XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

YURI NATHAN DA COSTA LANNES

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch; José Ricardo Caetano Costa; Yuri Nathan da Costa Lannes. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-618-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais e seguridade. 3. Previdência social. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

GT DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL ASSISTÊNCIA SOCIAL I

É com satisfação que apresentamos uma sinopse dos artigos que foram apresentados neste GT de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social I.

No primeiro artigo, denominado "FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITO PREVIDENCIÁRIOS PELA EC N. 103/19: REFORMA DA PREVIDÊNCIA PARA QUEM E POR QUÊ?", de autoria de Raymundo Juliano Feitosa e Glauber De Lucena Cordeiro, os autores procuram apresentar uma visão geral sobre o sistema público de previdência brasileiro, com principal ênfase nas transformações jurídicas desse sistema com a Reforma da Previdência, por meio da Emenda Constitucional 103/19 e seus reflexos em relação a flexibilização desse direito social.

No segundo artigo, intitulado "LEI FEDERAL Nº 9.717/98 - CONSTITUCIONALIDADE E AUTONOMIA DOS ENTES SUBNACIONAIS", a autora Larissa Tais Leite Silva analisa a Reforma da Previdência, no que respeita as mudanças importantes nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), algumas direcionadas à gestão previdenciária, com o objetivo de promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos.

No terceiro artigo apresentado, denominado "O VIÉS TRIBUTÁRIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103 DE 2019: REFORMA NECESSÁRIA?", Rosmeri de Almeida busca apontar o viés tributário da Emenda Constitucional 103 de 2019, a reforma da previdência, bem como o impacto causado pela reforma no financiamento da seguridade social brasileira.

No quarto artigo, intitulado "A RELAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA NA ESCOLA E AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS TRABALHADORES DE APLICATIVOS", de Laura Parisi e Luciano Henrique Caixeta Viana, os autores analisam a relação entre as políticas de permanência na escola e as condições precárias de trabalho dos trabalhadores de aplicativo.

No quinto artigo, intitulado “REFORMA DA CONSTITUIÇÃO: VEDAÇÃO DO RETROCESSO NO CASO CONCRETO DA APOSENTADORIA ESPECIAL APÓS A EC 103/2019”, de Denise Cardoso Rachid, a autora busca demonstrar, através de casos concretos, como uma nova normativa pode violar o princípio da vedação ao retrocesso social. E abordada a importância da possibilidade de reforma constitucional como forma de garantir que o texto constitucional se mantenha atual e relevante apara a sociedade à medida que ela evolui e se desenvolve

No sexto artigo, intitulado No nono artigo, intitulado DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL E O CASO DOS ENTREGADORES DE PLATAFORMAS DIGITAIS: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR PLP 180/2020, de Maria Raquel Dauarte , Dulcely Silva Franco e Ana Larissa da Silva Brasil, as autoras analisam o Projeto de Lei Complementar PLP 180/2020, que dispõe sobre a contribuição previdenciária e a aposentadoria especial dos entregadores de plataformas digitais.

No sétimo artigo, denominado No último artigo, intitulado SINDEMIA E SEGURIDADE SOCIAL: O PAPEL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NA GESTÃO DOS RISCOS SOCIAIS DA COVID-19 ENQUANTO DESASTRE, de Francielle Benini Agne Tybusch , Frederico Thaddeu Pedroso e Jerônimo Siqueira Tybusch, os autores tecem reflexões sobre o papel do Estado na gestão da COVID-19, aqui considerada como um desastre biológico, a partir das políticas públicas de enfrentamento a pobreza e a desigualdade, com base na atuação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pilar da Assistência Social brasileira.

No oitavo artigo, intitulado A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE MITIGAÇÃO DO DIREITO À CULTURA, de Luiz Eduardo Leste , Saulo Capelari Junior e Jaime Domingues Brito, os autores analisam a instituição do Estado Democrático de Direito brasileiro, limitado e estruturado pelos direitos e garantias fundamentais sociais, apontando pela primazia dos atos administrativos pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de produzir uma maior justiça social com a devida destinação dos recursos público, objetivando sempre executar tais serviços pautados na eficiência e na dignidade da pessoa humana.

No nono artigo, denominado “CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO RPPS”, de Lívia de Andrade Lopes e Raul Miguel Freitas De Oliveira, os autores buscam analisar a forma de cálculo dos proventos das aposentadorias especiais dos servidores públicos vinculados a Regime Próprio de Previdência

Social (RPPS), cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes.

No décimo artigo, denominado No oitavo artigo, denominado DIREITO AFIRMATIVO A PESSOAS COM DOENÇA CRÔNICAS RENAIS A PESSOA COM DEFICIÊNCIA, de Paulo Henrique De Freitas Dutra Junior , Laelson Veras Monteiro e Diogo De Almeida Viana Dos Santos, os autores avaliam o enquadramento legal das pessoas crônicas renais em tratamento de hemodiálise à concepção jurídica de pessoas com deficiência no gozo de políticas públicas.

No décimo primeiro artigo, intitulado No décimo quinto artigo, denominado OS ASSENTADOS RURAIS DO PA CHE GUEVARA (RJ) E OS ENTRAVES PARA ACESSO À PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA, de Mara Darcanchy e Priscila Tavares dos Santos, as autoras objetivam apresentar algumas reflexões, a partir de experiência etnográfica junto a grupo de trabalhadores rurais, sobre sistemas de relações que agregam diferentes agentes sociais em torno da produção agrícola em municípios do Rio de Janeiro.

No décimo segundo artigo, denominado No décimo sexto artigo, intitulado OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DA PESSOA TRANSGÊNERO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO, de Lucas Moraes Martins , Camila Gomes De Queiroz e Bruno da Silva Chiriu, os autores buscam tratar de peculiaridades pertinentes ao indivíduo transgênero, no intuito de que sejam assegurados, implementados e efetivados os seus direitos, bem como as garantias fundamentais, em âmbito previdenciário.

