2NjZmUxYTcwZGU2MzQxMTgwMzI1ODdjOTAwNzA1OGJpP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022. [1] Constituição Federal de 1988: Art. 40. (...)

20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

O foco do parágrafo 12 do artigo 83 foi evitar incorporação de vantagens típicas do servidor ativo para a inatividade, bem como remuneração proveniente de cargo em comissão e função de confiança. Há efeito moralizador nessa norma ao exigir que o servidor aposentado receba tão somente o valor compatível com a base de contribuição de seu cargo, evitando mais uma vez que a aposentadoria tenha objetivo de alcançar certo padrão de vida invés de uma aposentadoria digna.

O próximo dispositivo alterado foi o artigo 88, que sofreu tão somente uma atualização para substituir a menção ao hoje extinto Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro – IPERJ para o atual Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA. Aqui nesse ponto não se vislumbra nenhum grande avanço em direção a uma boa administração, tão somente sendo desejada que a norma se mantenha compatível com o restante da legislação.

Em consonância ao que discorremos anteriormente a respeito dos militares estaduais, a reforma constitucional estadual revogou o parágrafo 10 do artigo 91, que previa a aplicação de regras estatutárias e previdenciárias aos militares, hoje somente dos

servidores civis. Como citado anteriormente, tal determinação seria incompatível com a nova redação da Constituição Federal de 1988, ao colocar os militares estaduais submetidos a um Sistema de Proteção Social dos Militares custeado pelo tesouro estadual.

Porém, as maiores modificações ocorreram no âmbito do artigo 89, responsável por determinar os requisitos para todas as modalidades de aposentadoria, tanto as decorrentes de invalidez permanente, compulsória por idade, ou voluntária.

O artigo 89 foi totalmente modificado, começando pelo seu caput, que antes da reforma limitava-se a enunciar as hipóteses da aposentadoria do servidor, enumerando a aposentadoria por invalidez permanente, garantindo proventos integrais quando a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável; a aposentadoria compulsória com proventos proporcionais aos setenta anos de idade, ou setenta e cinco anos de idade; pôr fim a aposentadoria voluntária, diferenciando-se o caso do professor, bem como os casos em que a aposentadoria seria com proventos integrais, ou proporcionais.

Destaca-se nos parágrafos a previsão de incorporação de valores decorrentes do exercício de cargo em comissão ou função gratificada.

Já na nova redação do artigo 89, seu caput adere à redação presente na Constituição Federal alterada com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, sendo então mencionado o caráter contributivo e solidário, o equilíbrio financeiro e atuarial e a responsabilidade de contribuição do Estado do Rio de Janeiro, de servidores ativos, inativos e os pensionistas.

Destaca-se que a previsão da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho ganhou um caráter de última opção da Administração Pública, garantindo que antes tenha sido tentada a readaptação em outra atividade, bem como a previsão de avaliações periódicas da permanência dos motivos que ensejaram a concessão da aposentadoria. Esse é um dispositivo que garante que a Administração Pública possa receber a contraprestação por mais tempo do servidor antes deste se aposentar, promovendo a readaptação, bem como, evitando a contratação de mais um profissional para substituir o servidor aposentado. Este é um indicativo de avanço da previdência pública para o conceito de boa administração pública.

Quanto à aposentadoria compulsória, optou por remeter ao texto da Constituição Federal de 1988, evitando-se a necessidade de novas reformas de adequação na Constituição Estadual quando o texto da Constituição Federal fosse alterado.

A aposentadoria voluntária sofreu um processo de desconstitucionalização, pois o tempo de contribuição, regras de cálculo dos proventos, aposentadoria especial, aposentadoria de agentes de segurança, e outros requisitos ficaram sob responsabilidade de lei complementar, restando no texto constitucional somente o critério de idade mínima. Inclusive, majorado para 65 (sessenta e cinco) anos de idade para o homem e 62 (sessenta e dois) anos de idade para a mulher. Não há que se falar mais em aposentadoria sem idade mínima, conseqüência da exigência que o servidor de fato demande a proteção social da aposentadoria, se aposentando tão somente ao lograr idade avançada.

A previsão da redução de 5 (cinco) anos no critério de idade mínima para o professor de ensino infantil, fundamental, e médio está em texto constitucional, porém é na lei complementar que é definida essa análise sobre os critérios para classificar essas atividades.

