

PEC 66/2023: o “jabuti” da Reforma Previdenciária aprovado pelo Senado

Thiago Rego de Queirozⁱ

Recentemente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 66/2023, patrocinada por entidades municipalistas, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), e de autoria do senador Jader Barbalho (MDB/PA), ganhou destaque no Senado Federal. Inicialmente, a proposta tinha como objetivo principal promover a reabertura do prazo para que os municípios pudessem parcelar suas dívidas com a Previdência e o estabelecimento de limites para o pagamento de precatórios, fixando um teto de 1% da Receita Corrente Líquida, a ser pago em até 240 parcelas monetárias.

Uma manobra legislativa, no entanto, transformou a proposta em uma verdadeira reforma previdenciária imposta aos servidores estaduais e municipais, sem qualquer diálogo prévio com a sociedade.

O relator da matéria, senador Carlos Portinho (PL/RJ), inseriu dispositivos que promovem a uniformização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos estados, Distrito Federal e municípios, equiparando suas regras à União. Isso inclui a adoção de idade mínima, tempo de contribuição, cálculo dos benefícios e alíquotas de contribuição, com a imposição de novas regras para contribuições e pensões. Dessa forma, a proposta passa a exigir que os entes subnacionais apliquem, no mínimo, as mesmas normas previdenciárias federais, com prazo de 18 meses para adequação; caso contrário, as regras da União serão aplicadas automaticamente.

O “jabuti” incluído na PEC 66/2023 propõe a criação de novo artigo 40-A à Constituição, para obrigar estados, DF e municípios a seguirem regras que já são amplamente criticadas no âmbito federal. O impacto sobre os servidores estaduais e municipais na grande maioria dos entes da federação será gigantesco, pois aplica integralmente medidas draconianas da reforma previdenciária imposta pela Emenda Constitucional (EC) 103/2019, entre as quais se destacam:

- 1) O aumento da idade mínima para aposentadoria - 65 anos para homens e 62 anos para mulheres - e o tempo mínimo de contribuição de 25 anos para ambos, com 10 anos de serviço público e 5 anos sem carga em que se dará a aposentadoria.
- 2) O cálculo dos proventos que passou a ser feito com base na média de 100% das contribuições ao longo da vida laboral, ao invés de considerar apenas as 80% maiores contribuições, como ocorria anteriormente, o que implica na redução do valor dos benefícios. O valor do provento será calculado em cotas, sendo 60% da média das contribuições, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder 20 anos de contribuição, o que significa que o servidor precisaria contribuir por 40 anos /

- 3) O cálculo da pensão por morte, que passa a ser de 50% da média das contribuições, acrescido de 10% por dependente, até o limite de 100%.
- 4) A instituição de uma contribuição progressiva, conforme a parcela de remuneração do servidor. Nesse sentido, fixou-se uma alíquota de contribuição base em 14%, podendo ser reduzida ou majorada, de forma progressiva e cumulativa, variando entre 7,5% e 22%, dependendo da faixa salarial – assim, a chamada alíquota efetiva poderá variar variadamente, de 7,5% a 16,79%, conforme a remuneração do servidor. Servidores aposentados e pensionistas poderão pagar a contribuição sobre valores que excedam um salário-mínimo (R\$ 1.412,00) — atualmente a cobrança é feita apenas sobre o que excede ao teto do INSS (R\$ 7.786,02) —, e há possibilidade de instituição de contribuição extraordinária por até 20 anos para cobrir déficit atuarial.

É importante mencionar que as alterações sobre a contribuição progressiva, a faixa de isenção da contribuição dos servidores aposentados e pensionistas e sobre a contribuição extraordinária, são objeto de questionamento no STF, com julgamentos ainda pendentes em função de pedido de vista realizado pelo ministro Gilmar Mendes — ADIs n.ºs 6.254, 6.255, 6.256, 6.258, 6.271, 6.279, 6.289, 6.361, 6.367, 6.384, 6.385 e 6.916. Até o momento, há maioria para declarar a inconstitucionalidade da redução da faixa de subsídios de aposentados e pensionistas em relação ao teto do INSS, bem como para a fixação de contribuição extraordinária. Por outro lado, o julgamento é empatado em 5x5 quanto à constitucionalidade da instituição de alíquotas progressivas.