No décimo terceiro artigo, intitulado “A EFETIVIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº142 /2013 E OS DESAFIOS QUANTO A AVALIAÇÃO DA DEFICIÊNCIA”, de Sandia Cristina Ribeiri Lima, Valdira Barros e Neuma Maria Da Silva Chadud Freitas, as autoras buscam problematizar as inovações introduzidas pela Lei Complementar nº142 de 2013, questionando o método adotado pelo Índice de Funcionalidade Brasileiro aplicado para fins de aposentadoria (IFBr-A), como forma de mensurar o grau de deficiência, fator que influencia diretamente na obtenção do direito.

No décimo quarto artigo, denominado “POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS SOCIAIS E OS SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL”, de Janaina Cristina Battistelo Cignachi e Andre Roberto Ruver, os autores analisam a atuação do Poder Público frente à promoção das políticas públicas, dada a complexidade de aplicação dos direitos sociais.

No décimo quinto artigo, intitulado No décimo sétimo artigo, intitulado “OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL”, de Cleber Sanfelici Otero e Lucas Henrique Lopes Dos Santos, os autores analisam a Reforma da Previdência no Brasil e, para tanto, expõe os principais caminhos e alternativas para a crise atualmente vivenciada pela Previdência Social, explica o Regime de Previdência Complementar, discute o novo cenário da Previdência Social, que combina capitalização e regime de repartição simples, bem como aponta cenários para a previdência do futuro.

No décimo sexto artigo, denominado “BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AO ESTRANGEIRO RESIDENTE NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE”, de Andrey Alickson Lima De Araujo e Ynes Da Silva Félix, os autores analisam o direito ao benefício assistencial pelo estrangeiro residente no Brasil, a partir da repercussão geral do Recurso Extraordinário de n°. 587.970 no Supremo Tribunal Federal.

No décimo sétimo artigo, intitulado “FAMÍLIAS PLURAIS E O DIREITO FUNDAMENTAL À IGUALDADE: UMA ANÁLISE SOBRE AS LICENÇAS EM RAZÃO DA PARENTALIDADE PARA FAMÍLIAS HOMOAFETIVAS”, de Camila Lourinho Bouth e Pollyana Esteves Soares, as autoras analisam os arranjos familiares plurais sob a centralidade do afeto, em detrimento devido a um modelo de divisão binária e hierárquica entre os sexos reproduzidos nas estruturas familiares, como é o caso das licenças maternidade e paternidade, o que, em contramão, pode representar a manutenção de mecanismos excludentes.

No décimo oitavo artigo, denominado “A (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VISAM A ASSEGURAR DIREITOS ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA”, de Cleber Sanfelici Otero e Lucas Henrique Lopes dos Santos, investigam os direitos que são afetados, tais como os problemas psicológicos, sinistros diversos, problemas de saúde, a discriminação social e a invisibilidade, entre outros.

No décimo nono artigo, intitulado “OS REFLEXOS DA TRANSEXUALIDADE PARA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA PROGRAMADA”, de Stephany Maggioni dos Santos e Eduardo Augusto Agne Bonamigo, os autores enfocam o benefício de aposentadoria programada existe uma diferença entre o requisito de idade mínima para homens e mulheres, 65 e 62 anos, respetivamente, entretanto essa regra não possui previsão de aplicação para pessoas transexuais.

No vigésimo artigo, denominado “No décimo terceiro artigo, denominado “O RESTABELECIMENTO DA IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA ESPECIAL E

A VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL", de autoria de Felipe Roberto Pires da Silva, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos e Érica Jaqueline Dornelas Concolato, os autores buscam demonstrar que a fixação da idade mínima como requisito para a aposentadoria especial dos segurados da previdência social viola o princípio da vedação ao retrocesso social em relação aos direitos fundamentais sociais.

No último artigo apresentado, denominado "DANO MORAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO PELO INDEFERIMENTO INDEVIDO E ATRASO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO", de Pamela Suen Fonseca Mineiro Pereira e Valdira Barros, as autoras investigam a indenização por dano moral, sua amplitude e dimensão, uma vez que a aposentadoria, em regra, advém de um direito adquirido do contribuinte, já que possui natureza de característica substitutiva, uma vez que o trabalhador deixa de auferir sua renda mensal, substituindo-a pelo benefício previdenciário.

Desejamos a todos(as) uma ótima e proveitosa leitura.

LEI FEDERAL Nº 9.717/98 - CONSTITUCIONALIDADE E AUTONOMIA DOS ENTES SUBNACIONAIS

FEDERAL LAW Nº 9.717/98 - CONSTITUTIONALITY AND AUTONOMY OF SUBNATIONAL ENTITIES

Larissa Tais Leite Silva [1]

Resumo

A Reforma da Previdência trouxe mudanças importantes nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), algumas direcionadas à gestão previdenciária, com o objetivo de promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos. Atualmente, há 2.152 Regimes Próprios instituídos por Estados e Municípios brasileiros, além daquele mantido pela União para servidores federais. A constitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), previsto pela lei nº 9.717/98, tem sido objeto de grande judicialização, sob alegação de invasão da autonomia federativa. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de artigos da lei federal, mas ainda não houve julgamento em sede de controle concentrado, tampouco análise posterior às alterações constitucionais. Ocorre que tal questão foi objeto da EC 103/2019, que atribuiu pilares constitucionais à regulamentação, a partir da inclusão do novo § 22 ao art. 40 da Constituição Federal. O artigo analisou o histórico da proteção previdenciária destinada a servidores públicos, as alterações advindas da lei nº 9.717/98, e as decisões proferidas pela Suprema Corte, com enfoque na questão federativa. Foram apresentados posicionamentos diversos sobre o tema, especialmente após as alterações da Reforma da Previdência, com conclusão pela constitucionalidade dos mecanismos de lei federal que imponham sanções e medidas restritivas aos entes em débito. Tratou-se de metodologia de pesquisa documental e bibliográfica, focada em análises qualitativas.

