

## NOTA TÉCNICA

Assunto: PEC n. 66/2023. Imposição da Reforma da Previdência de 2019 (EC n. 103/2019) aos Estados e municípios. Inconstitucionalidade.

### I. SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de nota técnica requerida pelo **Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado, FONACATE**, acerca da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 66/2023, cujo objeto original era inicialmente limitado à abertura de “novo prazo de parcelamento especial de débitos dos municípios com seus Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos e com o Regime Geral de Previdência Social”.

Por uma manobra legislativa, incluiu-se apressadamente no texto da referida PEC uma alteração no art. 40-A da Constituição para **impor a obrigatoriedade de que Estados, Municípios e o Distrito Federal realizem novas reformas previdenciárias**, independentemente de mudanças recentes já realizadas nos respectivos regimes próprios de previdência social:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 40-A. Aos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aplicam-se as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo, quanto à aplicação das mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, inclui regras de:

I – idade e tempo de contribuição mínimos, cálculo de proventos e pensões, alíquotas de contribuições e acumulação de benefícios, além de outros aspectos que possam impactar o equilíbrio a que se refere o caput deste artigo;

II – transição para os atuais servidores e as regras transitórias aplicáveis tanto para esses quanto para aqueles que venham a ingressar no serviço público do ente federativo.”

Ante a completa falta de diálogo com os principais afetados, isso é, os servidores públicos estaduais, municipais e distritais, o FONACATE editou a “Nota Pública sobre a PEC 66/2023”, 21 de outubro de 2024, em que manifestou a sua preocupação com a Proposta:

Originalmente destinada a renegociar as dívidas previdenciárias dos municípios e definir limites para o pagamento de precatórios, a PEC sofreu alterações significativas durante a votação no Plenário do Senado que preocupam as entidades subscritoras da nota pública.

**Sem qualquer diálogo com os diversos segmentos do serviço público dos Estados e Municípios**, as mudanças aprovadas no Senado Federal impõem de forma automática as regras da EC nº 103/2019 aos Estados e Municípios que ainda não atualizaram seus regimes próprios de Previdência ou que instituíram regras diferentes daquelas constantes da legislação federal, fruto da observância da autonomia de cada ente e da realidade previdenciária local.

Em especial, o FONACATE manifestou apreensão ante a flagrante inconstitucionalidade da PEC n. 66/2023. Com efeito, a Proposta viola princípios constitucionais e, mais grave, cláusula pétrea da Constituição.

O pacto federativo, pedra de toque da Carta Magna, é afrontado pela imposição de obrigação de alteração nas leis orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal e nas Constituições estaduais, desconsiderando a autonomia dos entes subnacionais para decidir sobre o regramento do regime de previdência de seus servidores públicos.

É o que se passa a expor a seguir.

## II. DAS RAZÕES

Em primeiro lugar, é importante deixar claro que a previdência social não é uma mercadoria ou benefício revogável ao gosto do legislador, mas um direito social fundamental assegurado pela Constituição no art. 6º. Confira-se:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Portanto, o ataque à previdência social significa uma violência à própria ordem constitucional instituída em 1988, que estabeleceu como alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, inciso I) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inciso II).

Ao reconhecer a injustiça social e a desigualdade social e regional como características presentes na sociedade brasileira, frutos de heranças históricas que datam desde o período colonial, a Carta Magna de 1988, marco do retorno do Estado Democrático de Direito no nosso país, estabeleceu como caminho para a erradicação destes males a ampliação de direitos e de garantias aos brasileiros, e não a sua cassação ou redução, como pretende a PEC n. 66/2023.

Com efeito, é o que pretende a PEC n. 66/2023 ao obrigar que Estados, Municípios e Distrito Federal cassem direitos previdenciários, caso estes tenham regras de aposentadoria e pensão mais benéficas em suas legislações. A motivação? O fato exclusivo de que a União decidiu tornar as suas regras previdenciárias mais rígidas, na guia de uma lógica de austeridade fiscal e de consequente supressão de direitos.

Mas mesmo sob uma lógica de suposta “racionalidade atuarial”, a PEC n. 66/2023 é falha. **A Proposta sequer foi acompanhada de um único estudo atuarial que comprovasse a real necessidade de reformas previdenciárias indiscriminadas em todos os entes da federação.** Portanto, a PEC n. 66/2023 não traz avaliação técnica e, em especial, específica para cada um dos entes afetados, que justifique essa medida compulsória e que cassa direitos generalizada e indiscriminadamente.

Com efeito, a motivação é fundada apenas na draconiana ideia de que, se os servidores públicos federais perderam direitos na reforma da previdência de 2019, também os servidores estaduais, municipais e distritais precisam necessariamente perder. Lógica essa que contraria em absoluto a guia de ampliação de direitos da Constituição da República de 1988.

Outro ponto grave é que a Proposta desconsidera que muitos dos Estados e Municípios já realizaram recentes reformas previdenciárias, a partir de suas próprias realidades e contextos específicos. Vide, a exemplo, os casos do Município de São Paulo (2018), do Estado do Paraná (2019), do Estado de São Paulo (2020), do Estado do Rio Grande do Sul (2022), do Distrito Federal (2022) e a lista segue.

Agora, a PEC n. 66/2023 quer obrigar um arrocho ainda maior sobre os servidores públicos municipais. Ou seja, pouco tempo depois que as Câmaras Municipais e as Assembleias Legislativas espalhadas pelo Brasil dispenderam meses debatendo reformas da previdência, novamente terão que colocar este tema em pauta, e de forma compulsória, para reduzir ainda mais direitos dos servidores públicos.

Há inequívoco prejuízo político, dado que a reinclusão em debate deste tema **desvia a atenção das pautas que importam nas cidades e nos estados, como saúde, educação e segurança pública, áreas hoje muito precárias em todo o Brasil e que exigiriam a máxima concentração de esforços locais.** Ora, se for prioridade dos municípios e dos estados, deixe que estes próprios incluam a matérias em votação. Inadmissível, contudo, é querer que estes sejam obrigados a discutir reforma da previdência e, em muitos casos, rediscutir num curto espaço de tempo.

Tem-se ainda o prejuízo social, pois se trata de mais um retrocesso de direitos, contrariando os princípios e as garantias da Constituição de 1988, em especial os da segurança jurídica e o da proibição do retrocesso social. **Segundo estes, os direitos sociais fundamentais dos cidadãos, como o da previdência social, devem ser efetivados e preservados, e não objeto de aniquilação pelos legisladores.** Tal princípio já foi reafirmado em julgados da Suprema Corte brasileira, como se denota abaixo de trecho do acórdão da ADI n. 5.547/DF:

Esse necessário equilíbrio orienta, ainda, a interpretação sobre a alegação de ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso, o qual, como tenho anotado, **protege a confiança do cidadão na ordem jurídica e na estabilidade e segurança das regras pelo ordenamento definidas, garantindo a subsistência das normas protetivas. Com efeito, decorre da fixação de um patamar minimamente adequado de direitos, a que o Estado se impôs, a vedação a atos legislativos ou administrativos de cunho retroativo ou retrocessivo. Os direitos fundamentais consolidam direitos inerentes à condição humana e obstam a atuação estatal cuja ingerência venha a eliminar, reduzir ou restringir em qualquer medida o alcance aos direitos individuais e sociais inscritos na Constituição. Tem como dever, ao contrário, protegê-los de qualquer reducionismo ou relativização que desconfigure seu núcleo essencial**, sob pena de que a atuação legislativa ou administrativa se sobreponha ao compromisso constitucional e detenha poder suficiente para dispor arbitrariamente sobre o conteúdo precípua dos direitos fundamentais. (ADI 5547/DF, STF, Tribunal Pleno, Relator(a): Min. EDSON FACHIN Julgamento: 22/09/2020 Publicação: 06/10/2020)

Ora, é justamente o que se objetiva pela PEC nº 66/2023, com retrocessos a direitos dos servidores públicos distritais, estaduais e municipais. Tudo tão somente em favor de uma lógica de redução de gastos que não reverte benefícios em favor da população. Ao contrário, é extremamente prejudicial, na medida em que afeta uma parcela mais vulnerável da população, os idosos, idade em que a dependência de recursos é maior.

Por fim e mais flagrante, tem-se a violação ao pacto federativo e à autonomia dos entes subnacionais, expressos já no art. 1º da Constituição: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. **Trata-se de cláusula pétrea. Logo, nem mesmo por emenda constitucional a forma federativa do Estado e, vale ressaltar, também os direitos e garantias individuais podem ser abolidos.** O art. 60, § 4º, é claro nesse sentido:

Art. 60. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

[...]

IV - os direitos e garantias individuais.

Também se verifica violação aos arts. 25, 29 e 32 da Carta Magna, os quais asseguram que os Estados reger-se-ão por suas constituições e, os municípios e o Distrito Federal, por suas leis orgânicas. Não há dúvidas assim de que cada unidade da federação deve gozar de autonomia para dispor sobre os regramentos afetos à sua esfera jurídica. Como a Constituição não confere à União o poder de dispor sobre os regimes de previdência estaduais e municipais, a PEC nº 66/2023, por via transversa, visa forçar esta alteração legislativa.

Por isso, a PEC n. 66/2023, sob o auspício de “convergir as normas”, é tentativa disfarçada de usurpar a competência dos Estados e dos municípios. Representa, assim, flagrante violação ao pacto federativo e à autonomia dos entes federativos, por impor, de cima para baixo, a adaptação a normas que foram discutidas e aprovadas apenas no âmbito federal, e que estreitam e até extinguem direitos dos servidores municipais.

Não pode, com efeito, ser admitido pelos deputados federais e, em especial, pelos senadores, os quais deviam justamente representar os interesses dos seus Estados perante a União.

### III. CONCLUSÃO

Restou demonstrado que a PEC n. 66/2023, apresentada desacompanhada de um estudo atuarial que ateste a real necessidade de reformas da previdência em todos os entes da federação de forma indiscriminada e, pior, compulsória, **viola os princípios da vedação ao retrocesso social e da segurança jurídica**, por restringir e cassar direitos sociais ligados à previdência social, consagrada pelo art. 6º da Constituição.

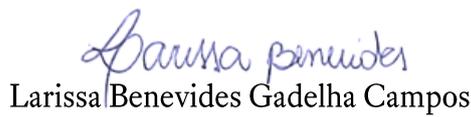
Igualmente grave, a **Proposta afronta o pacto federativo e a autonomia dos entes federativos, cláusula pétrea da Constituição de 1988, ao usurpar de forma arbitrária a competência dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para legislar sobre os seus próprios regimes de previdência**. Obriga-os a aderir às regras discutidas e votadas apenas no Congresso Nacional, ignorando as diversas e recentes reformas da previdência já realizadas em âmbito estadual, municipal e distrital, e os contextos específicos de cada ente da federação.

Ante o exposto, flagrante a inconstitucionalidade da PEC n. 66/2023, **discutida sem qualquer diálogo com os principais afetados**, opina-se pela sua rejeição pelo Congresso Nacional, sob pena de posterior declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

É a opinião dos que abaixo subscrevem.

Brasília, 21 de outubro 2024.

  
Bruno Fischgold  
OAB/DF 24.133

  
Larissa Benevides Gadelha Campos  
OAB/DF 29.268

  
Susana Botar Mendonça  
OAB/DF 44.800