- 5) A vedação para acumulação integral de aposentadorias ou pensões dentro de um mesmo regime previdenciário. Assim, caso existam dois benefícios, o servidor poderá optar pelo mais vantajoso e receber parte do outro, conforme faixas salariais, a saber:
 - a. de 60% quando o valor exceder a 1 salário-mínimo, até o limite de 2 salários-mínimos;
 - b. de 40% do valor que exceder a 2 salários-mínimos e até o limite de 3 salários-mínimos;
 - c. de 20% do valor que exceder a 3 salários-mínimos, até o limite de 4 salários-mínimos; e,
 - d. de 10% do valor que exceder a 4 salários-mínimos. Professores e profissionais de saúde poderão acumular benefícios.
- 6) Regra de transição por pontos, que soma a idade do servidor com o tempo de contribuição, com elevação progressiva desde a promulgação da reforma, em 2019. De acordo com essa regra, as mulheres poderiam se aposentar aos 56 anos

de idade em 2019 e aos 57 anos, a partir de 2020; com 30 anos de contribuição; e, no mínimo, 86 pontos em 2019 – número que passou a ser elevado anualmente em 1 ponto, a partir de 2020, até alcançar o patamar de 100 pontos. Da mesma forma, os homens poderiam se aposentar aos 61 anos de idade em 2019 e aos 62 anos, a partir de 2020; com 35 anos de contribuição; e, no mínimo, 96 pontos em 2019 – número que passou a ser elevado anualmente em 1 ponto, a partir de 2020, até alcançar o patamar de 105 pontos. Além disso, os servidores deverão ter pelo menos 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo da aposentadoria.

- 7) Regra transição com pedágio de 100% sobre o tempo faltante para se aposentar na data de promulgação da Reforma, com base no que ainda precisaria contribuir. Nessa modalidade, as mulheres precisam ter 57 anos de idade, 30 anos de contribuição, 20 anos no serviço público, 5 anos no cargo, além de cumprir um pedágio de 100% sobre o tempo de contribuição mínimo faltante na data de entrada em vigor da EC. Já os homens precisam ter 60 anos de idade, 35 anos de contribuição, 20 anos no serviço público, 5 anos no cargo, além de cumprir um pedágio de 100% sobre o tempo de contribuição mínimo faltante na data de entrada em vigor da EC.
- 8) Regra de transição, para servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, ainda é possível garantir a aposentadoria com integralidade e paridade. No entanto, para isso, esses servidores devem cumprir os novos requisitos de idade mínima: 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, além de 20 anos de serviço público e 5 anos no último cargo.
- 9) Para os servidores beneficiados pela regra de transição que ingressaram no serviço público a partir de 2004 e antes da instituição do regime de previdência complementar ou que não tenham optado por esse regime, o benefício será pela média de todas as contribuições. Aqueles que ingressaram após a instituição do regime de previdência complementar ou que aderiram a ela, terão benefício calculado pela soma de 60% da média dos salários de contribuição, acrescido de 2% por ano que exceder a 20 anos de contribuição, limitado ao teto do INSS.

Os servidores de 18 estados e do Distrito Federal seriam os mais penalizados com a aprovação da proposta, uma vez que a decisão política dos referidos entes foi de manter a regra previdenciária anterior à EC 103/2019 - Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão, Pernambuco e o Distrito Federal - ou de adotar regras mais vantajosas aos seus servidores - Rondônia, Acre, Tocantins, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Por outro lado, os servidores de oito estados sofreriam menor impacto com aprovação da PEC 66/2023, visto que os respectivos entes aprovaram textos semelhantes

às regras previdenciárias empregadas pela União, a saber: Pará, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás.

No âmbito dos municípios com RPPS, os servidores de cerca de dois terços deles também sofreriam grandes impactos, considerando que eles não promoveram reformas previdenciárias profundas, incluindo 15 das 26 capitais¹.