Palavras-chave: Reforma da previdência, Regimes próprios, Autonomia federativa, Constitucionalidade, Entes subnacionais

Abstract/Resumen/Résumé

The Social Security Reform brought important changes in the Social Security Regimes (RPPS). Currently, there are 2.152 different Social Security Regimes instituted by Brazilian States and Municipalities, in addition to the one maintained by the Union for federal employees. The constitutionality of the Certificate (CRP), instituted by the federal law nº 9.717/98, has been the subject of great judicialization, alleging invasion of federative autonomy. The jurisprudence of the Supreme Court was consolidated in recognizing the unconstitutionality of the federal law, but there has not yet been a judgment after the

[1] Mestranda em Direito pela Universidade Positivo. Pós graduada em Direito Previdenciário, Direito Civil e Processo Civil. Procuradora Federal.

constitutional amendments, wich included the new § 22 to art. 40 of the Constitution. The article analyzed the history of social security protection for public servants, the law nº 9.717 /98, and the Supreme Court decisions, focusing on the federative issue. Different positions were presented, especially after the Social Security Reform changes, with a conclusion on the constitutionality of federal law mechanisms that impose sanctions and restrictive measures on debt entities. It was a documentary and bibliographic research methodology, focused on qualitative analyses.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social security reform, Social rights, Constitutionality, Federative autonomy, Subnational entities

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe mudanças importantes nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), criados para servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Atualmente, há 2.152 Regimes Próprios instituídos por Estados e Municípios brasileiros, além daquele mantido pela União para servidores federais. Em razão da grande quantidade de entes federativos que possuem seus próprios RPPS, e com o objetivo de promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos, foram desenvolvidos critérios objetivos para avaliar a gestão previdenciária.

Com efeito, a evolução do custo dos regimes de previdência tem sido objeto de atenção por parte dos órgãos de controle do Tesouro Nacional. Entende-se como custo dos regimes o aporte de recursos gastos para cobrir o déficit previdenciário, ou seja, os valores que são retirados de outras áreas do orçamento, que não aquelas vinculadas diretamente à Previdência. E, de acordo com os dados comparativos, entre 2019 e 2020 verificou-se que os valores agregados cresceram mais do que a inflação, de modo que controlar o aumento do déficit se mostra um objetivo desafiador, mas imprescindível à estabilidade atuarial (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2021, p. 39).

A fim de atestar se o ente federativo cumpre as regras constitucionais e legais referentes à gestão de seu RPPS, foi instituído pelo art. 9º, IV da lei nº 9.717/1998 Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Busca garantir a regularidade previdenciária e o pagamento de benefícios a seus segurados.

Em caso de descumprimento de regras, o CRP não será emitido. A negativa acarreta consequências aos entes federativos, eis que o documento é exigido para fins do art. 4º da mencionada portaria, com proibições de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes com a União, de receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; de contratar operações de créditos com bancos públicos federais; de receber compensações financeiras aos RPPS dos valores devidos pelo Regime Geral de o Previdência Social.

Havia discussões judiciais acerca da possibilidade da União impor regras aos RPPS de Estados e municípios, sob alegação de invasão da autonomia dos entes federativos. Tal questão foi objeto da Reforma da Previdência, que atribuiu pilares

constitucionais à regulamentação. Isso porque o novo § 22 do art. 40 da Constituição Federal passou a prever a exigência de lei complementar federal para estabelecer normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos regimes próprios, enumerando em seus incisos os aspectos a serem tratados em tal normativo.

Em que pese a alteração constitucional, as regras para concessão do CRP continuam sendo objeto de lides judiciais, e há repercussão geral já reconhecida pelo STF no Tema 968, ainda sem julgamento.

O artigo visa analisar a possibilidade de imposição de regras pela União à gestão de RPPS estaduais e municipais, regimes que configuram um dos grandes problemas estatais da atualidade, em razão do gradual aumento do déficit a cada exercício fiscal.

Tratou-se de metodologia de pesquisa documental e bibliográfica, focada em análises qualitativas.

2. A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL, DESTINADA A SERVIDORES PÚBLICOS

A expressão "Regimes Próprios de Previdência Social" foi utilizada pela primeira vez na Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, para se referir aos servidores públicos concursados, que não estariam abrangidos pela lei que regia o regime geral previdenciário.

Todavia, a noção de regimes próprios como hoje conhecemos, somente foi concebida pela Constituição Federal de 1988 e estruturada pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003.

Até a Constituição de 1988, a aposentadoria era entendida como um direito do servidor público, resultado de seu vínculo com a Administração Pública, que continuaria a arcar com seus proventos. Não havia a obrigatoriedade de contribuições específicas para a obtenção desse benefício previdenciário, que era garantido pelo Tesouro, tal como a remuneração mensal dos servidores ativos.

Esse quadro, no entanto, apenas era destinado a uma parcela de servidores públicos, especialmente àqueles responsáveis pela base de formação do Estado burocrático, nas clássicas funções de fazenda, diplomacia e justiça.

O modelo, que tratava o sistema de seguridade social dos funcionários públicos como uma continuidade do trabalho, levou a distorções pela falta de financiamento específico dos benefícios previdenciários, afinal o custo era repassado integralmente ao

Tesouro. Não havia transparência quanto aos gastos específicos com a inatividade dos servidores, que eram tratados como gastos de pessoal.