Outro destaque importante é a proibição da contagem de tempo fictício.

Ficou consolidada na Constituição Estadual a necessidade de regime complementar de previdência social para complemento de aposentadorias de servidores, extinguindo a

possibilidade de concessão de novas aposentadoria acima do teto do RGPS. Sobre esse ponto, a nova redação estabeleceu regras de transição em seus parágrafos para a manutenção da possibilidade de integralidade aos que haviam ingressado até 04 de setembro de 2013 no serviço público estadual.

Houve a adequação da previsão da incidência de contribuição sobre aposentadorias e pensões nos valores que ultrapassem o teto de benefícios do RGPS.

Os benefícios ainda ficaram limitados à aposentadoria e à pensão por morte. Houve ainda a limitação *numerus clausus* dos segurados do RPPS do Estado do Rio de Janeiro.

Foram diversas mudanças, sendo abordadas aquelas consideradas mais relevantes para este estudo, em um universo de 25 (vinte e cinco) parágrafos. O que se busca demonstrar, portanto, é que são mudanças que buscam garantir que o pagamento de benefícios se limite cada vez mais, a garantir a isonomia do segurado do RPPS com o segurado do RGPS e, principalmente, em conformidade com o defendido por Tavares (2015)[26] que o direito à previdência é fundamental somente no que tange ao mínimo necessário para garantir a dignidade da pessoa humana:

Assegurada essa configuração mínima, da qual o Estado não se pode furtar, a proteção perde caráter de fundamentalidade e passa a ser merecedora de proteção na medida das possibilidades orçamentárias e a partir de uma avaliação de conveniência e oportunidade da maioria do povo, mediante manifestação democrática.

Essa é uma reforma que executou exatamente esse conceito de que a previdência não deve servir a um propósito de enriquecimento do segurado com a percepção de inúmeros benefícios, ou um benefício que supere os valores pagos aos administrados sujeitos ao RGPS.

Paradigmática a exclusão da possibilidade de aposentadoria sem o cumprimento a uma idade mínima para um benefício destinado a proteger o segurado das dificuldades decorrentes do evento envelhecimento.

Essa conclusão se alinha ao que o autor defende ser a previdência fundamental, essa configuração mínima supracitada:

A previdência fundamental deve ser baseada nos princípios da universalidade, da uniformidade e da solidariedade na proteção dos segurados mais desvalidos, mediante a participação do Estado; na cobertura dos riscos sociais da morte, da idade avançada, da incapacidade, da maternidade e do desemprego involuntário; e no estabelecimento de patamares mínimo e máximo de pagamento dos benefícios, com a manutenção real do valor das prestações.

Em retorno a Emenda Constitucional Estadual, consigna-se que em sua maioria os demais dispositivos tratam de regras de transição com o objetivo de garantir o direito adquirido, a legítima expectativa de direito, a desejada segurança jurídica e a confiança legítima na relação previdenciária pública.

Ressalta-se que o respeito a expectativa de direito é uma vertente da ocorrência do princípio da confiança legítima, visto que o contribuinte segurado do regime de previdência pública ainda está em uma relação com o Estado[27], consolidando ao longo dos anos planos e objetivos com os parâmetros de requisitos para a sua aposentadoria, ou a pensão de seus familiares.

Quando o Estado reforma o sistema previdenciário, se não forem respeitadas minimamente essas expectativas, de modo a atenuar as mudanças para aqueles que estavam mais próximos do gozo desses benefícios, estaremos diante de uma quebra do pacto social, suplantando direitos do indivíduo, com a alegação da garantia de direitos coletivos.

Ressalta-se que não há que confundir a obrigação do respeito ao direito adquirido, estampada como cláusula pétrea no inciso IV, do parágrafo 4º, do artigo 60 da Constituição Federal[28], com seu conceito no parágrafo 2º do artigo 6º da Lei de introdução às normas do direito brasileiro[29]; com a orientação[30] do princípio da confiança legítima na expectativa de direito que mencionamos anteriormente.

[1] TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 16. ed. rev. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2015. p. 39.

Efetivamente na seara previdenciária, quando o segurado detém na legislação vigente, até então, todos os requisitos para solicitar o benefício previdenciário, porém, por qualquer motivo decide aguardar para exercer esse direito, estamos diante de um direito adquirido, que deve ser resguardado obrigatoriamente pelas regras de transição, conforme mencionado anteriormente. Diga-se de passagem que, ainda que em ausência de regra de transição, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o princípio *tempus regit actum* deve ser utilizado para determinação na seara previdenciária da regra aplicável[31].

[1] Esse é o entendimento de Eduardo García de Enterría. O administrativista espanhol considera que o beneficiário da previdência social é titular de um direito de natureza patrimonial, subjetivo típico do administrado perante a Administração Pública. ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Direito Administrativo. v. 2. Revisor Técnico: Carlos Ari Sundfeld. Trad.: José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 65. [1] Constituição Federal de 1988: (...) Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)

4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...) IV - Os direitos e garantias individuais. [1] Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Art. 6º - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957) (...)

2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

[1] Opta-se por utilizar o termo “orientação” em consonância a diferenciação entre princípio e regra esclarecida por Humberto Ávila: 4.2 As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte e nos princípios que lhe são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. 4.3 Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 10. ed. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 183.

Ainda na seara previdenciária, se o indivíduo não detinha todos os requisitos da regra vigente para gozar do benefício previdenciário, porém já havia adquirido grande parte desses requisitos na época da publicação da nova regra, falamos de uma expectativa de direito. Essa conforme defende-se, seria uma expectativa de direito, abarcada pelo princípio da confiança legítima. Nesse caso, não haveria para o constituinte reformador cogência no dever de aplicação.

É mister a citação de excerto da obra de Mendes e Branco (2022)[32]:

É bem verdade que, em face da insuficiência do princípio do direito adquirido para proteger tais situações, a própria ordem constitucional tem-se valido de uma ideia menos precisa e, por isso mesmo, mais abrangente, que é o princípio da segurança jurídica enquanto postulado do Estado de Direito.

A revisão radical de determinados modelos jurídicos ou a adoção de novos sistemas ou modelos suscita indagações relevantes no contexto da segurança jurídica, tornando imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico.

Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a não adoção de cláusulas de transição poderá configurar omissão legislativa inconstitucional grave.

Assim, ainda que se não possa invocar a ideia de direito adquirido para a proteção das chamadas situações estatutárias ou que se não possa reivindicar direito adquirido a um instituto jurídico, não pode o legislador ou o Poder Público em geral, sem ferir o princípio da segurança jurídica, fazer tabula rasa das situações jurídicas consolidadas ao longo do tempo.

Grifos nossos.

Dessa forma, ainda que seja a situação jurídica mais segura a daqueles abarcados pelo direito adquirido, não é livre de questionamentos uma hipotética atitude omissa do constituinte reformador de estabelecer regras de transição também para aqueles que detém expectativa de direito calcada na confiança legítima na administração pública.

Destacam-se ainda os artigos 9º e 10, sendo o primeiro inovador ao permitir o oferecimento aos segurados de empréstimos consignados pelo RPPS do Estado do Rio de Janeiro, podendo ser um potencial motor de desenvolvimento econômico, e o artigo 10 que se dedicou a referendar as alterações na Constituição Federal no âmbito de abrangência do Estado do Rio de Janeiro, em conformidade com a previsão da reforma constitucional federal de 2019.

[1] No caso concreto, tendo em vista a tese da violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, a discussão sobre direito intertemporal assumiu importância, tendo em vista a disposição constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição, que reproduz norma tradicional do direito brasileiro. Com relação à matéria de aplicação da lei previdenciária no tempo, foi ressaltado que diversos julgados do STF consagram a aplicação do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional: (Série IDP – Linha Doutrina). 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 370. [1] Ibidem. p. 187.

Ressalta-se que a possibilidade de estabelecimento da progressividade de alíquotas de contribuição estabelecida pela reforma previdenciária federal de 2019 permitiria a uma melhor distributividade do tributo[33], porém esta possibilidade não foi aderida pelo Estado do Rio de Janeiro, que entendeu pela manutenção de uma alíquota linear de 14% (quatorze por cento)[34].

Essa escolha merece críticas, pois, ainda que de alguma forma o legislador fluminense, com a iniciativa do Poder Executivo tenha entendido por uma arrecadação maior em uma alíquota linear, essa não é, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, a solução mais justa para o contribuinte-segurado da previdência pública do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda que tenha sido franqueada essa escolha a cada ente, ao aplicar o referido princípio, percebe-se que deveria ter havido o estabelecimento da alíquota progressiva,

sendo este segundo Paulsen (2021)[35] um destinado também ao legislador, e não somente do aplicador da norma tributária:

A capacidade contributiva não constitui apenas um critério de justiça fiscal capaz de fundamentar tratamento tributário diferenciado de modo que seja considerado como promotor e não como violador da isonomia. Configura verdadeiro princípio a orientar toda a tributação, inspirando o legislador e orientando os aplicadores das normas tributárias.

[1] Constituição Federal de 1988: Art. 149. (...)

1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)

Grifos nossos. [1] Lei Complementar Estadual nº 195/2021: Art. 10. A contribuição a que se refere o art. 14, inciso I, da Lei nº 3.189/1999, terá alíquota de 14% (quatorze por cento), será arrecadada a favor do Rioprevidência e, conforme a vinculação do servidor ou do beneficiário, deverá compor as receitas do Plano Financeiro ou do Plano Previdenciário. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei complementar nº 195, de 5 de outubro de 2021. DISPÕE SOBRE AS APOSENTADORIAS E DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES CIVIS OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, NOS TERMOS DO ARTIGO 89 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM RAZÃO DA EDIÇÃO DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 26 out. 2021. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMThhOWNmZWZlODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzgyODQ4NzIxMThjYjhhNjkwMzI1ODc3YTAwNjA1ODdlP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022. [1] PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.p. 34.

Verifica-se que apesar dos valiosos avanços promovidos na legislação fluminense pelas reformas provocadas pela reforma em âmbito federal, há pontos de aperfeiçoamento a serem explorados pelo legislador do ente subnacional.

6. CONCLUSÃO:

Verifica-se da exposição que, para além da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 103/2019, temos a convencionalidade da referida alteração no ordenamento nacional. Esta, em seu texto final atendeu os requisitos mínimos presentes na Convenção nº 102/1952 da OIT, ratificada pelo Brasil em 15/06/2009.

Depreende-se que tanto do ponto de vista nacional, como do internacional a norma é legalmente adequada.

Demonstrou-se o estado da arte a respeito do conceito de boa administração pública, em uma abordagem do solipsismo na visão de Kant, transitando a discussão a respeito da defesa a uma aplicação da sétima dimensão de direito fundamental no contexto da previdência pública.

Foi verificada a importância da confiança legítima para o conceito de boa administração pública. A segurança jurídica desejada em qualquer relação da Administração Pública com o cidadão é denotada pelo princípio da confiança legítima, sendo uma exigência para caracterização da desejada boa administração pública.

Ao analisar a respeito do recorte territorial da previdência pública do Estado do Rio de Janeiro foram abordados aspectos relevantes da reforma estadual decorrente da nacional, concluindo-se pelo avanço da legislação em direção a uma Administração Pública no âmbito previdenciário ao ideário de boa administração pública ajeitado ao conceito do direito fundamental de sétima dimensão.

Nessa síntese ponderou-se que a reforma constitucional previdenciária de 2019 e a estadual de 2021 incrementaram mecanismos de probidade e busca de resultados na gestão da previdência pública, em especial da fluminense.

A possibilidade de incremento de recursos na economia estadual, com o oferecimento de empréstimos consignados aos segurados, foi verificado como uma forma de criar mais um mecanismo de política pública sem dispêndio de novos recursos públicos.

No entanto, não foi isenta de críticas a reforma estadual ao não aproveitar o potencial que a reforma federal promoveu, por exemplo de justiça tributária, ao não implementar o regime de alíquotas progressivas sobre a base de contribuição, conforme foi autorizado o ente a replicar do modelo federal.

7. REFERÊNCIAS:

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 10. ed. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2009.

BALERA, Wagner. Direito internacional da Seguridade Social. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre/RS, ed. 07, 18 jul. 2005. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao007/wagner_balera.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federal. Brasília/DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 269, de 18 de setembro de 2008. Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. Brasília/DF: Diário do Senado Federal, ano 63, n. 086, p. 20246, 13 jun. 2008. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-convencao-103716-pl.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. DOU, Brasília/DF: Imprensa Nacional, 15 mar. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10995.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. DOU, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. DOU, Brasília/DF: Imprensa Nacional, ano 157, n. 220, p. 1-6, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Emenda Constitucional nº 90, de 5 de outubro de 2021. MODIFICA OS ARTIGOS 83, 88 E 89, REVOGA OS INCISOS XX E XXVII DO ART. 77, O ART. 78, O § 2º DO ART. 82, OS INCISOS IX E XX DO ART. 83, O § 10 DO ART. 91 E O ART. 286 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EM RAZÃO DA EDIÇÃO DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019, ADICIONA AO ADCT OS ARTIGOS 99, 100 E 101, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 6 out. 2021. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73&url=L2NvbnsRzZWkubnNmL2MxZWl3ZDE0YjY2Y2Q0MjUwMzI1NjUwMDAwNDImNTQxL2Y4OGUxZjRjZmRjMzJhMWEwMzI1ODc2NTAwODAzOTA0P09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5260, de 11 de junho de 2008. ESTABELECE O REGIME JURÍDICO PRÓPRIO E ÚNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA, DO TRIBUNAL DE CONTAS E DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 12 jun. 2008. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/41862aadf307d4b183257466005fd203?OpenDocument>. Acesso em: 1 nov. 2022.

HÖFFE, Otfried. Crítica da razão pura: Uma leitura cosmo-política. Veritas (Porto Alegre). Porto Alegre, ano 2003, v. 48, n. 1, p. 77-97, 30 dez. 2003. DOI <https://doi.org/10.15448/1984-6746.2003.1.34778>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/veritas/article/view/34778/18158>. Acesso em: 5 nov. 2022.

NEPOMUCENO, Augusto Moutella. Proteção da Confiança Legítima: Dever exclusivo dos tribunais?. In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO, Rafael (org.). Estudos

sobre Justiça Administrativa. 1ª. ed. Niterói, RJ: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. cap. Capítulo 7, p. 156-187. ISBN 978-65-00-12719-5. Disponível em:

<https://www.ajufe.org.br/images/2020/11/SSRN-id3724703.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

OIT (Escritório no Brasil). Organização Internacional do Trabalho. Conheça a OIT: OIT no Brasil. In: OIT (Escritório no Brasil). ONU (ed.). Conheça a OIT: História. Brasília/DF, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/oit-no-brasil/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 1 nov. 2022.

OLIVEIRA, Leonardo Alves de. A sétima dimensão de direitos fundamentais: Probidade e boa administração pública. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 16. ed. rev. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2015.

[1] Mestrando em Direito pelo PPGD da UNESA

[2] OIT (Escritório no Brasil). Organização Internacional do Trabalho. Conheça a OIT: OIT no Brasil. In: OIT (Escritório no Brasil). ONU (ed.). Conheça a OIT: História. Brasília/DF, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/oit-no-brasil/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 1 nov. 2022.

[3] BALERA, Wagner. Direito internacional da Seguridade Social. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre/RS, ed. 07, 18 jul. 2005. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao007/wagner_balera.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

[4] BRASIL. Decreto Legislativo nº 269, de 18 de setembro de 2008. Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. Brasília/DF: Diário do Senado Federal, ano 63, n. 086, p. 20246, 13 jun. 2008. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-convencao-103716-pl.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

[5] BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. DOU, Brasília/DF: Imprensa Nacional, ano 157, n. 220, p. 1-6, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

[6] HÖFFE, Otfried. Crítica da razão pura: Uma leitura cosmo-política. Veritas (Porto Alegre), Porto Alegre, ano 2003, v. 48, n. 1, p. 77-97, 30 dez. 2003. DOI <https://doi.org/10.15448/1984-6746.2003.1.34778>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/veritas/article/view/34778/18158>. Acesso em: 5 nov. 2022.

[7] NEPOMUCENO, Augusto Moutella. Proteção da Confiança Legítima: Dever exclusivo dos tribunais? In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO, Rafael (org.). Estudos sobre Justiça Administrativa. 1ª. ed. Niterói, RJ: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. cap. Capítulo 7, p. 156-187. ISBN 978-65-00-12719-5. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/images/2020/11/SSRN-id3724703.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

[8] Como é o caso da garantia da segurança jurídica de um indivíduo em relação à Administração Pública, por aplicação do princípio da confiança legítima.

[9] Como a prestação de um serviço público ou a economia dos recursos públicos.

[10] OLIVEIRA, Leonardo Alves de. A sétima dimensão de direitos fundamentais: Probidade e boa administração pública. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 25.

[11] NEPOMUCENO, Augusto Moutella. Proteção da Confiança Legítima: Dever exclusivo dos tribunais? In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO, Rafael (org.). Estudos sobre Justiça Administrativa. 1ª. ed. Niterói, RJ: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. cap. Capítulo 7, p. 156-187. ISBN 978-65-00-12719-5. Disponível em:

<https://www.ajufe.org.br/images/2020/11/SSRN-id3724703.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

[12] Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)

I - como empregado: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais. (Incluída pela Lei nº 8.647, de 1993)

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social; (Incluída pela Lei nº 9.506, de 1997)

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (Incluída pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

II - como empregado doméstico: aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos;

III - (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

IV - (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999) a) ; (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999) b) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

V - como contribuinte individual: (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral - garimpo, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa; (Redação dada pela Lei nº 10.403, de 8.1.2002)

d) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

e) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

f) o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

h) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

VI - como trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento;

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

[13] BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. DOU, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 9 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

[14] 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[15] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federal. Brasília/DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

[16] BRASIL. Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. DOU, Brasília/DF: Imprensa Nacional, 15 mar. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10995.htm. Acesso em: 1 nov. 2022.

[17] Ressalvo a existência no Estado do Rio de Janeiro do IPALERJ, com competência previdenciária:

Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 88. A assistência previdenciária e social aos servidores públicos estaduais será prestada, em suas diferentes modalidades e na forma da legislação ordinária pelos atuais Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA –, Instituto de Previdência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – IPALERJ – e Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ. (NR)

[18] Lei nº 5260 de 11 de junho de 2008.

Art. 3º Compete ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com o disposto na presente Lei, bem como no art. 40, § 20, da Constituição da República e na Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, a gestão do regime previdenciário próprio do Estado do Rio de Janeiro mediante o exercício das seguintes atribuições:

I - Arrecadação das contribuições previdenciárias dos membros e servidores, ativos e inativos, e pensionistas, bem como do Estado do Rio de Janeiro;

II - Administração de recursos financeiros e outros ativos incorporados ao seu patrimônio, para fins de custeio dos benefícios previdenciários descritos na presente Lei, concedidos ou a conceder;

III - gerenciamento da folha de pagamento dos membros e servidores aposentados e dos pensionistas, nos estritos termos dos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5260, de 11 de junho de 2008. ESTABELECE O REGIME JURÍDICO PRÓPRIO E ÚNICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA, DO TRIBUNAL DE CONTAS E DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 12 jun. 2008. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/41862aadf307d4b183257466005fd203?OpenDocument>. Acesso em: 1 nov. 2022.

[19] ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Emenda Constitucional nº 90, de 5 de outubro de 2021. MODIFICA OS ARTIGOS 83, 88 E 89, REVOGA OS INCISOS XX E XXVII DO ART.

77, O ART. 78, O § 2º DO ART. 82, OS INCISOS IX E XX DO ART. 83, O § 10 DO ART. 91 E O ART. 286 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EM RAZÃO DA EDIÇÃO DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019, ADICIONA AO ADCT OS ARTIGOS 99, 100 E 101, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 6 out. 2021. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2MxZWl3ZDE0YjY2Y2Q0MjUwMzI1NjUwMDAwNDImNTQxL2Y4OGUxZjRjZmRjMzJhMWEwMzI1ODc2NTAwODAzOTA0P09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022.

[20] Art. 20. (...)

4º 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. 21. (...)

3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, 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. 22. (...)

Parágrafo único. Aplicam-se às aposentadorias dos servidores com deficiência 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.

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

II - Para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referente integralmente;

[21] Constituição Federal de 1988

Art. 22. (...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

[22] Lei nº 9537, de 29 dezembro de 2021:

Art. 8º As atividades de arrecadação das contribuições para o SPSMERJ e suas compensações financeiras, a administração dos recursos financeiros e o pagamento das retribuições estipendiais dos militares do Estado na inatividade e das pensões militares

caberão ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência).

1º A análise, o processamento, a fixação, a publicação e demais atividades inerentes à concessão das retribuições estipendiais dos militares do Estado na inatividade e pensões militares serão tratadas pelas Corporações Militares do Estado, sujeito a análise, a posteriori, para homologação ou não pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

2º Compete ao Estado do Rio de Janeiro a realização de rotinas de auditoria interna e controle de contas, manutenção e aperfeiçoamento dos processos relacionados à gestão financeira do SPSMERJ, bem como a fiscalização, através de auditoria externa e controle de contas, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

3º Ato do Poder Executivo poderá dispor sobre a delegação de competência ao Rioprevidência das atividades constantes do parágrafo anterior.

Art. 9º As atividades constantes do caput do artigo anterior atribuídas ao Rioprevidência terão como contrapartida uma taxa de administração para cobertura das despesas, observando-se que:

I – Será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do Rioprevidência, inclusive para a conservação de seu patrimônio;

II – As despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da taxa de administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações; e

III – o Rioprevidência poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a taxa de administração.

[23] Art. 10. A taxa de administração será regulamentada por Ato do Poder Executivo, não podendo ser superior a 2,0% (dois por cento) da folha de pagamento dos militares inativos e pensionistas militares do Estado, devendo ser divulgado os critérios adotados pelo Poder Executivo em sítio eletrônico.

[24] Art. 83. Aos servidores públicos civis ficam assegurados, além de outros que a lei estabelecer, os seguintes direitos:

IX - Incidência da gratificação adicional por tempo de serviço sobre o valor dos vencimentos; (Revogado)

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 9.537, de 29 de dezembro de 2021. DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SPSMERJ), ALTERA A LEI ESTADUAL Nº 279, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1979, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 30 dez. 2021. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmL2NjZmUxYTcwZGU2MzQxMTgwMzI1ODdjOTAwNzA1OGJpP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022.

[25] Constituição Federal de 1988:

Art. 40. (...)

20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

[26] TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 16. ed. rev. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2015. p. 39.

[27] Esse é o entendimento de Eduardo García de Enterría. O administrativista espanhol considera que o beneficiário da previdência social é titular de um direito de natureza patrimonial, subjetivo típico do administrado perante a Administração Pública.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Direito Administrativo. v. 2. Revisor Técnico: Carlos Ari Sundfeld. Trad.: José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 65.

[28] Constituição Federal de 1988:

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV - Os direitos e garantias individuais.

[29] Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.

Art. 6º - A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

(...)

2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

[30] Opta-se por utilizar o termo “orientação” em consonância a diferenciação entre princípio e regra esclarecida por Humberto Ávila:

4.2 As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte e nos princípios que lhe são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

4.3 Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 10. ed. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 183.

[31] No caso concreto, tendo em vista a tese da violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, a discussão sobre direito intertemporal assumiu importância, tendo em vista a disposição constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição, que reproduz norma tradicional do direito brasileiro. Com relação à matéria de aplicação da lei previdenciária no tempo, foi ressaltado que diversos julgados do STF consagram a aplicação do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional: (Série IDP – Linha Doutrina). 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 370.

[32] Ibidem. p. 187.

[33] Constituição Federal de 1988:

Art. 149. (...)

1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)

Grifos nossos.

[34] Lei Complementar Estadual nº 195/2021:

Art. 10. A contribuição a que se refere o art. 14, inciso I, da Lei nº 3.189/1999, terá alíquota de 14% (quatorze por cento), será arrecadada a favor do Rioprevidência e, conforme a vinculação do servidor ou do beneficiário, deverá compor as receitas do Plano Financeiro ou do Plano Previdenciário.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei complementar nº 195, de 5 de outubro de 2021. DISPÕE SOBRE AS APOSENTADORIAS E DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES CIVIS OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, NOS TERMOS DO ARTIGO 89 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM RAZÃO DA EDIÇÃO DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019 E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DOERJ, Rio de Janeiro/RJ: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 26 out. 2021. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzgyODQ4NzlxMThjYjhhNjkwMzI1ODc3YTAWNjA1ODdlP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 1 nov. 2022.

[35] PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.p. 34.

Palavras Chaves

Previdência pública, Rio de Janeiro, Reforma, Boa administração pública, convencionalidade, OIT.