Nesse contexto, a PEC 66/2023 representa uma clara tentativa de impor, de maneira automática, uma reforma previdenciária para os servidores estaduais e municipais, sem qualquer consulta ou respeito à autonomia dos entes subnacionais. Tal medida contraria a decisão política tomada pelo Congresso Nacional durante a tramitação da PEC 6/2019, que deu origem à EC 103/2019, e que excluiu sua aplicação aos entes subnacionais. Ainda na ocasião, o Senado chegou a debater a inserção dos estados e municípios na reforma, mas a iniciativa não prosperou e foi convertida na PEC 133/2019 (PEC Paralela). A referida proposta, todavia, minimamente respeita a autonomia dos estados e dos municípios e o debate com a sociedade, uma vez que autoriza a possibilidade de adesão às regras previdenciárias federais, por meio de lei ordinária de cada ente.

Assim, caso o Congresso realmente opte por debater a uniformização dos regimes previdenciários, o caminho mais adequado seria por meio da PEC 133/2019, que autoriza os entes subnacionais a adotarem as regras federais de maneira voluntária, através de leis locais, preservando sua autonomia. Além disso, a referida proposta traz dispositivos que mitigam algumas das medidas mais severas da EC 103/2019, como o aprimoramento do cálculo dos benefícios para aposentadoria por incapacidade permanente e a possibilidade de acumulação de pensões em casos de dependentes com deficiência intelectual, mental ou grave. Ela também propõe uma contribuição previdenciária para o agronegócio, setor que atualmente contribui pouco para o custeio do sistema previdenciário.

Vejam as inovações trazidas pela PEC 133, além da autorização para adesão aos parâmetros previdenciários estabelecidos para os servidores da União:

- 1) Melhorar a forma de cálculo do benefício da aposentadoria por incapacidade permanente; no caso de aposentadoria por deficiência ou doença neurodegenerativa, o benefício previdenciário passará a ser calculado pela média das 100% maiores contribuições (e não pelo sistema de cotas); no caso de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente que não se

¹ Dados extraídos de artigo escrito pelos economistas Rogério Nagamine Costanzi e Bernardo Schettini, publicado no Brazil Journal, intitulado “OPINIÃO: Precisamos reformar a previdência de estados e municípios”.



- enquadre como acidente de trabalho, será de 70% + 2% por ano de contribuição que exceda 20 anos (elevando, assim, uma cota mínima de 60% para 70%);
- 2) Criar uma transição de 5 anos para a introdução da nova base de cálculo dos benefícios previdenciários (80% maiores contribuições até 31/12/2021; 90% das maiores de 2022 até 31/12/2024; e 100% das contribuições de contribuição, a partir de 2025);
 - 3) Estabelecer que uma pensão por morte de menores de 18 anos passará a ter uma cota de 20% (ao invés de 10%);
 - 4) Estabelecer que o cálculo do provento integral deverá considerar a média do valor do subsídio juntamente com as vantagens pecuniárias e dos adicionais de caráter individual dos últimos 10 anos;
 - 5) Reabrir o prazo, pelo período de 6 meses, para que os servidores públicos federais possam aderir ao regime de previdência complementar;
 - 6) Permitir a acumulação de pensão quando houver dependência com deficiência intelectual, mental ou grave;
 - 7) Reduzir a carência do RGPS para homens (de 20 para 15 anos);
 - 8) Criar o incidente de prevenção de litigiosidade, que terá efeito vinculante, a partir do trânsito em julgado, aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas três esferas de governo;
 - 9) Estabelecer a contribuição previdenciária do agronegócio exportador;
 - 10) Estabelecer, no regime do Simples Nacional, a contribuição para o incentivo à prevenção de acidentes de trabalho e à proteção do trabalhador contra a exposição a agentes contratados à saúde.

É necessário que os servidores públicos estaduais e municipais se mobilizem contra essa manobra legislativa que busca promover uma reforma previdenciária disfarçada e sem diálogo com a sociedade. A inclusão do artigo 40-A à CF e o art. 3º da PEC 66/2023 são uma afronta à autonomia dos entes subnacionais e um ataque direto aos direitos dos servidores públicos. A exclusão desses dispositivos, deve ser implementada por meio de uma ação coletiva organizada dos servidores e de suas entidades representativas, para garantir que o tema previdenciário seja discutido de maneira justa e transparente, com a participação de todos os setores envolvidos.