Além disso, lidar com benefícios previdenciários como sendo um assunto de gestão de pessoal proporcionou o favorecimento de determinados grupos de servidores públicos, a quem foram garantidas condições mais generosas, ocasionando uma formação heterogênea e de difícil controle. Nesse sentido:

> As distorções do sistema de seguridade social são mascaradas pela falta de transparência das contas públicas. A tradição orçamentária considera que o gasto relativo à seguridade social é apenas um item dos gastos de pessoal. A forma de agregação das contas não explicita os efeitos distributivos e o nível de subsídios implícitos e as transferências intra e intergeracionais do sistema de seguridade social dos funcionários públicos, dificultando o processo de decisão relativo à atribuição de recursos e ao controle social de sua utilização. Do ponto de vista federativo, o fato de que até agora a seguridade social havia sido tratada como parte da política de pessoal provocou uma enorme heterogeneidade e fragmentação organizacional do sistema, sem limites claros oferecidos por um marco normativo nacional. Desenvolveu-se uma miríade de diversos sistemas de seguridade social, não apenas a nível subnacional, senão também entre os diversos poderes e categorias de funcionários, propiciando a existência de condições extremamente generosas, facilitando fraudes e diminuindo a transparência e o controle do sistema (PINHEIRO, 2000, p. 423).

É importante enfatizar que, anteriormente à Constituição Federal de 1988, coexistiam regimes administrativos diversos, mediante a submissão de servidores públicos federais ao Estatuto previsto pela lei nº 3.780/60, ao passo que aqueles funcionários contratados sem concurso público eram regidos pela CLT[1]. Igualmente, havia distinção entre os regimes previdenciários a que estavam submetidos, eis que, como já mencionado anteriormente, a aposentadoria era tida como uma continuidade da vinculação do servidor com o ente estatal.

O regime Vargas, na década de 1930, implantou sistema meritocrático de contratação, mediante concursos públicos de provas e títulos para o provimento de cargos administrativos e técnicos[2]. Entretanto, continuaram existindo admissões de funcionários provisórios, que ingressavam no serviço público apenas por indicações, e que não gozavam dos mesmos direitos e prerrogativas dos servidores.

A LOPS, lei nº 3.807/60, em seu art. 3º, excluiu do regime geral de previdência os servidores civis e militares da União, dos Estados, Municípios e Territórios, sujeitos a regimes próprios. Já os servidores celetistas vinculavam-se ao RGPS, com as mesmas contribuições e benefícios dos trabalhadores em geral.

[1]Art. 23, lei nº 3.780/60
[2]Art. 41, lei nº 284/1936

O modelo de organização federal foi reproduzido em Estados e Municípios, especialmente em razão de normas gerais, expedidas na Era Vargas, valendo-se de sua competência ditatorial. O Decreto-Lei nº 3.070/41 estabeleceu regras gerais "sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios Federais" e versou sobre aposentadoria em seus artigos 29 a 33, repetindo as regras previstas pela Constituição Federal de 1937.

De acordo com Nogueira (2012, p. 122)

> Nas décadas de 1950 e 1960 alguns Municípios aprovaram seus próprios Estatutos dos funcionários públicos e uns poucos chegaram a criar institutos ou fundos de previdência, em moldes semelhantes aos adotados para os Institutos de Previdência dos Estados, destinados ao pagamento dos "benefícios de família", mantendo-se a aposentadoria como benefício decorrente da relação de trabalho estatutária. No início da década de 1970, a maioria dos Municípios editou leis destinadas a disciplinar os Estatutos dos funcionários públicos, porém manteve-se a contratação dos servidores públicos prioritariamente pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, submetendo-se ao regime estatutário apenas um grupo de servidores bastante reduzido, em geral remanescente de admissões realizadas em períodos anteriores.

Os servidores públicos vinculados a regimes próprios de previdência eram a minoria do quadro de pessoal do serviço público. Apenas parcela das contratações era realizada mediante concurso público, e aqueles admitidos pelo regime celetista eram regidos pelo RGPS. Contudo, por ocasião da redemocratização, milhares de funcionários foram efetivados no serviço público e, portanto, inseridos nos regimes próprios de previdência.

Sobre o período histórico, menciona Gaetani (2012, p. 410):

> O funcionalismo público dos anos de 1970 e 1980 era majoritariamente formado por "celetistas" em contraposição aos chamados "estatutários", remanescentes de um outro tempo histórico e praticamente restritos ao Legislativo, Judiciário, Forças Armadas, Itamaraty, Receita Federal e um ou outro grupo funcional.
>
> Esta dicotomia se fazia particularmente presente com o aumento da inflação porque os primeiros se beneficiavam dos aumentos salariais estabelecidos para o setor privado, enquanto os últimos dependiam de atos do governo federal, sempre em busca de formas de contenção dos mecanismos de indexação salarial.
>
> Por ocasião da redemocratização os funcionários públicos celetistas constituíam a maioria dos funcionários civis do setor público. O Governo Sarney teve também que absorver as demandas originárias de um represamento de 20 anos de regime autoritário, o que levou à multiplicação de regimes de contratação temporários, além de uma incorporação de um grande número de funcionários celetistas atendendo a pressões políticas.
>
> A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 reeditou o comportamento de Vargas nos anos de 1930 e do Governo Castelo Branco no início do regime autoritário. Todos que estavam prestando algum tipo de serviços ao governo

> federal, sob as mais variadas modalidades de contratos, acabaram sendo efetivados e transformados em servidores públicos federais. Esta decisão acabou sendo implementada apenas no final do primeiro ano do Governo Collor e no último ano do Congresso Constituinte eleito em 1986. Estima-se que entre 1985 e 1990 centenas de milhares de empregados e contratados a título provisório e precário tenham sido efetivados no serviço público.

A partir da Constituição Federal de 1988, houve grande incremento no número de servidores públicos protegidos pelo sistema previdenciário. O art. 19 do ADCT garantiu a estabilidade de servidores civis da União, Estados e Municípios "em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados", que não tivessem sido admitidos por meio de concurso público.

Na sequência, foi promulgada a lei nº 8.112/90[3], que colocou sob sua égide todos os servidores, inclusive aqueles que haviam sido admitidos pela legislação trabalhista e ainda transformou seus empregos em cargos públicos, conforme previsão do art. 243 e § 1º.

Referido dispositivo sofreu severas críticas por parte de juristas e teve sua constitucionalidade questionada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.968/2003, a qual até hoje não foi julgada.

Seguindo o exemplo da União, grande parte dos Estados e Municípios igualmente aprovaram leis, impondo regime jurídico único estatutário, que teve por consequência a inclusão de todos os antigos servidores celetistas nas regras estatutárias, inclusive com relação ao sistema previdenciário.

O texto original da Constituição Federal previa a competência concorrente para legislar sobre matéria previdenciária, cabendo à União estipular normas gerais, conforme art. 24, XII e §1º. No entanto, apenas em 1998 foi promulgada a lei nº 9.717, definindo regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3. LEI FEDERAL Nº 9.717/98 - CONSTITUCIONALIDADE E AUTONOMIA DOS ENTES SUBNACIONAIS

Relevante alteração nos RPPS foi o estabelecimento de normas gerais a serem observadas pelos entes subnacionais, a partir da promulgação da lei nº 9.717/98.

[3] A lei nº 8112/90 instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

O art. 24, XII da CF1988 em seu texto original já previa a competência da União para estabelecer normas gerais sobre previdência, a serem suplementadas pelos Estados. Enquanto inexistente lei federal sobre as normas gerais, os Estados estavam autorizados a exercer plena competência, conforme §3º do artigo. Municípios também se encontravam autorizados a legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando legislação federal[4].

Durante cerca de 10 anos, os entes subnacionais tiveram liberdade para legislar sobre os sistemas previdenciários de seus servidores públicos. Talvez a ausência de normas gerais tenha sido um estímulo para a expansão dos RPPS, eis que inexistentes regramentos rígidos a serem observados.

Nesse período, verificou-se um grande aumento no número de RPPS, justificada por Nogueira (2012, p. 130) por uma associação de fatores, dentre elas a ausência de uma lei federal estabelecendo as normas gerais. Acerca da expansão do número de RPPS, afirmou que:

> Entre 1989 e 1998 houve um forte movimento de expansão dos RPPS, motivado pela seguinte associação de fatores: obrigatoriedade de instituição do regime jurídico único, maior rigor na cobrança das contribuições devidas ao INSS e ausência de uma lei federal estabelecendo as normas gerais. Essa expansão esteve voltada principalmente à redução imediata dos custos com a folha de pagamento dos servidores e não foi precedida de estudos adequados, com a finalidade de garantir a estruturação técnica e a sustentabilidade futura dos regimes de previdência dos servidores públicos (NOGUEIRA, 2012, p. 253).

De acordo com levantamento realizado pelo autor, com base em dados extraídos do CADPREV, até 1988 existiam no país 251 RPPS. Já no ano de 1998, quando promulgada a lei nº 9717/98, somavam-se 1.493 regimes próprios, ou seja, um expressivo aumento de 494% em 10 anos, o que equivale a um crescimento médio de quase 50% ao ano. Trata-se de rápida expansão, mas que não teve a mesma continuidade após o surgimento de lei contendo regras gerais para organização e funcionamento (NOGUEIRA, 2012, p. 131).

Atualmente, há 2.152 entes da federação que adotam Regimes Próprios de Previdência Social, ou seja, 659 surgiram após a edição da lei nº 9.717/98.

Assim, de 1988 até 2022, houve um aumento de 757%, o que corresponde a um índice anual médio de 22% de crescimento. Contudo, expansão não foi gradual. Bem ao

[4]Art. 30, I e II CF1988

contrário, já que 659 surgiram após a edição da Lei nº 9.717/98. Significa dizer que 70% dos RPPS existentes foram criados antes de uma legislação nacional que os disciplinasse.

Outro fator que pode ter estimulado a criação de RPPS foi a previsão do art. 40 da CF1988, após reforma da EC 20/98, estabelecendo que, aos servidores titulares de cargos efetivos, era "assegurado regime de previdência de caráter contributivo".

O verbo "assegurar" causou discussões sobre a obrigatoriedade de instituição de RPPS. Alguns autores interpretaram que o comando constitucional estaria obrigando todos os entes estatais a implementarem regimes próprios de previdência, pois seria um direito de seus respectivos servidores. Apesar de classificada como norma de eficácia diferida, eis que necessária lei específica do ente para instituição do RPPS, a previsão constitucional não deixaria de ser obrigatória.

Tal comando restou completamente modificado pela EC 103/2019, que pôs fim à discussão doutrinária sobre a exigibilidade da implantação de RPPS pelos entes estatais. Nesse sentido, esclarecem Nóbrega e Benedito (2021, p. 30) :

> Mais do que desobrigar os entes de constituírem RPPS para seus servidores, a EC 103/2019, em verdade, proibiu a sua instituição, devendo os existentes obedecer às normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade em sua gestão, a serem estabelecidas por lei complementar federal. Salientamos que, enquanto não for editada a lei complementar, serão aplicadas as normas gerais da Lei nº 9.717/98 e as disposições constitucionais provisórias previstas no art. 9º da EC 103/2019.

A partir da promulgação da EC 103/2019, portanto, já não é possível a instituição de novos RPPS. O número de regimes existentes no país, tal como já mencionado, está fixado em 2.152, que devem observar as normas gerais estabelecidas por legislação federal para funcionamento.

A lei nº 9.717/98 estabeleceu regras gerais para funcionamento dos RPPS, e foi complementada pelo Decreto nº 3.788/2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento destinado a atestar o cumprimento das regras previstas pela mencionada lei federal. Em seu art. 7º, a lei federal instituiu sanções em caso de descumprimento, e delegou ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS a competência para supervisão e acompanhamento dos regimes previdenciários[5].

[5]Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.(...)Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos

Atualmente, o órgão responsável pela supervisão dos RPPS é a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, conforme art. 9º, com redação da lei nº 13.846/2019. Referida legislação igualmente acrescentou a previsão de obrigatoriedade de emissão do CRP, que atestará "o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários"[6].

Todavia, a submissão dos RPPS às regras estabelecidas pela lei nº 9.717/98 ainda é objeto de grandes discussões, ensejadas pela alegada invasão de competência legislativa dos entes federativos, no que diz respeito à regulamentação de seus regimes próprios de previdência.

A questão federativa já foi analisada em sede de controle de constitucionalidade incidental pelo STF, e há diversos precedentes da Corte reconhecendo a inconstitucionalidade de artigos da lei nº 9.717/98 e do decreto nº 3.788/2001, ao menos em relação ao texto constitucional anterior à modificação realizada pela EC 103/2019.

A jurisprudência da Corte passou a ser definida a partir da análise do pedido de tutela antecipada formulado na ACO nº 830, pelo Plenário, em julgamento realizado em 29/10/2007. Naquele exame preliminar, ao deferir a medida liminar, o relator Min. Marco Aurelio entendeu que a lei teria extravasado as normas gerais, pois previu caber ao MPAS a orientação e acompanhamento de práticas relativas ao RPPS. Seria uma forma de "ingerência na administração dos Estados" (BRASIL, 2008).

Nesse mesmo sentido, o min. Lewandowski afirmou na relatoria da ACO nº 2.821 que a exigência de CRP representaria uma medida que "desequilibra a relação federativa, sem amparo constitucional." (BRASIL, 2018).

A inconstitucionalidade do CRP também foi reconhecida na ACO nº 2829 em razão de sua previsão a partir de atos infra-legais, pois a Portaria MPS nº 403/2008

---

fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.891-8, de 1999) Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.891-8, de 1999)III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8o desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6o desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

[6]Art. 9º, IV da lei 9.717/98

poderia apenas regulamentar a lei, se já houvesse previsão de punição, mas jamais criá-la, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (BRASIL, 2017).

O Min Alexandre de Moraes, na relatoria do Agravo Regimental na ACO nº 2963 afirmou que houve desvio de finalidade na lei nº 9.717/98, em razão da presença de regras que não se limitavam a regulamentar normas gerais. As regras impositivas de deveres e sanções em caso de descumprimento significariam usurpação da autonomia legislativa dos entes federativos:

> No entanto, em desvio da finalidade para qual foi editada, constata-se do corpo da Lei 9.717/1998 a presença de regras que não se limitam a regulamentação de caráter geral acerca da organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes federativos.
> Outrossim, foram definidas regras impositivas de deveres específicos a serem cumpridos pelos entes responsáveis pela administração dos regimes próprios de previdência social, com destaque para os previstos nos seus artigos 1º e 6º, com expressa previsão de sanções em caso de descumprimento destes deveres, por sua vez definidas no artigo 7º da mesma legislação. Com isso, houve usurpação da autonomia concedida aos entes federativos para gerirem seus regimes próprios de previdência social, o que também foi garantido pela Constituição Federal (BRASIL, 2020).

Resta claro que o objeto da lide federativa está na possibilidade da União estabelecer deveres e regras de punição aos entes subnacionais, para o caso de descumprimento das regras gerais. Não há arguição contrária ao estabelecimento de normas de organização dos RPPS; a objeção está na imposição de sanções e de medidas restritivas ao ente federado, que significaria uma invasão da autonomia federativa.

Considerando que, passadas quase duas décadas da vigência da lei nº 9.717/98, não houve suspensão ou nulificação dos dispositivos legais, apesar de reiterados afastamentos da exigência do CRP pelo Poder Judiciário, e ainda pela possibilidade de mutação das condições fáticas e jurídicas na questão do federalismo fiscal, foi reconhecida a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.007.271, em julgamento datado de 13/10/2017.

O relator, min. Edson Fachin, citou reiterados pareceres do Procurador-Geral da República, que opinam pela constitucionalidade das normas, e reconheceu a relevância política e econômica da matéria, que discute autogoverno e autoadministração dos entes subnacionais, em confronto com a viabilidade financeira e atuarial dos RPPS (BRASIL, 2017).

O Tema 968 STF - "Competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados" - foi assim descrito:

> Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 24, inc. XII e § 1º, da Constituição da República, a constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, no aspecto em que estabelecem medidas sancionatórias ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Até setembro de 2022 não houve julgamento pelo Plenário da Corte, que analisará o tema em controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos vinculantes.

É importante mencionar que os casos citados se referiam a discussões acerca da negativa de concessão de CRP a entes federados, em períodos anteriores à EC 103/2019. Embora alguns dos precedentes da Corte acima mencionados tenham sido julgados após a promulgação da Reforma Previdenciária, os fatos discutidos nos casos concretos se referiam a períodos anteriores a novembro de 2019.

Há, portanto, importante alteração constitucional ainda não analisada pelo STF, que se refere ao novel §22 do art. 40, que dispõe:

> § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> III - fiscalização pela União e controle externo e social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> IX - condições para adesão a consórcio público; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
> X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Apesar do §22 ainda não ter sido analisado em seu mérito, por ocasião da apreciação de medida cautelar na ACO nº 3529, o relator Min. Roberto Barroso ressaltou que aquele caso seria diferente dos precedentes da Corte, pois o CRP foi negado quando já estavam em vigor as normas da EC 103/2019. A análise, portanto, necessariamente deveria partir do possível descumprimento de normas da própria Constituição Federal. Extrai-se do voto (BRASIL, 2022) :

> A questão dos autos, diferentemente de casos anteriores analisados por esta Corte, consiste em saber se o Estado-autor tem direito à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária quando descumpridas normas da própria Constituição Federal, com a redação conferida pela EC n.º 103/2019 (Reforma da Previdência).
> 2. Na hipótese, o constituinte derivado decidiu restringir o rol dos benefícios pagos pelos regimes próprios de previdência social às aposentadorias e pensões por morte (art. 9º, § 2º, da EC n.º 103/2019). Desse modo, a Reforma da Previdência de 2019 impôs aos entes subnacionais a necessidade de alteração de seus regimes próprios de previdência social, para transferir ao tesouro local a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios diversos da aposentadoria e da pensão por morte – como é o caso do auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família. Daí a anotação de irregularidade realizada pela União: 'Concessão de benefícios não distintos do RGPS – previsão legal'.
> 3. O reconhecimento de eficácia direta e aplicabilidade imediata à norma constitucional que retirou do regime próprio os benefícios diversos da aposentadoria e da pensão por morte não exime o ente subnacional de adequar a sua legislação às novas regras estabelecidas pelo constituinte derivado, como é próprio em um Estado de Direito.

No caso concreto, foi deferida parcialmente a tutela de urgência, mas apenas para observar o prazo de 2 anos, com aplicação por analogia das demais regras previstas pela EC 103/2019. A liminar foi confirmada por unanimidade pelo Plenário Virtual do STF, mas a ACO perdeu seu objeto, eis que a exigência para deferimento do CRP foi regularizada administrativamente.

Em sentido oposto, o min. Alexandre de Moraes abordou superficialmente as alterações trazidas pelo §22 do art. 40, em recente julgamento na ACO 2963 (BRASIL, 2020). Embora ressalte que, naquela ação, a discussão se referia ao indeferimento de CRP no ano 2016, portanto muito antes da reforma realizada pela EC 103/2019, fez constar que

> (...) a redação da referida Emenda não é capaz de afastar toda a fundamentação já elencada, no sentido de que a União, ao editar a Lei 9727/1998 e o Decreto 3.788/2001 extrapolou sua competência legislativa. Mesmo com a citada alteração constitucional, manteve-se a competência da União para editar "normas gerais de organização, funcionamento e de responsabilidade" , preservando-se, todavia, autonomia concedida aos entes federativos para gerirem seus regimes próprios de previdência social.

Defendendo a competência legal da União para proceder à fiscalização dos regimes próprios, Leal et al. (2020, p. 46) afirmam não se tratar de violação do pacto federativo ou de indevida interferência de um ente federativo. Embora a Reforma tenha tratado de questões relacionadas a cláusulas pétreas, como a forma federativa de Estado, não haveria inconstitucionalidade no §22 do art. 40, pois não se verifica a pretensão de abolir nenhum dos bens jurídicos, mas, ao contrário, visa promover um sistema de proteção social mais seguro e sustentável:

> Esse é o caso do disposto no art. 40, § 22, III, da Constituição, que atribui à União a competência de fiscalizar os regimes próprios de previdência dos demais entes federativos; embora haja, inegavelmente, alguma interferência da União na esfera de Estados, Distrito Federal e Municípios, não nos parece que tal disposição ponha em risco a forma federativa de Estado ou o pacto federativo. Ao contrário, a norma pretende proteger os regimes próprios de previdência dos servidores públicos, fortalecendo a Federação, ao objetivar evitar a ocorrência de desequilíbrio financeiro e atuarial que poderia afetar algum ente federativo.

Atualmente, persiste grande judicialização da negativa da União em fornecer aos entes federados o CRP, em virtude das consequências negativas elencadas pela Lei nº 9.717/98. As decisões judiciais, embasadas na jurisprudência consolidada do STF, prévia às alterações da EC 103/2019, continuam a deferir os requerimentos de entes federativos, que não obtiveram o certificado administrativamente.

O Ministério do Trabalho e da Previdência apresentou informação datada de 15/12/2021 em seu site, com tabelas comparativas entre os CRPs vigentes e vencidos, e entre concessões administrativas ou judiciais[7].

Constata-se que, na referida data, 1.384 entes federativos ostentavam Certificados vigentes, ao passo que outros 759 estavam com seus CRPs vencidos. Dentre os vigentes, verifica-se que 32,06% dos CRPs, no total de 687, foram concedidos em decorrência de decisões judiciais.

A publicação apresenta críticas a tais determinações judiciais, nos seguintes termos:

> Alguns entes federativos, ao enfrentarem problemas para o cumprimento das normas, vêm optando pela judicialização do CRP, ao invés de buscarem as tratativas para sua regularização administrativa junto à SPREV/ME, trazendo sérias competências (sic) para sua sustentabilidade, decorrente, especialmente, do descumprimento reiterado das normas da Lei nº 9.717/1998, relativas ao caráter contributivo e ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA).

[7]Disponível em https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/certificado-de-regularidade-previdenciaria-crp

Nota-se que a tese continua bastante controvertida, em que pese as alterações constitucionais. Possivelmente, apenas depois de julgado o Tema 968 pelo STF, com repercussão geral, a questão federativa será pacificada.

4. CONCLUSÕES

Os RPPS constituem um tema complexo, especialmente após as alterações da EC 103/2019, a qual delegou aos entes federativos a normatização de diversos aspectos de seus respectivos regimes.

Atualmente, há 2.152 entes da federação que adotam Regimes Próprios de Previdência Social, além da União. A EC 103/2019 proibiu a instituição de novos RPPS, restando consolidado o número atual.

Todavia, a submissão dos RPPS às regras estabelecidas pela lei nº 9.717/98 ainda é objeto de grandes discussões, ensejadas pela alegada invasão de competência legislativa dos entes federativos, no que diz respeito à regulamentação de seus regimes próprios de previdência.

Os dados trazidos pela pesquisa demonstram a insegurança jurídica atual e a elevada judicialização do tema, na medida em que 1.384 entes federativos ostentam CRP vigentes, ao passo que outros 759 estão com CRPs vencidos. E que, dentre os vigentes, 32,06% dos CRPs, no total de 687, foram concedidos em decorrência de decisões judiciais.

A jurisprudência do STF se consolidou reconhecendo a inconstitucionalidade de artigos da lei nº 9.717/98, em razão da imposição de sanções e de medidas restritivas ao ente federado, que significaria uma invasão da autonomia federativa. Ainda não houve julgamento do Tema 968 - STF, que definirá a discussão, em controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos vinculantes.

Contudo, em que pese a existência de inúmeros julgados reconhecendo a inconstitucionalidade da lei federal, esperamos que o assunto seja melhor apreciado pela Suprema Corte. Há diversos outros aspectos a serem sopesados na decisão, que não apenas a alegada invasão de competência federativa. Além disso, a EC 103/2019 promoveu alteração do art. 40, com a inclusão do §22, atribuindo à lei complementar federal a competência para estabelecer "normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão".

É interessante verificar que a jurisprudência da Corte se consolidou a partir de uma medida liminar deferida pelo Relator da ACO nº 830, Ministro Marco Aurelio, em

28/10/2007. No entanto, ao emitir seu voto definitivo, em 17/02/2021, o relator alterou seu posicionamento, para reconhecer a plena constitucionalidade da lei nº 9.717/98, inclusive ao instituir sanções e obrigatoriedade do certificado de regularidade previdenciária - CRP (BRASIL, 2021).

Da mesma forma, reiterados pareceres do Procurador-Geral da República afirmam inexistir irregularidade nos requisitos da lei nº 9.171/98 para emissão do CRP, pois a norma estaria dentro dos limites de competência conferida pelo art. 24, XII da CF, atendendo "ao propósito do constituinte de uniformizar os regimes de previdência social e decorrem da atribuição conferida pelo preceito legal de fiscalização do novo regime pelo Ministério da Previdência Social" (BRASIL, 2017)[8].

Posicionamo-nos no mesmo sentido, pois não se pode conceber uma norma nacional que apenas pudesse estabelecer regras, mas sem qualquer mecanismo para cobrar seu cumprimento. É necessário existir modos de exigir a observância dos parâmetros estabelecidos pela lei federal, sob pena da legislação se transformar em letra morta.

A inexistência de sanções legais, em que pese privilegiar o pacto federativo, poderia se mostrar um grande risco para todos os segurados de RPPS, eis que impediria a adoção de medidas contra entes federativos que não estivessem trabalhando com a devida eficiência para garantir o equilíbrio atuarial.

A previsão de punições para os entes federativos que não observarem as regras gerais é necessária, do contrário poderiam se tornar regras meramente sugestivas, e não impositivas.

A realidade é que o pagamento de benefícios previdenciários garante a renda familiar a milhares de brasileiros, influenciando, também, na movimentação da economia e no desenvolvimento locais. Imaginar o atraso nesses pagamentos ou, em situações extremas, a ausência de valores, seria um terrível cenário, que não pode ser admitido. No entanto, inexistindo regras rígidas que obriguem os entes a observar o equilíbrio financeiro de regimes previdenciários, nada pode ser assegurado.

Infelizmente, no Brasil ainda há gestores que parecem não dar valor aos princípios da impessoalidade, moralidade e transparência. Embora possa soar desnecessária a imposição de sanções a entes que não observarem regras básicas de

[8]O relator do RE 1007721, Min. Edson Fachin, transcreveu o parecer do Procurador-Geral da República na ACO 2.884, para justificar a existência de repercussão geral da questão constitucional, que culminou na admissibilidade do Tema 968.

equilíbrio atuarial, na prática, existindo 2.152 diferentes entes federativos na regência de regimes previdenciários, faz-se necessária a garantia de cumprimento das normas gerais, destinadas aos RPPS. E isso apenas será possível através de mecanismos que imponham sanções e medidas restritivas aos entes em débito, razão pela qual defendemos a plena constitucionalidade da lei nº 9.717/98.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. STF. Primeira Turma. AgR ACO n. 2829. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 29 de setembro de 2017. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 19 de outubro de 2017.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. ACO n. 830. Relator: Min. Marco Aurelio. Julgamento em 17 de fevereiro de 2021. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 14 de abril de 2021.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. AgR ACO n. 2821. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 16 de março de 2018. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 22 de março de 2018.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. AgR ACO n. 2963. Relator: Alexandre de Moraes. Julgamento em 11 de maio de 2020. Diário Judicial Eletrônico. Brasilia, 01 de junho de 2020.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. MC na ACO n. 3529. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 04 de novembro de 2021. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 03 de dezembro de 2022.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. RE n. 1007271. Relator: Min. EDSON FACHIN. Julgamento em 12 de outubro de 2017. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 12 de novembro de 2017.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. TAR ACO n. 830. Relator: Min Marco Aurelio. Julgamento em 28 de outubro de 2007. Diário Judicial Eletrônico. Brasilia, 11 de abril de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL n. 39080. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. Julgamento em 19 de março de 2020. Diário Judicial Eletrônico. Brasília.

GAETANI, Francisco. Funcionalismo Público. *In:* AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA. **Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP**. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/certificado-de-regularidade-previdenciaria-crp. Acesso em: 9 ago. 2022

NÓBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **O Regime Previdenciário do Servidor Público**: De acordo com a Emenda Constitucional 103/2019 Reforma da Previdência. Editora Foco, 2021.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO**. Brasília: MPS, v. 34, 2012.. (Coleção Previdência Social. Série Estudos).

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. La Política Fiscal en America Latina. Una Selección de Temas y Experiencias de Fines y Comienzos de Siglo. *In:* SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, n. XI. 1999, Santiago: CEPAL, 2000.

Secretaria do Tesouro Nacional. Reforma da previdência dos Estados. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**, Brasília, outubro 2021. Ano base 2020.

SILVA, Rogério Borba da. A emenda constitucional nº 103 de 2019 e seus efeitos imediatos na recuperação dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. **Revista Científica Disruptiva**, v. 1, p. 57-74, 2019. Disponível em: http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/55/94. Acesso em: 16 set. 2022.