Quanto à tramitação legislativa, a proposta atualmente aguarda despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Segundo o Art. 60 da Constituição Federal c/c os Arts. 201 a 203 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a matéria

deve ser enviada, inicialmente, para análise da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise de admissibilidade (ou seja, verifica se a proposta viola cláusulas pétreas da CF).

Posteriormente, a proposta seguiria para apreciação em Comissão Especial a ser instituída por ato do presidente da Câmara, para análise de mérito. O referido colegiado teria o prazo inicial de 40 sessões para apreciar a proposta, sendo que nas 10 primeiras sessões poderiam ser oferecidas emendas à matéria, desde que subscritas por, no mínimo, 171 parlamentares individualmente.

Por fim, caberia ao Plenário da Câmara deliberar a matéria em dois turnos de votação, com quórum qualificado de 3/5 (ao menos 308 votos) para aprovação. Caso seja aprovada como veio do Senado, a PEC estaria apta para ser promulgada pelo Congresso; se modificada, teria que retornar ao Senado Federal; ou, a depender da amplitude da alteração e do acordo entre as Casas, poderia ocorrer a chamada promulgação parcial, com a continuidade de tramitação para os trechos divergentes.

Contudo, existem exceções à referida regra geral, conforme estabelece o § 8º do Art. 202 do RICD, que permite que as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei possam ser utilizadas supletivamente às PECs, desde que não colidam com as normas estipuladas pelo próprio Art. 202. Assim, seria aplicável o disposto no Art. 139, inciso I, do RICD, que determina que *“antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação”*, desde que a tramitação conjunta ocorra *“antes de a matéria entrar na Ordem do Dia”* ou, para proposições de caráter conclusivo², *“antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição”*, nos termos do art. 142, parágrafo único, do RICD.

Com fundamento nos dispositivos regimentais supracitados, existem precedentes no sentido de se permitir o apensamento de PECs, ainda que em estágios distintos de tramitação, como foram os casos: 1) da PEC 434/2014³, que foi apensada no dia de sua apresentação à PEC 170/2012⁴, que já se encontrava pronta para a pauta no Plenário da Câmara dos Deputados, de maneira que ela foi dispensada da análise da CCJC e da Comissão Especial; e 2) da PEC 507/2010⁵, que aguardava análise em Comissão

² Art. 24, inciso II, do RICD.

³ Da então deputada Andreia Zito (RJ), altera o art. 40 da CF, para disciplinar a aposentadoria por invalidez.

⁴ Também de autoria da então deputada Andreia Zito (RJ), altera o art. 40 da CF, para disciplinar a aposentadoria por invalidez.

⁵ Do então senador Antonio Carlos Jr. (BA), modifica o art. 79 do ADCT, para prorrogar, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Especial e foi apensada à PEC 183/1999⁶, que, por sua vez, já se encontrava pronta para a pauta no Plenário da Câmara.

Com base nesses e em outros precedentes, inclusive dados pelo atual presidente da Câmara, a PEC 66/2023 poderia ser apensada à outra proposta pronta para a pauta no Plenário da Câmara, superando, assim, as etapas da CCJC e de Comissão Especial (única etapa em que poderia se oferecer emendas à PEC), levando-a diretamente para apreciação em dois turnos no Plenário da Câmara. Para tanto, existem diversas PECs que poderiam ser utilizadas com essa finalidade, incluindo a PEC 287/2016, apresentada pelo Governo Michel Temer, que também tratava da Reforma do Sistema Previdenciário. Caso ocorra o apensamento diretamente a outra proposta pronta para a pauta em Plenário, os “jabutis” apenas poderão ser excluídos através dos chamados DVSs (Destaques para Votação em Separado), que podem ser apresentados por líderes partidários.

A mobilização dos servidores é fundamental para garantir que seus direitos não sejam dilapidados por meio de arranjos legislativos que visam limitar ou suprimir o debate com a sociedade.

ⁱ Advogado, jornalista e analista político, é sócio-diretor da Consillium Soluções Institucionais e Governamentais.

⁶ Do então deputado Marcos Cintra, modifica os arts. 62, 100, 167, 195 e 239 da CF, para criar o Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF).