

Fundação Pedro Leopoldo
Mestrado Profissional em Administração

Previdência Social do Estado de Minas Gerais:
Regime Implementado e seu Impacto no Orçamento Estadual

Marcelo Nascimento Soares

Pedro Leopoldo
2017

Marcelo Nascimento Soares

Previdência social do Estado de Minas Gerais:

Regime implementado e seu impacto no orçamento estadual

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração da Fundação Pedro Leopoldo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão em Organizações.

Linha de pesquisa: Inovação e Organizações

Orientador: Prof. Dr. Domingos A. Giroletti

Pedro Leopoldo
Fundação Pedro Leopoldo
2017

658.154 S676p	<p data-bbox="619 510 1023 539">SOARES, Marcelo Nascimento</p> <p data-bbox="619 551 1273 667">Previdência Social do Estado de Minas Gerais: regime implementado e seu impacto no orçamento estadual / Marcelo Nascimento Soares.</p> <p data-bbox="619 719 1007 748">- Pedro Leopoldo: FPL, 2017.</p> <p data-bbox="687 801 767 831">112 p.</p> <p data-bbox="619 891 1442 1008">Dissertação: Mestrado Profissional em Administração, Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2017. Orientador: Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti</p> <p data-bbox="619 1182 1315 1346">1. Previdência Social dos Servidores Públicos. 2. Orçamento Público. 3. Seguro Social. 4. Estado de Minas Gerais. 5. Regime Próprio. I. Título. II. GIROLETTI, Domingos Antônio, orient.</p> <p data-bbox="927 1435 1118 1464">CDD: 658.154</p>
------------------	---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Ficha catalográfica elaborada por Maria Luiza Diniz Ferreira

CRB 6 -1590

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação: "PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS: REGIME IMPLEMENTADO E SEU IMPACTO NO ORÇAMENTO ESTADUAL".

Nome do Aluno: MARCELO NASCIMENTO SOARES

Dissertação de mestrado, modalidade Profissionalizante, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade Pedro Leopoldo, aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:



Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti - Orientador



Prof. Dr. Reginaldo de Jesus Carvalho Lima



Prof. Dra. Tânia Fernandes Bogutchi

Pedro Leopoldo (MG), 22 de setembro de 2017.

Agradecimentos

A muitos devo agradecer. Mesmo correndo o risco de esquecer alguém, é necessário citar alguns que, de uma forma ou de outra, estiveram comigo nessa caminhada e contribuíram para a realização deste trabalho.

Primeiramente, a Deus pela presença constante, inspiração e pelas graças concedidas ao longo desta caminhada.

À minha filha, Nicole, por todos fins de semana e dias de férias que, mesmo sem saber, teve que abdicar da minha presença. À Raquel, minha esposa, pela resignação dos sábados e dias de férias. A meu irmão, Maurício, pelo suporte e apoio constante nos momentos difíceis.

Ao meu estimado orientador, Prof. Dr. Domingos Giroletti, pelos preciosos ensinamentos, exemplo de docente e pesquisador a seguir, bem como pelos conselhos valiosos que permitiram dar corpo a esta pesquisa.

Meu muito obrigado a todos.

Os inteligentes aprendem com os próprios
erros, os sábios com os erros dos outros e
os tolos nunca aprendem
Provérbio Chinês.

Comece fazendo o que é necessário, depois
o que é possível, e de repente você estará
fazendo o impossível
São Francisco de Assis.

Resumo

Os entes federativos têm adotado arranjos diferentes para prover a proteção previdenciária a seus servidores. O estudo tem como foco o sistema de previdência social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais. A pesquisa procura evidenciar o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, as razões para o modelo estabelecido e avaliar o comprometimento do orçamento fiscal com despesas previdenciárias, no período de 2002 a 2016. Para tanto, apresenta de forma sintética a evolução da instituição previdência social no decorrer da história, até atingir o status de direito social. Depois, por meio de técnicas documentais e bibliográficas, demonstra que no caso de Minas Gerais foi estabelecido um regime próprio de previdência social com segmentação de massas, com o objetivo de propiciar uma transição mais suave para um regime puramente capitalizado, de natureza bismarckiano. Evidencia também a volta a um sistema de repartição simples, em momento posterior, e o comprometimento do orçamento estadual com despesas previdenciárias, que em 2002 era de 5,50% e atinge 24,17% em 2016: quase um quarto do orçamento estadual. Conclui indicando que alguma mudança estrutural deve ser realizada no sistema, dada às estimativas de elevação de gastos previdenciários do regime.

Palavras-chave: Previdência Social dos Servidores Públicos. Orçamento Público. Seguro Social. Estado de Minas Gerais. Regime Próprio.

Abstract

The Brazilian's States have adopted different arrangements to their employees's pension plan. The study focuses on the pension scheme of public employees of the State of Minas Gerais. The research seeks to highlight the pension scheme implemented by the Government of the State of Minas Gerais for its employees and to evaluate the commitment of the fiscal budget with social. Presents the evolution of the social security institution, during the course of history, until reaching the status of social law, in the world and in Brazil. Through documentary and bibliographical techniques, it demonstrates that, in the case of Minas Gerais, a pension scheme was established, with mass segmentation with the objective of facilitating a smoother transition to a capitalized system. It also shows a return to a repartition system, like pay-as-you-go, at a later time. It concludes, showing that the commitment of the budget with social security expenditures, which in 2002 was 5.50%, reaches 24.17% in 2016: almost a quarter of the public budget. That indicates that some structural change must be carried out in the system, given the estimates of the increase in social security expenditures of the scheme.

Keywords: Public Pension Scheme. Public Budget. Social Security. State of Minas Gerais.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Número de Segurados e Folha Mensal do RPPS-MG	54
Tabela 2 - FUNFIP - Número de beneficiários e despesa anual, por categoria	89
Tabela 3 - FUNFIP - Número de segurados ativos e receita de contribuição	90
Tabela 4 – FUNPEMG - Estatísticas da massa de segurado	93
Tabela 5 - FUNFIP – Déficit Financeiro	94
Tabela 6 - FUNFIP – Estatísticas da massa de segurados	94
Tabela 7 - Comprometimento do orçamento com despesas previdenciárias	97
Tabela 8 - Projeção atuarial de receitas e despesas do sistema previdenciário	98
Tabela 9 - Comprometimento projetado com despesas previdenciárias	99

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração
CONFIP	Conta financeira de previdência
FUNFIP	Fundo financeiro de previdência
FUNPEMG	Fundo de previdência do Estado de Minas Gerais
FUNPREV	Fundo Previdenciário de Minas Gerais
IPSEMG	Instituto de previdência dos servidores do Estado de Minas Gerais
LCE	Lei complementar estadual
MG	Minas Gerais
PEC	Projeto de emenda à constituição
PLC	Projeto de lei complementar
RPC	Regime de previdência complementar
RGPS	Regime geral de previdência social
RPPS	Regime próprio de previdência social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 Introdução	10
2 Da Assistência à Previdência Social: Origens e Trajetória	15
2.1 A Consolidação da Proteção Social como Fator de Estabilidade Social.....	18
2.2 Previdência: uma Necessidade e um Direito Social.....	29
2.3 A Previdência Social no Brasil	37
3 Procedimentos Metodológicos	52
4 A Previdência do Estado de Minas Gerais: Evidenciação e Avaliação	58
4.1. O Sistema Previdenciário Mineiro do início do Período Republicano até a Constituição Estadual de 1935.....	58
4.2. Da Constituição Estadual de 1935 e à Constituição Federal de 1988: O Instituto de Previdência dos Servidores.....	71
4.3 A Constituição Federal de 1988 e o Sistema de Previdência Social dos Servidores públicos de Minas Gerais	79
4.4. O Regime Próprio de Previdência do Estado de Minas Gerais	85
5 Considerações Finais	102
Referências	106

1 Introdução

A vida humana, por sua fragilidade, está sujeita a riscos e a contingências de vida: morte, invalidez, doenças, inatividade por idade avançada, dentre outras. Essas atingem igualmente os previdentes e os imprevidentes. Contudo, a maneira e os meios para suportá-las, por vezes, é ímpar a cada pessoa e mesmo a cada sociedade.

Na história humana verifica-se a criação de vários mecanismos para suportar os riscos e as contingências de vida. A reparação do dano ou perda sofridos pelo indivíduo por um grupo de indivíduos, na forma de mutualismo, é um dos mecanismos mais antigos.

Segundo Bernstein (1997, p. 2), “a capacidade de definir o que poderá acontecer no futuro e de optar entre várias alternativas é central às sociedades contemporâneas”.

No estado moderno, notadamente a partir de fins do século XIX, começou a tomar corpo a percepção de que alguma ação de proteção social do Estado a seus cidadãos poderia ser uma necessidade e um fator de estabilidade social.

Como proteção social entende-se o conjunto de medidas de caráter social, destinadas a atender certas necessidades individuais. Tais necessidades individuais, se forem essenciais, tornam-se necessidades sociais, pois, quando não são atendidas repercutem sobre os demais indivíduos e sobre a sociedade como um todo (Leite, 1978, p. 16).

Os sistemas de proteção social das sociedades contemporâneas, segundo Castro e Lazzari (2009, p. 35), são “o reflexo de três formas distintas” de se atender essas necessidades sociais: a primeira é a beneficência entre as pessoas, entendida como caridade; a segunda é a assistência social prestada pelo poder público e a terceira, a previdência social. Tais formas vieram a dar origem e a estabelecer o que, modernamente, denomina-se de seguridade social.

No Brasil, apesar da proteção social ter sido contemplada de uma forma ou de outra no ordenamento jurídico brasileiro desde o tempo do Império, apenas com o advento da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, é que veio a ser universalizada e

passou a atender todos os cidadãos, sob a forma de seguridade social: um conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência social e assistência social.

Dentre os programas e ações constituintes da seguridade social, a previdência destaca-se pela sua abrangência e em razão de ser considerada como fator de estabilidade social, face às contingências de vida que se propõe a atender: a inatividade, a invalidez e a morte.

No Brasil, o sistema previdenciário é composto por três regimes distintos e independentes, estabelecidos na Constituição Federal de 1988:

- a) o regime próprio de previdência social (RPPS), no art. 40, de caráter compulsório e destinado aos servidores públicos efetivos;
- b) o regime geral de previdência social (RGPS), no art. 201, de caráter compulsório e destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, servidores públicos não-efetivos e às pessoas ocupantes de cargos eletivos; e
- c) o regime de previdência privada, no art. 202, de caráter facultativo e destinado a complementar ou suplementar os benefícios da previdência social.

A previdência social é representada pelo regime geral e pelos regimes próprios. Enquanto o regime geral ampara qualquer trabalhador em qualquer parte do país, razão pela qual o regime tem a denominação de *geral*, o mesmo já não ocorre com o regime próprio. O regime próprio ampara apenas os servidores públicos efetivos do próprio ente que o instituiu, tendo assim a denominação de *próprio*.

No caso dos regimes próprios, cabe à União, a cada Estado e a cada município instituir (ou não) o respectivo regime de previdência social para seus servidores efetivos. Como o ente federativo tem liberdade para instituir o regime próprio de previdência na forma mais adequada à sua realidade, observada a legislação pertinente sobre a

matéria, existem diferentes arranjos previdenciários para a previdência social de servidores públicos.

Em razão dessa liberdade, Silva (2005, p.2) tem chamado a atenção para o fato de que os sistemas previdenciários dos servidores públicos têm impactado, negativamente, o orçamento dos entes da federação, comprometendo a execução das políticas públicas e dificultando ações nas áreas de saúde, segurança e educação.

Dado ao impacto crescente das despesas previdenciárias nos orçamentos dos entes federativos e aos diferentes arranjos que existem, evidenciar as características e as formas dos regimes de previdência instituídos, sua evolução e trajetória, pode permitir a outros melhores práticas e ter conhecimento de soluções que não foram vislumbradas em sua própria realidade

Em virtude disso e da relevância do tema *previdência social*, a pesquisa estabeleceu como foco o sistema de previdência social adotado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para os servidores públicos estaduais. Sob essa égide foram questões geradoras e se pretendeu avaliar: **Qual o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para seus servidores efetivos e qual o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com esse sistema?**

De maneira a responder à questão geradora, foi objetivo geral do estudo evidenciar o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para os servidores efetivos, bem como avaliar o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o sistema.

Para melhor compreensão do tema e de forma a atingir o objetivo desejado, foram estabelecidos como objetivos específicos:

- a) contextualizar a trajetória da previdência social até tornar-se direito social e política de estado, no mundo e no Brasil, de maneira fornecer subsídios para a compreensão do sistema de previdência mineiro;

- b) evidenciar o sistema previdenciário adotado pelo Estado de Minas Gerais para os servidores efetivos, buscando entender a forma e as razões para o sistema adotado;
- c) avaliar o comprometimento do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais com o pagamento de despesas previdenciárias.

Este estudo justificou-se em razão da carência de trabalhos que versam sobre o tema previdência social e de sua relevância.

Pesquisa realizada por Silva, Costa e Nobre (2014), que levantou os trabalhos científicos referentes à Previdência Social e Privada no Brasil, nos eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), entre os anos de 1997 e 2011, identificou apenas 33 artigos sobre o tema Previdência. Os pesquisadores concluíram haver “uma quantidade limitada de artigos sobre a temática previdenciária”. Apontaram ainda, tendo como referência a ANPAD, que a produção no campo da previdência social ainda é pequena no Brasil “dada à importância da Previdência na vida social e econômica dos cidadãos” (Silva *et al.*, 2014, p. 851).

Acredita-se que estudos que possibilitem maior gama de conhecimento sobre os sistemas de previdência social dos servidores públicos e sobre os arranjos adotados pelos entes federativos, bem como a sua evolução e dinâmica, podem fornecer subsídios para discussões sobre melhores formas e mecanismos de proteção social.

Assim, pesquisas que possam agregar conhecimento na área de administração pública, mormente na área de políticas e ações de previdência social, tornam-se relevantes para a academia e para os próprios entes. Isto propicia uma maior reflexão e um acúmulo sistematizado de conhecimento sobre o tema, além de prover base para pesquisas futuras, com a relevância social e humanitária que ele merece.

Com o presente estudo o pesquisador também ansiou elevar seu nível de conhecimento sobre o tema e agregar os conhecimentos adquiridos à sua atuação como profissional da área e docente.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, sendo este o primeiro, no qual procura-se contextualizar a pesquisa, sua possível contribuição, apresentar as questões geradoras e os objetivos a serem alcançados.

No segundo capítulo, procura-se conhecer a evolução da instituição previdência social, no decorrer da história, até atingir o status atual de direito social e de política de Estado, no mundo e no Brasil. Apresenta-se ainda, no segundo capítulo, questões referentes aos regimes próprios de previdência social, como forma de consubstanciação da política de previdência social para o servidor público, princípios sob os quais devem ser instituídos e características que devem conter.

No terceiro capítulo, descrevem-se os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do presente trabalho. Nele são apresentados a taxonomia do estudo, seus meios e fins, segundo a linha dos autores que foram eleitos para tal propósito. Nesse capítulo, é caracterizada a unidade de pesquisa, discriminado o rol de dados coletados e a forma de tratamento.

As análises e resultados são apresentados no quarto capítulo, destacando-se o processo evolutivo do sistema previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, as razões para a adoção do sistema e o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias.

No quinto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais, as limitações do estudo realizado, bem como as inferências e conclusões que o pesquisador acumulou ao realizar esta pesquisa.

2 Da Assistência à Previdência Social: Origens e Trajetória

Qual o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para seus servidores e qual o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias, no período de 2002 a 2016?

De forma a responder a essas questões entende-se que é necessário compreender a natureza, a origem e a evolução da instituição previdência social até atingir o status atual de direito social e de política de Estado, no mundo e no Brasil. É primordial ainda compreender a diferença entre a instituição *previdência social* e a instituição *assistência social*, no que se refere a seus objetivos e modos de agir, visto que essas duas instituições são concomitantes nas sociedades modernas e, por vezes, parecem tem os mesmos objetivos.

Para tanto, no presente capítulo, busca-se conhecer a evolução e caracterizar a instituição previdência social, no decorrer da história, bem como, no caso específico da previdência dos servidores públicos no Brasil, sua trajetória até consubstanciar-se em verdadeiros regimes próprios de previdência, a partir de 1988.

A ideia e necessidade de precaver-se contra eventos futuros parece ser inerente à existência humana, visto ter como motivação básica o instinto de autopreservação e de sobrevivência.

Leite e Veloso (1963, p.32) aventuram que quando “a primeira criatura humana guardou um naco de carne para o dia seguinte o fez movida pela mesma ideia que está na base da mais completa estrutura previdenciária”. Ibrahim (2012, p.1) afirma que tal comportamento é instintivo, pois “até os animais têm o hábito de guardar alimentos para dias difíceis”. Postula ainda que talvez o que nos separe dos animais é “o grau de complexidade de nosso sistema protetivo”.

Na visão de Schottland (1967, p. 19), por exemplo, os grandes celeiros de grãos citados na Bíblia na história de José do Egito, nada mais seriam do que uma forma de proteção institucional em virtude da fome que viria a abater-se sobre o Egito daqueles tempos. No decorrer da história humana, da ideia primitiva de armazenar alimento

para dias futuros até os complexos sistemas previdenciários atuais, um longo trajeto foi percorrido.

A origem do sistema de proteção social é difusa na história, apesar de sua necessidade. O entendimento dessa proteção como um direito social só se firmou no século XX, com o advento da Seguridade Social.

Não existe consenso sobre as fases evolutivas do sistema de proteção social no mundo, sob o conceito moderno de previdência social ou mesmo sobre o que cada uma encerraria. O desenvolvimento das técnicas de proteção e a consolidação de um sistema amplo de previdência social, segundo Martinez (2003, p.58), dividir-se-ia em dois grandes períodos: pré-história, dos primórdios até por volta do ano de 1883; e história, após Otto von Bismarck, na Prússia (atual Alemanha).

Martinez (2003, p. 57-59) entende que mesmo admitindo esses períodos ou outros por ele indicados, não se poderia falar de história da previdência social, pois esta, como atualmente concebida, é embrionária, mesmo na segunda metade do século XIX.

Já Russomano (1979, p. 9-13) e outros autores entendem serem três as fases de evolução da proteção social, na forma de previdência social:

- Período de Formação, que se inicia em 1883 com a promulgação da lei alemã do seguro-doença de Bismarck;
- Período de Expansão Geográfica, compreendido entre a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919 e o fim da II Guerra Mundial em 1945, no qual os modelos de proteção social dos países europeus foram “exportados” aos demais continentes pelas vias do Direito Comparado; e
- Período Atual, a partir do fim da II Guerra Mundial, com o estabelecimento do modelo do Estado do Bem-Estar Social.

Ibrahim (2012, p.45), por sua vez, concorda com a existência de três fases evolutivas para a previdência social, mas diverge de Russomano (1979) no que se refere ao conteúdo da *fase inicial*, conforme se observa em sua classificação:

- Fase *inicial*, encerra-se em 1918, com a criação dos primeiros regimes com proteção limitada a alguns eventos e de natureza laborativa;
- Fase *intermediária*, de 1919 a 1945, quando ocorreu a expansão dos sistemas previdenciários no mundo e uma maior intervenção do Estado na área securitária; e
- Fase *contemporânea*, iniciada em 1946, quando a proteção foi estendida a todos, abrangendo qualquer tipo de risco social. Com ela, iniciou-se a era do Estado do Bem-Estar Social, da proteção social como um direito social e política de Estado.

Independente da classificação adotada, os períodos ou fases de cada classificação não são estanques. Sobrepõem-se no fluxo da história até que a consolidação de uma nova forma de pensar e agir venha a prevalecer sobre a anterior.

Para fins deste estudo, de maneira a contextualizar a trajetória da previdência social até tornar-se direito social e política de Estado – um dos objetivos específicos propostos – pareceu ser mais adequada a classificação proposta por Martinez, pois pretende-se demonstrar a consolidação da ideia da proteção social como um direito social.

A proteção social inicialmente manifesta-se sob a forma de caridade para atender a algumas necessidades individuais. Posteriormente, transforma-se para atender a algumas necessidades sociais e, por fim, a partir da metade do século XX, assume a moderna forma de direito social universal. É o que se pretender demonstrar nas próximas seções.

2.1 A Consolidação da Proteção Social como Fator de Estabilidade Social

Segundo Ibrahim (2012, p.1), a proteção social teve como origem a família, aglomeração na qual o cuidado “aos mais idosos e incapacitados era incumbência dos mais jovens e aptos para o trabalho”. Como trabalho, deve-se entender as atividades necessárias à sobrevivência dos indivíduos pertencentes àquele núcleo familiar estendido.

Entretanto, nem todos gozavam da proteção de algum núcleo familiar, e mesmo quando ela existia, por vezes, era precária e exigia auxílio de outrem, normalmente de natureza voluntária.

Em que pese Ibrahim referir-se literalmente à família, o conceito de família pode ser estendido, pois a necessidade de sobrevivência fez com fossem formados agrupamentos humanos cada vez maiores, para proteção mútua, em sociedades cada vez mais complexas.

Russomano (1979, p. 3), por sua vez, postula que só se poderia falar de antecedentes da previdência social quando apareceram organizações que, superando o conceito individual ou familiar de autoproteção, passaram a prestar auxílio ampliado aos mais necessitados.

Outros autores costumam atribuir o início da Previdência Social a instituições de natureza mutualística, tanto na Grécia quanto no Império Romano e ainda, em tempos mais remotos, na China (Leite, 1963, p.33).

É consenso, porém, que todas as primeiras associações de que se tem notícia possuíam finalidades religiosas, econômicas e profissionais, sendo provável que também tivessem por objetivo concomitante o “auxílio recíproco” (Russomano, 1979, p.3). Tais associações podem ser tomadas como entidades que antecederam o sindicalismo moderno e também a Previdência Social, e que delas se diferenciaram.

Em razão disso é que se admite, por exemplo, que as associações profissionais da Índia, dos hebreus e dos árias¹, por volta do século VI a.C, também “tivessem finalidades assistenciais”, além da defesa dos próprios interesses. A existência de associações egípcias de pastores, agricultores, barqueiros e soldados com essas características, também é mencionada por Heródoto² nas fases mais remotas dessa civilização.

Não obstante as manifestações observadas nas diversas culturas e sociedades, autores como Russomano (1975), Coimbra (1980) e Leite (1963) concordam que as manifestações mais importantes na antiguidade foram as que ocorreram entre os gregos e os romanos.

Saraiva (1958, p. 62) registra que nos escritos de Teofrasto³ é possível encontrar referência às associações que existiram na Grécia, nas quais seus membros eram amparados por meio de um fundo comum, para o qual contribuía para ter direito a tal amparo, mecanismo muito similar ao seguro privado dos dias de hoje. Também Russomano (1979, p. 4) faz menção à existência dessas associações profissionais, denominadas de *heterias* atenienses, “com fins mutualistas que, pouco a pouco, acentuaram suas finalidades profissionais”.

Em Roma, associações similares surgiram congregando pequenos produtores e artesãos, mas sendo denominadas de *collegia romanas* ou *sodalitia*. Acredita-se que as *heterias* gregas foram a fonte e inspiração para essas associações romanas. Dentre os *collegia romanas*, Horvath (2006, p.20) destaca os *collegia tenoiorum* que objetivavam garantir a sepultura e as despesas funerárias de seus membros, mediante contribuições dos mesmos. Essas instituições, segundo Russomano (1979, p. 5), chegaram a exercer grande influência religiosa, econômica e profissional em Roma.

¹ Os mais antigos antepassados conhecidos da família indo-europeia que habitavam região da parte oriental do Império Persa.

² Historiador grego, que viveu entre século V a.C. Seus escritos “Histórias” revelam dados sobre religiões, instituições e costumes de sua época, na Pérsia, Egito, nas cidades-estado gregas, dentre outros locais.

³ Filósofo grego da escola peripatética, que viveu entre 372 a.C. e 287 a.C.

Ações de assistência pública e direta, constantes do ordenamento jurídico também se verificaram em Roma, por meios de leis frumentárias. Como exemplos, pode-se citar a lei que fixava o preço do trigo à população pobre em valores inferiores aos praticados do mercado, por volta do ano de 123 a.C., ou a lei que obrigava o Estado a distribuir cinco medidas de trigo à população pobre cadastrada, em 70 a.C.

No caso da ação estatal direta, a intervenção ocorreu inicialmente sob a forma de caridade: a assistência com objetivo de amparo social. São exemplos de tais ações as instituições que tinham por objetivo a caridade e assistência, algumas delas sob a égide do cristianismo, como as referenciadas no *Codex Theodosianus*⁴ de 438 d.C:

- o *Brephotrophium*, para alimentar crianças abandonadas e necessitados;
- o *Orphanotrophium*, orfanato para crianças órfãs e local para viúvas;
- o *Gerontocomium*, hospital de anciãos, comum no Império bizantino;
- o *Xenodochium* ou *Xênon*, hospedaria para os estrangeiros e viajantes, estimuladas pelos cânones do Concílio de Nicéia de 325 d.C.;
- o *Nosocomium*, local de cuidados médicos para os enfermos; e
- o *Ptochotrophium* local de distribuição de alimentos para os necessitados.

Com o declínio do Império Romano e já na Idade Média (período compreendido entre os séculos V e XV), surgiram várias instituições na forma de associações, confrarias e irmandades de socorro que atuavam com finalidades mutualistas ou na assistência aos desvalidos. Várias delas, particularmente na Europa, sob os auspícios do cristianismo e da caridade cristã, devido à influência da Igreja Católica na sociedade da Idade Média.

⁴ *Codex Theodosianus* ou Código de Teodósio é uma compilação de leis do Império Romano desde 312 d.C., promovida pelo imperador Teodósio II (408–450 d.C.) e publicada na metade oriental do Império Romano em 438 d.C.

A proliferação de tais instituições, incentivadas ou patrocinadas pela Igreja, tinha por base a doutrina social católica. Por essa doutrina, seria possível obter a redenção dos pecados por meio de doações *per Messer Domeneddio* (para Deus e para seu Reino) e esmolas. Geremek (1995, pp. 6-38) relata, por exemplo, que os católicos ricos e abastados poderiam utilizar a riqueza terrena para facilitar seu acesso ao paraíso celestial, redimindo-se de seus pecados terrenos. A miséria era considerada como algo vergonhoso para a sociedade e a piedade e caridade católicas, virtudes de grande valor espiritual que deveriam ser exercidas.

Deve-se pontuar também, após o declínio do Império Romano, a ação das *guildas*, antigas instituições mantidas pelos povos germânicos e saxônicos que atuaram de forma ostensiva em regiões do norte da Europa.

Guildas de vários vínculos associativos existiram: religiosos, sociais, de artesãos ou de mercadores. Em sua maioria, a administração ocorria por meio de assembleias que estabeleciam seus rumos, elegiam seus dirigentes e fiscalizavam diretamente a utilização de seus fundos.

Russomano (1975, pp. 18-20) observa que, apesar de suas raízes remotas, as *guildas* atingiram um nível de organização superior aos antigos *collegia* romanos. Inicialmente com finalidades apenas religiosas e de assistência recíproca, assumiram também contornos políticos, comerciais e artesanais, notadamente a partir do século X, dando origem às guildas mercantis e de ofícios, em período posterior. Saint-Leon (1947, p. 172) ressalta que elas atingiram o nível de autênticas corporações profissionais, disciplinando a ética profissional, a forma do exercício profissão e de seu aprendizado.

Com o reflorescimento das artes e ofícios, notadamente a partir do século XII, a abertura de rotas comerciais e um maior intercâmbio entre cidades e regiões distantes manifesta-se uma nova classe, particularmente entre a Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália: a de comerciantes e artesãos.

Pela experiência dos quase esquecidos *collegia* romanos e na esteira das *guildas* germânicas, a nova classe de comerciantes e artesãos faz emergir uma instituição

organizada, reguladora do trabalho e da concorrência: a corporação de ofício (Saint-Leon, 1947, pp. 172-201).

Por necessidade de proteção mútua, manutenção do segredo das técnicas do ofício e das rotas, controle da produção e garantia de privilégios conquistados (junto ao Estado Medieval e ao decadente sistema feudal), essa nova classe foi se organizando em diversas corporações de ofício, que não mais possuíam, necessariamente, natureza religiosa ou místicas (Russomano, 1975, p. 20). Contudo, o mutualismo entre seus membros era corrente e ainda permanecia para o amparo no caso de morte, incapacidade, outras contingências ou infortúnios.

Saint-Leon (1947) cita, como exemplo, a corporação de comerciantes de pele de marta em Paris. Para fazer parte da mesma, seus membros pagavam 10 soldos e 6 denários para entrar e, semanalmente, um denário de manutenção. Em caso de enfermidade, o associado recebia semanalmente 3 soldos enquanto perdurasse a enfermidade e um adicional de 3 soldos, quando do restabelecimento. Todo aquele que deixasse de fazer o recolhimento semanal, por mais de 6 semanas, perdia o direito ao benefício no caso de enfermidade.

Entre os séculos IX e XV, “as corporações de ofício, associações, confrarias e irmandades de socorro atuavam com bastante intensidade e atingiram apreciável grau de desenvolvimento” (Buffil, 1951, pp. 31-34). Alguns autores sustentam que essas instituições constituiriam as origens mais expressivas do moderno sistema de seguro social.

Apesar das ações desenvolvidas por essas corporações, associações, confrarias e irmandades de socorro, não se pode dizer que isso configurava um sistema de proteção social, tal qual se verifica hoje. Isso porque a proteção era circunscrita a determinados grupos. Não era destinada a toda população, classe, categoria profissional ou mesmo a todos os membros de uma profissão. Além disso, a ausência de disciplina específica pelo Estado, seja qual fosse sua forma jurídica, compromete também o reconhecimento desses esquemas como um sistema de previdência ou assistência social.

O início da Idade Moderna, em fins do século XV, foi um período de grande mudança social e econômica. Na Europa, em meio a epidemias, crises de abastecimento, fome, alteração profunda da relação de trabalho face à crise do sistema feudal, observou-se a elevação crescente da miséria e do contingente de indigentes (Geremek, 1995, pp. 73-74).

Como forma de reduzir a crescente pressão social, que já se manifestava nos centros urbanos da época, ações e medidas de natureza estatal foram tomadas. Geremek (1995, pp. 73-141), por exemplo, descreve ações que foram empreendidas em Paris e Veneza para combater a crescente pobreza.

Geremek (1995, p. 75) relata que, em Paris, por volta de 1525, após algumas ações para tentar conter e controlar o número de indigentes, o Parlamento instituiu lei que proibia a entrada de “pobres estrangeiros”, determinava que os “pobres locais” deveriam ser empregados e instituía um fundo permanente de assistência social. Tal fundo era constituído por meio da cobrança de um imposto indireto (“imposto dos pobres”). Posteriormente, dados os entraves, desvios de finalidades pelas autoridades responsáveis pelo gerenciamento do sistema e simulação de doenças pelos “pobres locais” empregados (com a finalidade de receberem o auxílio pecuniário previsto para os enfermos), foi criada a “Aumône Générale”, em 1544, instituição específica para cuidar da distribuição de caridade.

Já na Veneza de 1528, Geremek (1995, pp. 73-141) descreve que em virtude da elevação do número de desamparados que chegavam à cidade, fugindo da fome e disputas que assolavam o centro da Itália, a administração da cidade aprovou lei para arrecadar fundos e construir abrigos, onde os recém-chegados seriam alojados e alimentados. A lei estabelecia uma taxa especial, a ser paga pelos cidadãos erradicados na cidade, destinada a financiar a construção e manutenção de tais abrigos. De caráter temporário, inicialmente em função da situação de contingência daquele ano, a lei veneziana foi reeditada no ano seguinte e em anos posteriores (sempre que a situação assim a exigiu), com algumas modificações: admissão apenas dos indigentes locais (os estrangeiros eram expulsos) e encaminhamento dos assistidos aptos (para o trabalho) para as corporações de ofício como aprendizes ou para os capitães de navios, que deveriam dar-lhes trabalho. Apenas os doentes e os

deficientes receberiam auxílio permanente, cabendo às paróquias a organização da assistência prevista.

Na Grã-Bretanha, a exemplo dos demais países da Europa, grande pressão social também existia nos centros urbanos ingleses. Para fazer face a essa situação, a Coroa Britânica editou, em 1601, a lei *Poor Relief Act*, conhecida como “Lei dos Pobres”.

Apesar de todas as ações de natureza assistencial promovidas pelos estados nacionais anteriormente, Coimbra (1980), Lazzari (2009), Leite (1963), Oliveira (2006), Russomano (1979) e Tavares (2015), dentre outros autores, consideram a *Poor Relief Act* (“Lei dos Pobres”) como o marco histórico do início da disciplina jurídica da proteção social, na forma de assistência social ou pública.

Sobre a *Poor Relief Act*, Oliveira (2006) afirma que:

Apenas em 1601, de forma incipiente, o Estado começou a intervir nesta proteção de cunho, até então, eminentemente privado e limitado. Por intermédio de uma lei inglesa, denominada *Poor Relief Act*, tivemos o nascimento da contribuição compulsória para a criação e manutenção de um sistema de proteção aos necessitados e carentes. Essa lei é tida como o marco do assistencialismo mundial. (Oliveira, 2006, p. 19)

Tal dispositivo estabelecia a prestação de auxílios e serviços a pessoas com comprovada necessidade. O objetivo era evitar problemas de ordem social, dado ao crescimento desordenado de algumas cidades inglesas e à crescente pobreza (Geremek, 1995, pp. 73-141).

A *Poor Relief Act* estipulava que cabia à Igreja organizar e administrar a prestação da assistência prevista e aos assistidos receber alimentos ou, o que era mais comum, uma quantia mínima equivalente ao custo do trigo, cevada ou outro grão. Em contrapartida, aqueles aptos para o trabalho deveriam ser encaminhados para o trabalho e executar serviços para a Igreja ou para a Coroa, sob pena de açoite ou prisão em caso de recusa.

Os recursos para a execução da *Poor Relief Act* não vinham diretamente do Estado, mas da “taxa dos pobres”, recolhida em todas as paróquias, e também da taxa de alívio de pobreza, paga apenas pelos proprietários de terras e bens.

É importante observar que a *Poor Relief Act* inglesa é considerada o marco da proteção social, na forma de assistência social, principalmente em razão de seu caráter perene⁵, apesar dela não ser a única manifestação de intervenção estatal para combater pobreza e não ser, necessariamente, a mais antiga.

No final do século XVI, *com* o florescimento do intercâmbio comercial impulsionado pelo que se convencionou chamar de *Era das Grandes Navegações e Descobrimientos*, mudanças profundas haviam ocorrido nas corporações de ofício, guildas e demais associações profissionais que existiam.

Russomano (1979, p.5) registra que na Europa dos séculos XVI e XVII, algumas atividades profissionais passaram a apresentar riscos maiores, em razão das condições em que eram exercidas. É que ocorreu com os marinheiros e mineiros, à medida em que a tecnologia permitiu a navegação intercontinental ou a exploração de minas profundas e de forma mais intensiva. O grau de periculosidade e insalubridade dessas e outras atividades criou obstáculos para o recrutamento de trabalhadores, livres ou por meio das corporações, forçando os empresários da época a oferecer *garantias e compensações*.

Assim pontua Russomano (1979):

Este fato [*Era das Grandes Navegações e Descobrimientos*] atuou fortemente, no sentido da transformação do período histórico do mutualismo puro e simples em um sistema de seguros privados, mantidos pelo empregador em proveito do empregado como garantia dos riscos excepcionais resultantes de certas profissões. (Russomano, 1979, p. 6)

⁵ A *Poor Relief Act* de 1601 ficou vigente até 1834, quando uma nova “Lei dos Pobres” foi promulgada. Em razão disso, por vezes, são referenciadas por *Old Poor Law Act* (1601) e *New Poor Law Act* (1834). A *Poor Relief Act*, face a sua perenidade e maturidade, serviu de base, conforme se verá adiante, para políticas e ações de maior complexidade e amplitude nas áreas de assistência e previdência social tais como: o seguro social alemão de 1880, política oficial inglesa de habitação de 1890, o sistema de seguridade social americana de 1935 e o Plano Beveridge de 1946.

Em razão disso, nos séculos XVI e XVII, surgiram sociedades que ofereciam *garantias* a quem as contratasse, mediante uma contribuição para a formação de um fundo que dava suporte as tais *garantias*. Essas sociedades não eram mais ligadas às associações profissionais.

Na Alemanha, Espanha, França, Holanda, Inglaterra e Itália, prosperavam sociedades cuja finalidade consistia na distribuição aos sobreviventes e em data pré-acordada, do montante acumulado em um fundo formado pelas contribuições daqueles que para ele contribuíram. As mais notórias foram as *tontinas* italianas, que merecem registro especial.

As *tontinas* foram sociedades idealizadas e criadas pelo banqueiro genovês Lorenzo de Tonti, em meados do século XVII. Além de precursoras das entidades de previdência privada e seguradoras, foram fonte de estudo para Bismarck na Alemanha (1880), para Beveridge na Inglaterra (1942) e para o desenvolvimento do seguro social, conforme se verá adiante. (Ferreira, 1985, p.20-50)

A *tontina* era formada por um fundo comum, constituído por meio de contribuições únicas ou parceladas de seus membros. Ao fazê-lo, adquiriam o direito a uma renda anual vitalícia. Em caso de morte do membro associado já contemplado, seus recursos remanescentes eram redistribuídos à renda dos sobreviventes. Após o falecimento de todos os membros associados, o eventual saldo remanescente era revertido para o Estado, gestor da tontina. As *tontinas* foram comuns na Itália (1650), Holanda (1671), França (1684), Inglaterra (1692) e na Alemanha (1698).

No decorrer dos séculos XVII e XVIII, já no período denominado de *Iluminismo*⁶, os escritos e estudos de Pierre de Fermat, Blaise Pascal, De Moivre e Bernoulli, resultaram no que se denomina hoje de Teoria das Probabilidades (Lightner, 1991, pp. 623-630). Sua aplicação permitiu o estabelecimento de bases mais objetivas para

⁶ Movimento intelectual racionalista, do século XVIII, baseado na valorização da razão, do intelecto e do conhecimento científico, para reorganizar o mundo (Michaelis). Produziu grandes transformações na estrutura social na Europa, cuja temática abordava temas como liberdade, progresso e o homem.

as garantias individuais e sociais. Firmava-se também, neste período, o Liberalismo Político com John Locke⁷ e o Liberalismo Econômico com Adam Smith⁸ e David Ricardo⁹, alterando de forma significativa o pensamento e compreensão sobre a economia, os mercados, os estados nacionais e a sociedade.

Com o advento da Revolução Francesa (1789) e sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão¹⁰, a disseminação de seus ideais e consolidação dos princípios da liberdade contratual e da autonomia da vontade (caracterizada pela promulgação do Código Civil Francês de 1806), as corporações de ofício, nos moldes em que existiam, foram abolidas ou caíram em declínio, sendo seus associados libertos de suas tutelas (Leite, 1963, p.35).

Rocha (2004, pp. 20-32) ressalta que em virtude do pensamento liberal e seus postulados, a proteção social estava limitada à assistência social privada e/ou pública, à poupança individual, ao mutualismo das associações profissionais e aos mecanismos do recém-nascido seguro de vida privado com bases objetivas. Leite (1963, p. 35) comenta que “ao libertar o operário da tutela das corporações”, a doutrina liberal “o deixara desarmado diante dos riscos da existência”.

Adicionalmente, inventos como o tear mecânico e a máquina a vapor, no período que se convencionou chamar de Revolução Industrial (1760-1840), vieram a alterar a forma de produção e, segundo alguns autores, separar de forma definitiva o artesão ou o artífice dos meios de produção.

⁷ John Locke (1632-1704), filósofo britânico, defendia a liberdade e a tolerância, sendo um dos expoentes do empirismo que apregoa que o todo o conhecimento advém unicamente da experiência, devendo serem descartadas as verdades reveladas ou transcendentais.

⁸ Adam Smith (1723-1790), em sua obra, “A Riqueza das Nações”, argumenta a favor da divisão do trabalho para o crescimento da produção e do mercado, por meio da livre concorrência. Considerado por alguns autores como o criador do liberalismo econômico.

⁹ David Ricardo (1772-1823), em “Princípios de Economia Política e Tributação”, propõe abordagem que permite compreender como são formados os salários e a renda dos proprietários de terra e relaciona lucro com salários, entendendo que variam de forma inversamente proporcional.

¹⁰ Documento aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária, que condensava em 17 artigos os ideais libertários e liberais, e proclamava as liberdades e os direitos individuais e coletivos inerentes a todos os homens.

Hobsbawm (2000, p. 13) ao discorrer sobre a Revolução Industrial afirma que foi a “mais radical transformação da vida humana já registrada em documentos escritos. Durante um breve período ela coincidiu com a história de um único país, a Grã-Bretanha”. Afirma ainda que “não foi mera aceleração do crescimento econômico, mas uma aceleração de crescimento em virtude da transformação econômica e social” (Hobsbawm, 2000, p.33).

Com a Revolução Industrial e sob ideário liberal do Estado Moderno, Castro e Lazzari (2009, p. 37) expõem que “os problemas gerados pelo trabalho assalariado, pela concentração de renda e [...] pela exploração do trabalho sem salvaguarda de espécie alguma” estimulou convulsões sociais e levantes de movimentos de trabalhadores e “embates dos proletários com o aparato policial-estatal”.

A Revolução Industrial fez surgir o “trabalhador livre” que não possuía mais os meios de produção, mas apenas força de trabalho: uma transformação radical nas relações de trabalho. Agora, o “trabalhador livre” vendia sua força de trabalho em troca de um salário para sua sobrevivência que, em geral, não atendia às necessidades mais básicas de alimentação ou moradia. (Hobsbawm, 2000, pp. 53- 122). Uma parcela significativa dos novos “trabalhadores livres” passou a necessitar das ações de assistência social, para suas necessidades individuais.

Até meados do século XVIII, as crescentes necessidades individuais haviam sido atendidas, mesmo que precariamente, por meio de ações de natureza assistencial dos Estados, de instituições ou pela poupança individual. Sob o novo cenário social e econômico isso já não ocorria da mesma forma e gerava grande inquietação.

O movimento cartista¹¹ inglês, os levantes franceses e alemães por volta de 1840, dentre outros, serviram de alerta e despertaram a atenção dos governos para uma eminente ruptura social (Castro & Lazzari, 2009, pp. 37-38).

¹¹ Movimento que tinha por finalidade a conquista de direitos políticos e sociais, expressos em uma Carta, elaborada entre 1837 e 1838, conduzido pelo operariado inglês por meio dos *trade unions* (os futuros sindicatos)

2.2 Previdência: uma Necessidade e um Direito Social

A compreensão de risco eminente de ruptura da estabilidade social, face ao crescente embate entre os interesses coletivos e o interesse individual, foi consolidando o entendimento de que, ao contrário do que apregoava o liberalismo, seria imperativa alguma forma de intervenção do Estado sobre as condições de trabalho e de assistência (Litala, 1959, pp. 26-30).

Nessa linha, ao pontuar a situação da Alemanha durante o período da Revolução Industrial Russomano (1979) comenta:

Ante o clamor popular, em uma nação que se industrializava com rapidez, o grande estadista [refere-se a Bismarck] compreendeu que era inútil usar apenas a repressão policial e militar. Ao contrário, era preciso oferecer um programa político novo, que roubasse o conteúdo da pregação socialista e que, dentro do estilo e da estrutura do governo alemão, aliciasse, a seu favor, a simpatia do povo. (Russomano, 1979, p. 9)

Coube à Bélgica a instituição do primeiro regime de aposentadoria em favor dos marinheiros da marinha mercante, inválidos ou idosos, em 1844. Regime similar foi adotado pela Itália em 1861 e pela França em 1885, também para os marinheiros da marinha mercante (Lopes, 2009, p. 294).

Entretanto, esses sistemas de proteção não amparavam seus segurados em todas as suas contingências de vida. Nasceu na Áustria em 1854, o “primeiro sistema completo de seguro social obrigatório, abrangendo a doença, os acidentes de trabalho, a invalidez, a velhice e a morte” (Lopes, 2009, p. 294). Os segurados foram os mineiros, por meio das Caixas de Confraternidade Mineira, denominadas de *Brudersladen*.

Em que pesem os avanços dos sistemas citados como o austríaco, em particular pela amplitude de sua cobertura, foi na Alemanha que ocorreu a gênese do sistema previdenciário moderno, segundo a maioria dos autores.

Trabalhos como os de Lorenz von Stein, jurista alemão, economista e adepto da corrente filosófica de Hegel¹², considerado por alguns como pai intelectual do *Welfare State*¹³ moderno, tiveram grande influência nas políticas de proteção social estabelecidas na Alemanha (Kaufmann, 2012, p. 65), assim como também os mecanismos e princípios da lei inglesa *Poor Law Act*, nas versões de 1601 e 1834.

Na segunda metade do século XIX, a Alemanha apresentava os mesmos contrastes sociais dos demais países europeus, com insatisfação social e demandas sociais crescentes sob uma economia pulsante. Evans (2010) comenta:

Bem antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha era a economia mais rica, poderosa e avançada do continente. Nos últimos anos de paz, a Alemanha respondia por dois terços da produção de aço da Europa continental, metade da produção de carvão e linhita, e produzia 20% mais energia que Grã-Bretanha, França e Itália juntas. (Evans, 2010, p. 58)

Em 1883, em meio às crescentes demandas sociais e sob os auspícios do imperador Guilherme I, o chanceler alemão Otto von Bismarck instituiu um programa de seguro social, contributivo, compulsório, extensivo a todos os trabalhadores de qualquer profissão e de ampla cobertura (Ibrahim, 2012; Lopes, 2009; Russomano, 1979).

A proteção social alemã foi concebida com base em dois fenômenos concorrentes: o primeiro, das associações de mútuas, manifestas nas corporações de ofício, guildas e *tontinas*, no que concerne à sua técnica e forma de funcionamento; o segundo, da assistência ou caridade organizada, no que concerne aos seus objetivos de amparo social. (Fischlowitz, 1955, p. 28)

Ressalta-se que apesar de contributivo, o programa de seguro social alemão não contemplou a contribuição do Estado, embora ela estivesse no projeto original de

¹² Georg Wilhelm Friedrich Hegel, filósofo alemão, viveu entre 1770 e 1831. Uma de suas últimas obras, *Princípios da Filosofia do Direito*, sistematiza suas ideias com relação à sociedade e ao Estado, dando origem a uma corrente de pensamento, o hegelianismo.

¹³ *Welfare State*, em tradução livre: Estado do Bem-Estar Social. Não há consenso sobre o que significa para a sociedade que o implementa, nem sobre a dimensão exata que deva assumir (Esping-Andersen, 1990).

Bismarck. O programa foi aprovado apenas com contribuições patronais e dos segurados. Ao descrever a situação política e sobre o plano de seguro social que Bismarck desejava, Taylor (2009) comenta:

Estas ideias eram demasiado novas para os contemporâneos de Bismarck. A maioria resistiu-lhe com base na economia liberal. Até os sociais democratas estavam mais interessados na conquista do poder político do que na reforma social. Mesmo quando a segurança social [termo utilizado para a previdência social] foi aprovada, o Reichstag [parlamento alemão] derrotou Bismarck num ponto essencial. Retirou a contribuição do Estado, deixando a segurança social como um ônus directo sobre o trabalhador e empregador. Na sua perspectiva, os políticos actuaram sabiamente. Bismarck pretendia que os trabalhadores se sentissem mais dependentes do Estado, logo, dele [como Chanceler]. Em última análise, queria tornar os políticos inúteis. (Taylor, 2009, pp. 199-200)

Pelo que se observa, o projeto original proposto por Bismarck previa também a contribuição estatal, o que tornaria o projeto da época similar aos atuais sistemas de previdência existentes, no que se refere ao aspecto contributivo.

De toda forma, o sistema implantado na Alemanha, de ampla cobertura social e com apenas contribuição patronal e do segurado, ficou conhecido como sistema Bismarckiano. Ele serviu de base para os sistemas de proteção implementados posteriormente por toda a Europa e por toda a América.

Para Ibrahim (2012, pp. 46-47), no sistema alemão, compulsório e contributivo, consolida-se a “prestação previdenciária como direito público subjetivo do segurado”. Nele o segurado passa a ter direito ao benefício, mediante a ocorrência do evento previsto, “sem que o Estado possa alegar dificuldades financeiras para elidir-se a esta obrigação”, apesar do Estado ser apenas gestor e nada contribuir para o sistema.

A mudança conceitual, trazida por esse sistema, é profunda. A proteção social do sistema alemão deixa de ter a característica de assistência *a posteriori* e passa a ter o carácter de previdência *a priori*, dentro do entendimento de Venturi (1994) e Cardone (1990).

É importante reiterar que as políticas sociais implantadas não foram, necessariamente, *motu proprio* de Estados benevolentes, mas o resultado de

demandas populares concretas e muitas vezes violentas. (Vilas, 1978, p. 7). Sob esse cenário, medidas de proteção sob a forma de seguro social foram sendo disseminadas pelo continente europeu, mas só encontram eco nos demais continentes após a Primeira Guerra Mundial. (Coimbra, 1980, p. 27).

Mesmo no continente europeu, a aludida disseminação não ocorreu de forma uniforme, tendo os países europeus adotados regimes diferentes de seguro social compulsório, variável de país para país, no que se refere ao rol de riscos cobertos, à forma de concessão e à parcela coberta da população. Um exemplo seria a Dinamarca, ao estabelecer o sistema de seguro social para os trabalhadores da indústria em 1898, estendendo-o para a marinha mercante em 1905 e, em 1908, para os trabalhadores da agricultura. (Lopes 2009, p. 295).

Com o advento da Primeira Guerra Mundial, ocorreram transformações profundas na estrutura social e econômica de todos os países, que provocaram alterações nos sistemas de proteção social já existentes e sua disseminação para países que ainda não haviam implementado algum sistema.

Dentre os países que implementaram ou modificaram seus sistemas de proteção social nesse período, menção deve-se fazer ao México e sua reforma constitucional de 1917. Castro e Lazzari (2009) ressaltam que foi a primeira constituição a sistematizar um conjunto de direitos sociais em seu bojo, por meio do inciso XXIX da alínea A de seu art. 123:

Artigo 123. Toda pessoa tem ...

XXIX. É de utilidade pública a Lei do Seguro Social, e ela compreenderá seguros por invalidez, por velhice, de vida, por interrupção involuntária do trabalho, de doença e acidentes, de auxílio-natalidade e qualquer outro seguro destinado à proteção e ao bem-estar dos trabalhadores, dos camponeses, dos não-assalariados e de outros setores sociais e seus familiares” (tradução *nossa*).¹⁴

¹⁴ Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1917.

“Artículo 123. Toda persona tiene [...] sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Tal proposição permite inferir que a proteção social inicia o processo de firmar-se como direito social e inalienável, visto que outros países, como a Alemanha e sua Constituição de Weimar, seguiram na esteira da constituição mexicana, quando de suas reformas. (Leite, 1963, p. 34-36). Castro e Lazzari (2009, p. 44) referem-se a tal fenômeno como deflagração da constitucionalização dos direitos sociais. Tal constitucionalização vem dar origem ao Estado do Bem-Estar Social.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e em função de desequilíbrio na economia americana, uma profunda crise econômica abate-se sobre os Estados Unidos em 1929, disseminando-se para os demais países, face ao peso que a economia americana adquiriu no cenário econômico mundial no período pós-guerra.

Para superar o colapso econômico que afetou de sobremaneira as empresas e as famílias, o governo americano estabeleceu um plano de recuperação econômica, denominado de *New Deal* (1933), que previa forte intervenção no domínio econômico e injeção de recursos orçamentários (Cruz, 2004, pp. 210-240).

Dentro do arcabouço de medidas, figurava o *Social Security Act*, programa com ações nas áreas de saúde, assistência e previdência social. Apesar do nome, autores como Ibrahim (2012), Venturi (1994) e Cardone (1990) ressaltam que tal sistema, especificamente na área de previdência, apenas veio a implementar um seguro social contra o desemprego, a velhice e a morte. Atendia somente a categorias específicas de trabalhadores e ainda era custeado apenas por contribuições patronais e de trabalhadores. Ainda assim, *Social Security Act* americano serviu de modelo base para alguns dos sistemas latino-americanos de previdência.

Sob a onda reformista dos sistemas de proteção social e já em pleno período da 2ª Guerra Mundial, surge na Inglaterra uma nova proposta, em 1941.

Sob a presidência de Sir Willian Henry Beveridge, foi constituída uma comissão interministerial (*Inter-departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*) para propor reformas no sistema de proteção social inglês e alternativas para os problemas da reconstrução econômica do período pós-guerra. A comissão

deveria reexaminar o sistema de proteção e de serviços conexos vigentes, as experiências passadas (Exemplo: *Poor Law*) e os sistemas de proteção de outros países.

O governo britânico acreditava que políticas sociais seriam necessárias e poderiam ser um mecanismo de estabilidade macroeconômica e social no período crítico do pós-guerra, face à proliferação de demandas políticas e sociais (Sigerist, 1999, p. 476-481). Os estudos e conclusões da comissão interministerial, presidida por Sir Beveridge, deram origem ao *Report on Social Insurance and Allied Services* (Fraser, 2009, pp. 245-285), em novembro de 1942, com propostas de novas políticas de proteção social.

Em 1945, com o término da 2ª Guerra Mundial e com a ascensão ao poder do partido trabalhista no Reino Unido, o primeiro-ministro inglês Attlee¹⁵ promove a reforma do sistema de proteção social britânico, por meio do Plano Beveridge, assim denominado em razão de ter como base o *Report on Social Insurance and Allied Services*.

A reforma criou um sistema universal, que abrangia todos os cidadãos e com participação compulsória de toda a população. Sobre o Plano Beveridge, Borges (2003) comenta:

Em seu trabalho, Beveridge, usando as teorias de Keynes e revendo o conjunto das *poor laws*, propôs um amplo sistema de proteção ao cidadão, chamado de 'Sistema Universal de Luta Contra a Pobreza'. Este sistema propiciou a universalização da previdência social na Grã-Bretanha, já que a proteção social se estendia a toda a população, não apenas aos trabalhadores, e propiciava um amplo atendimento à saúde e um sistema de proteção ao desemprego. (Borges, 2003, p. 31)

O Plano Beveridge propunha que a proteção social deveria ser prestada do berço ao túmulo ("*Social security from the cradle to the grave*"). Dentre outras características, estabelecia a universalidade de proteção social para todos os cidadãos, unificava os seguros sociais existentes, estabelecia a igualdade de proteção social e uma tríplice forma de custeio, com prevalência do custeio estatal.

¹⁵ Clement Richard Attlee, político inglês do Partido Trabalhista, foi primeiro-ministro do Reino Unido entre 1945 e 1951, após a derrota do Partido Conservador nas eleições de maio de 1945.

É importante ressaltar uma diferença fundamental entre o sistema proposto pelo Plano Beveridge e o sistema bismarckiano (Alemanha), seguido por diversos países: a forma de custeio.

No sistema proposto por Beveridge, além das contribuições patronais e dos trabalhadores, também a sociedade contribuiria por meio de impostos e taxas (a contribuição do Estado), de forma a financiar o sistema que, em última instância, era para todos. Essa seria a *contribuição da nação* para o sistema. Em razão de sua universalidade, amplitude de coberturas e forma de custeio, tal sistema passou a ser conhecido como sistema beveridgiano, em contraposição ao sistema bismarckiano que não era universal e não contou com o financiamento estatal.

Uma consequência dessa nova forma de pensar foi transformar o seguro social, de uma simples ação intervencionista do Estado, em um direito subjetivo inquestionável” (Buffil, 1951, p.105)¹⁶.

Na primeira metade do século XX, essa nova forma de pensar evolui para o conceito *Welfare State*, como política de Estado e direito social, cabendo esclarecer que o termo *Welfare State* não surge no século XX, mas em 1885, com Ebbe Hertberg¹⁷, em dispositivos legais da Noruega. (Townsend, 2009, p. 171).

Não existe consenso exatamente do que seria *Welfare State*. Pereira (2008, pp. 23-57), por exemplo, chama a atenção à controversa identificação de política social (*social policy*) com *Welfare State*. Entende a autora que se tratam de fenômenos equivalentes, pois ambos constituiriam uma resposta combinada aos embates de classes que tiveram seu ponto alto nos fins do século XIX. Tal entendimento tem por base, segundo sua concepção, de que o *Welfare State* seria um modelo de

¹⁶ “La primera consecuencia de la aparición del nuevo concepto de Seguridad Social es precisamente ésta de transformar el sentido del Seguro Social como simple y característica medida intervencionista del Estado configurándolo como un derecho subjetivo incuestionable” (Buffil, 1951, p.105).

¹⁷ Ebbe Carsten Hornemann Hertzberg (1847 – 1912), economista, historiador e político, com trabalhos e estudos principalmente na área de crédito bancário.

intervenção estatal que implementou sistemas de proteção social, especialmente a partir do período após a 2ª Guerra Mundial.

Dolgoff e Feldstein (2002, p. 4), por sua vez, estabelecem como *Welfare State* “todas as intervenções sociais estatais destinadas a melhorar ou a manter o funcionamento social dos habitantes”¹⁸, excluídas as despesas que se caracterizassem como serviço social (*social work*), tais como as despesas com educação, polícia e bombeiros.

Dentre as várias correntes, a de Wilensky (1975, pp. 2-10) parece ser a mais adequada à discussão sobre o que seria *Welfare State*, dentro do que estabeleceu a Constituição Brasileira de 1988 para a seguridade social: um conjunto de programas estatais que envolvem ações apenas na área da saúde, previdência e assistência. A exemplo de Dolgoff e Feldstein (2002), Wilensky (1975) também entende que programas relativos à educação e à habitação não estariam no compêndio do *Welfare State*.

Independente da linha ou corrente, é convergente o entendimento de que as ações e programas relativos ao *Welfare State*, compreendidos nos conceitos dessas correntes, devem ser executados por serem direito social e não por caridade.

Na esteira da consolidação da cultura do *Welfare State*, está “a compreensão de que a proteção social era dever da sociedade como um todo” (Borges, 2003, pp. 25-35). Tal entendimento permeava o Plano Beveridge e lançou as bases para o seguro social como se manifesta atualmente no mundo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu o entendimento de que a proteção social é um dever de toda a sociedade, consubstanciando esse entendimento nos dispositivos constitucionais que versam sobre a seguridade social.

Esses entendimentos permitem uma melhor compreensão do sistema brasileiro de previdência social instituído pela Constituição Federal de 1988, sob os princípios do sistema beveridgiano para a previdência do setor privado e sob os princípios do

¹⁸ “All social interventions intended to enhance or maintain the social functioning of human beings”

sistema bismarckiano para a previdência do setor público, como será discutido na seção subsequente.

2.3 A Previdência Social no Brasil

A origem e a evolução da proteção social no Brasil trilharam caminhos similares aos demais países.

Surge na forma de mutualismo de associações de ofício e na forma de assistência e caridade de associações religiosas, na qual os representantes mais antigos seriam as Santas Casas de Misericórdia que datam de 1543, segundo Ibrahim (2012, p. 54). Depois, evolui gradativamente para um sistema com maior intervenção estatal, culminando no reconhecimento da proteção social como um direito social na Constituição Federal de 1988, sob a égide do *Welfare State*.

Na historiografia oficial, Campos (2013, p.36) comenta que a previdência social como política de proteção social remontaria ao Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também conhecido como “Lei Eloy Mendes”. Apesar de haver certa coincidência com o momento histórico no mundo – a expansão dos sistemas de proteção social observada após a Primeira Guerra Mundial – a questão continua sendo controversa.

Para Campos (2013, p. 15) há “controvérsias sobre os antecedentes e sobre as origens da proteção social” no Brasil. Ele elenca as três correntes mais usuais:

- a) para primeira corrente, a origem da proteção social remontaria à época do Império;
- b) já para segunda, o marco inicial é a Lei Eloy Mendes de 1923;
- c) para a terceira e última, proteção social teria como marco inicial a estruturação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, na década de 1930.

É certo, contudo, que independente da corrente adotada, elas são adequadas para explicar a origem da previdência no setor privado, mas não são adequadas para o

setor público. Para o benefício de aposentadoria do setor público, por exemplo, qualquer uma das correntes careceria de um elemento essencial, necessário tanto em um sistema bismarckiano, quanto em um sistema beveridgiano: a contribuição dos segurados para o sistema.

Em razão do exposto é que se considera a Constituição Federal de 1988 como marco para previdência social dos servidores públicos. É necessário, todavia, compreender alguns dos antecedentes da previdência dos servidores.

2.3.1 A Previdência Social dos Servidores Públicos no período anterior à Constituição Federal de 1988

O setor público foi pioneiro na conquista de alguma proteção social e na instituição de seus sistemas de previdência (Campos, 2013, p. 42), seja no tempo do Império ou na era republicana do Brasil.

Tal situação se justifica dada à maior organização histórica da classe de servidores públicos e o poder de pressão junto ao empregador: o próprio Estado. Como exemplo, pode-se citar o Montepio Geral dos Servidores do Estado, ainda no tempo do Império, datado de 1835, inserido no contexto histórico das Caixas de Assistência Mútua que existiam na Europa na época.

Pinheiro (1999, pp. 7-26) afirma que o modelo de seguridade social do setor público, anterior à Constituição Federal de 1988, era essencialmente uma extensão da política de pessoal do Estado. Pontua ainda o autor:

O modelo de seguridade social do setor público foi organizado segundo a relação de trabalho *pro-labore facto*, em que o direito à aposentadoria não está condicionado à contribuição, senão à vinculação do funcionário ao Estado.

Neste modelo, ao aposentar-se, o empregado recebe os proventos de seu próprio empregador, que é o Estado. Assim, o inativo continua mantendo o status de funcionário, ao contrário do que sucede na iniciativa privada [...].

A contribuição do empregado, quando existe, financia benefícios para os dependentes, tais como pensões, ou serviços de assistência à saúde, além de outras modalidades de benefícios assistenciais.

O pagamento da aposentadoria, em geral, é uma obrigação do Tesouro, da mesma maneira que o é o pagamento dos funcionários ativos. (Pinheiro, 1999, pp. 7-26)

Esse modelo garantia aos servidores públicos o direito de se aposentarem, pelo ente, em razão da relação *pro-labore facto*. Contudo, os benefícios de pensão por morte e auxílio reclusão¹⁹ tinham tratamento diferente: não eram garantidos pelo ente.

Para a garantia desses últimos benefícios, foram instituídos os Montepios, as Caixas de Assistência ou os Institutos de Previdência, conforme a época e ente, todos de caráter contributivo. Geralmente o ente e sempre os servidores deveriam contribuir para terem direito ao rol de benefícios oferecidos.

Essas entidades de direito público operavam em bases similares ao sistema bismarckiano, mediante o recolhimento de contribuição de seus segurados e do Estado (na qualidade de empregador), com alíquotas definidas para ambos e visando a formação de um fundo capaz de suportar o pagamento dos benefícios previstos.

Na esfera estadual, dado ao elevado número de servidores, adotou-se como prática a constituição de entidades sob a forma de Institutos de Previdência, os quais ficavam responsáveis por prover os benefícios de pensão e auxílio reclusão, dentre outros. Era comum também a instituição de plano de assistência à saúde por essas entidades, voltado exclusivamente para os servidores e seus dependentes (Campos, 2013, p. 50).

Na esfera municipal, tal fenômeno ocorreu em menor escala, em virtude da estrutura administrativa necessária e dos custos administrativos envolvidos. Somente os municípios maiores, tendo praticamente como representantes apenas as capitais dos estados, é que vieram constituir entidades específicas. A solução adotada pelos

¹⁹ Benefício devido aos dependentes do segurado recluso preso em regime fechado ou semiaberto (desde que a execução da pena seja em colônia agrícola, industrial ou similar), durante o período de reclusão ou detenção. O objetivo do benefício é prover sustento aos dependentes econômicos do segurado, enquanto forem elegíveis ao benefício, durante o período de cumprimento da pena.

demais municípios foi a celebração de convênio, com a entidade estadual do estado no qual se localizavam, de maneira a prover proteção previdenciária almejada.

Em que pese essas vicissitudes, a proteção social do setor público era efetiva, apesar de operar de forma fragmentada e dissonante, quando comparada ao sistema de proteção do setor privado, pois nesse uma única entidade concedia todos os benefícios e sempre mediante contribuição. O ente concedia e pagava as aposentadorias de seus servidores, sem qualquer contrapartida contributiva dos servidores, e os Institutos de Previdência concediam e pagavam os benefícios de pensão e auxílio reclusão, para os quais contribuía tanto os servidores, quanto o ente (na qualidade de empregador).

Somente com o advento da Constituição de 1988 é que tal situação passou a convergir para um formato mais uniforme e universal de proteção.

2.3.2 A Previdência Social dos Servidores na Constituição Federal de 1988

Até o ano de 1988, a proteção social nas áreas de saúde, previdência e assistência social não era universal e, por conseguinte, nem todo cidadão contava com o amparo estatal nessas áreas.

Na área de saúde, por exemplo, prevalecia o conceito de atendimento laboral pelo Estado brasileiro, conforme atestado por Asensi (2010):

A utilização dos serviços de saúde se encontrou vinculada à situação empregatícia, ocasionando a exclusão de uma parcela relevante da população desempregada, seja por deficiências físicas, seja por insuficiências na educação ou, mesmo, por inacessibilidade estrutural ao mercado de trabalho formal. (Asensi, 2010, p.35)

Assim, caso o cidadão não estivesse no mercado formal de trabalho e não fosse segurado da previdência social, suas alternativas para um eventual de atendimento de saúde eram: suportar os próprios custos ou recorrer à caridade, consubstanciada no atendimento oferecido por entidades tais como as Santas Casas de Misericórdia. Na proteção previdenciária, também haviam aspectos que requeriam atenção.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, um novo sistema de proteção social foi delineado: o sistema de Seguridade Social. A Seguridade Social foi definida no caput do artigo 194 da Constituição Federal de 1988, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Era, portanto, um sistema de proteção que abrangeu os três programas sociais de maior relevância: a previdência social, a assistência social e a saúde.

A seguridade social nos moldes preconizados pela Constituição Federal de 1988, segundo Balera (1989, p. 33), representou “uma evolução na concepção do papel do Estado e da sociedade”, pois o novo ordenamento constitucional conferiu à seguridade social “três instrumentos para o cumprimento dos objetivos da ordem social: o sistema de saúde, o sistema de previdência e o sistema de assistência social”.

Dentre outras, a nova Constituição consolidou a ideia de direito social à previdência social, à saúde e à assistência social, universalizando-as. Em sua forma de financiamento, seguiu o sistema Beveridgiano de proteção. A nova concepção previu a proteção quase total aos indivíduos em situações de necessidade, no âmbito da assistência social, previdência social e saúde, por meio de atitudes positivas previstas em lei, o que não ocorria até então.

Afirma Balera (1989, pp. 33-34) que o novo esquema de proteção social superou “a concepção estrita de um seguro que somente beneficia aos que a ele aderem mediante contribuições pactuadas. A seguridade social tinha como pedra angular a universalidade”. Tratava-se, agora, de um esquema protetivo amplo, moldado a partir da constatação de que sem a superação da miséria e das desigualdades não haveria bem-estar e nem justiça social. Essa era a lógica *Welfare State* que se disseminou nos países europeus, entre 1945 e 1970.

É necessário, todavia, diferenciar um sistema de assistência social de um sistema de previdência social. Venturi (1994, pp. 578-580) estabelece que a assistência e a

previdência (por ele tratada como seguro social), tem naturezas diversas, utilizam técnicas diferentes e agem em momentos distintos.

A previdência assegura por direito, benefícios mantenedores e/ou restauradores decorrentes de eventos (morte, invalidez, doença etc.) antes que tais eventos conduzam o indivíduo a um estado de indigência e privação. A obrigação do Estado e o direito do indivíduo formam-se *a priori*, aguardando-se apenas a verificação dos eventos estabelecidos para o exercício do direito social previsto.

Já na assistência social, a obrigação do Estado ocorre apenas, se, quando e durante o período no qual o indivíduo satisfaça os critérios estabelecidos para a cobertura da necessidade. A assistência não age por direito *a priori*, mas por juízo discricionário e apenas quando o indivíduo já se encontra em estado de indigência ou privação que ela deve debelar, seja em virtude de eventos previstos ou não. Dessa forma, a assistência age *a posteriori*.

No que se refere ao sistema de previdência, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu três regimes de previdência no Brasil:

- a) o regime próprio de previdência social (RPPS), no art. 40, de caráter compulsório, contributivo e destinado aos servidores públicos efetivos;
- b) o regime geral de previdência social (RGPS), no art. 201, de caráter compulsório, contributivo e destinado aos trabalhadores da iniciativa privada; e
- a) o regime de previdência privada, no art. 202, de caráter facultativo, contributivo e destinado a complementar ou suplementar os benefícios da previdência social. É também conhecido de regime de previdência complementar.

São de filiação compulsória os dois primeiros regimes: o RPPS e o RGPS. É facultativa a filiação ao terceiro regime que trata da previdência complementar. Os três

regimes têm por objetivo prover segurança social previdenciária às contingências de vida, inatividade, natalidade, doença, morte e invalidez.

Em virtude dos dispositivos constitucionais que versam sobre previdência, representados pelos artigos 40, 201 e 202 da Constituição Federal, depreende-se que a proteção previdenciária oferecida por esses regimes tem os seguintes públicos:

- a) os servidores públicos de cargos efetivos, no caso regimes próprios de previdência social, instituídos a critério de cada ente federativo;
- b) os trabalhadores do setor privado, os servidores públicos não detentores de cargos efetivos, os detentores de cargos eletivos e aqueles que facultativamente filiam-se ao regime, no caso do regime geral de previdência social; e
- c) qualquer pessoa que facultativamente filie-se a um plano do regime de previdência complementar, oferecido e operacionalizado por meio de seguradoras e entidades de previdência complementar de direito privado.

No que concerne ao setor público, o art. 40 da Constituição Federal assegurou aos servidores de cargos efetivos um regime previdenciário específico, de caráter contributivo e solidário, mediante a contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas e ainda observando critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Na eventualidade do ente federativo não desejar ou não conseguir instituir um regime próprio de previdência, seus servidores seriam compulsoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, sujeitos também ao rol de benefícios desse e às respectivas normas de concessão.

Tanto Campos (2013) quanto Tavares (2015) atestam que, apesar das constituições brasileiras anteriores versarem sobre benefícios previdenciários para o setor público, a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer princípios que deveriam ser

seguidos pelos entes que viessem a estabelecer regimes próprios para seus servidores:

- a) a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal deveriam amparar seus respectivos servidores, no que se refere à proteção previdenciária;
- b) a previdência social dos servidores públicos passaria a ser obrigatoriamente contributiva, sendo devida contribuição tanto pelos servidores quanto por seus empregadores, bem como pelos aposentados e pensionistas;
- c) os entes poderiam estabelecer um regime próprio de previdência social para seus servidores que poderia amparar, exclusivamente, servidores públicos de cargos efetivos;
- d) o plano de benefícios do regime deveria ser financeiro e atuarialmente equilibrado.

Apesar da faculdade prevista pela Constituição Federal de 1988, foi apenas no final da década de 1990 que se observou movimentação mais efetiva dos entes federativos no sentido de instituírem regimes próprios para seus servidores.

Enquanto Tavares (2015) e Ibrahim (2012) atribuem a postergação da instituição de regimes próprios à dúvida sobre a existência dessa faculdade, outros, como Campos (2013), entendem que havia necessidade de melhor detalhamento e elucidação da real intenção do legislador relativa à proteção social dos servidores públicos. Isso veio a ocorrer apenas com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, e da Lei Federal 9.717, de 27 de dezembro de 1998.

A Emenda Constitucional nº 20/1998, ao alterar o art. 40 da Constituição Federal de 1988, elucidou pontos importantes referentes à previdência de servidores públicos. Dentre outros, merecem destaque, tanto o caput do art. 40 quanto os parágrafos décimo terceiro e décimo quarto:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

(...)

Dessa maneira, a partir de 16 de dezembro de 1998, foi pacificado o entendimento de que era facultado aos entes a criação de um regime de previdência de caráter contributivo para seus servidores e que aos servidores de cargos não-efetivos aplicava-se o Regime Geral de Previdência Social. Sobre a possibilidade de limitação do valor das aposentadorias e pensões, a Emenda Constitucional nº 20/1998 também lançou luz sobre o problema. Explicitou que os entes poderiam impor limite aos benefícios de seus servidores, desde que fosse estabelecido um regime de previdência complementar para os servidores.

À Lei Federal 9.717/1998 coube a tarefa de estabelecer as regras de organização e funcionamento, a forma de custeio e de governança dos regimes próprios de previdência social e forma de se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes. Ela determinou também que o rol de benefícios dos regimes próprios deveria contemplar, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão. Contudo, foi vedada a concessão ou a instituição de um rol de benefícios diferente daquele existente no Regime Geral de Previdência Social. Tal disposição fez com que entes que concediam benefícios como pecúlio por morte e auxílio-natalidade, por exemplo, fossem obrigados a encerrar a concessão destes.

No que se refere ao custeio do sistema, essa Lei Federal determinou ainda que as alíquotas de contribuição e o plano de custeio fossem revistos anualmente e fixados por meio de avaliação atuarial, de maneira a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime e sua perenidade. O financiamento do regime dar-se-ia por meio de contribuições do ente e dos respectivos servidores ativos, inativos e dos pensionistas, sendo também o ente responsável por eventual insuficiência financeira e/ou déficit atuarial. No caso da contribuição do ente, a Lei Federal 9.717/1998 impôs ainda um limite, com base na contribuição do servidor, conforme pode ser observado no art. 2º. desse dispositivo:

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado.

Para uma melhor compreensão do sistema, é importante entender a natureza dos recursos vertidos pelo ente para um regime próprio. O recurso vertido a título de contribuição, contemplado no art. 2º. da Lei Federal supracitada refere-se, especificamente, à *contribuição normal*.

Como *contribuição normal* ou *contribuição ordinária* deve-se entender a contribuição que tem por objetivo prover recursos financeiros suficientes e no prazo adequado, para o pagamento dos benefícios, se todas as hipóteses e pressupostos utilizados para a elaboração do plano de custeio se confirmassem. A *contribuição normal* é calculada por meio da aplicação de uma alíquota, estabelecida no plano de custeio, sobre a remuneração do servidor. Sob essa ótica, a *contribuição normal* é considerada como a contrapartida do empregador-Estado à contribuição do servidor.

Já o recurso vertido pelo Estado, para a amortização de uma eventual insuficiência financeira ou déficit atuarial, tem natureza diversa. Ela depende do sistema sob a qual foi estabelecido o arranjo: sistema bismarckiano ou sistema beveridgiano.

Sob o sistema bismarckiano, que admite apenas contribuição do empregado e do empregador, esse recurso vertido assume a forma de uma *contribuição extraordinária* do ente para a solvência e liquidez do sistema. Essa *contribuição extraordinária* dar-

se-ia ainda na qualidade de empregador, dada à presumida hipossuficiência financeira do servidor em relação ao ente.

Sob o sistema beveridgiano, que admite contribuição do empregado, do empregador e do Estado como poder público, o recurso vertido pelo ente para cobrir uma eventual insuficiência financeira ou déficit atuarial, pode assumir:

- a) integralmente a forma de uma *contribuição extraordinária* do ente para a solvência e liquidez do sistema, na qualidade de empregador, sob o mesmo entendimento do modelo bismarckiano;
- b) integralmente a forma de *contribuição da nação* por parte do ente, na qualidade de Poder Público. Nessa situação essa *contribuição da nação* costuma assumir a denominação de *aporte financeiro*;
- c) parcialmente a forma de uma *contribuição extraordinária* do Estado - empregador e parcialmente a forma de *contribuição da nação* pelo Estado-Poder-Público. A proporção do recurso vertido, a ser considerada como *contribuição extraordinária* e *contribuição da nação*, é estabelecida mediante cálculo ou mediante a adoção de algum critério objetivo.

Importante observar que apesar de já previsto na norma constitucional original, apenas com a Emenda Constitucional nº 20/1998 e as disposições da Lei Federal 9.717/1998 é que o benefício de aposentadoria perde de forma definitiva o caráter *pro-labore facto*, passando a ser um benefício para o qual servidor deveria contribuir compulsoriamente.

A Lei Federal 9.717/1998 condicionou ainda a utilização do montante de contribuição apenas para o pagamento de benefícios previdenciários e ratificou que apenas servidores públicos titulares de cargos efetivos e militares poderiam vincular-se ao regime próprio. Em relação à governança do regime, foi imposta a criação de instâncias colegiadas de decisão e deliberação, com participação paritária do ente e dos segurados, bem como tornou-se obrigatória a disponibilização de informações aos segurados, relativas à gestão do regime.

Não obstante as disposições e exigências da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal 9.717/98, a maioria dos entes da federação nada fizeram, tempestivamente, para atender ao comando constitucional e ao comando legal. Além de não instituírem regimes próprios de previdência, também não instituíram alíquotas de contribuição para seus servidores. Apenas com o advento da Lei Federal nº 9.876/1999, de 27 de novembro de 1999, é que houve alteração significativa dessa situação. Dentre outras disposições, essa Lei modificou a redação do art. 12 da Lei Federal 8.213/91 (que versava sobre o Regime Geral de Previdência Social), passando a ter a seguinte redação:

Art. 12. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social.

Em razão do disposto na Lei Federal nº 9.876/1999, na eventualidade do ente federativo não desejar ou não conseguir instituir um regime próprio de previdência, seus servidores estariam compulsoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e sujeitos também ao rol de benefícios e às respectivas normas de concessão de benefícios desse Regime.

Sob o aspecto da proteção social de natureza previdenciária ao servidor, a Lei Federal nº 9.876/1999 era irrelevante. Os benefícios previdenciários do servidor público sempre estariam garantidos por um regime próprio, caso fosse instituído, ou pelo Regime Geral, caso contrário.

Entretanto, sob o aspecto orçamentário e financeiro, a vinculação compulsória do servidor público ao Regime Geral de Previdência Social tinha impacto significativo para ente, no caso de inexistência de regime próprio. Se houvesse vinculação compulsória dos servidores do ente ao Regime Geral, o ente passaria a pagar uma contribuição patronal mensal equivalente a 21,0 % de sua folha de salários. Essa despesa com a contribuição patronal, na visão do ente, representava uma elevação de gastos. Deve ser enfatizado também que, no caso de alguns entes, a alíquota de contribuição do regime próprio do ente poderia ser menor do que a alíquota de 21,0%

do Regime Geral, de acordo com a avaliação atuarial elaborada especificamente para aquele regime próprio. Tais situações incrementaram e aceleraram a instituição de regimes próprios, particularmente pelos entes de maior porte ou com melhor compreensão da legislação.

Interessante registrar que a própria legislação que facultava e, de certo modo, incentivava a instituição de regimes próprios, também exigia a criação de controles, procedimentos, avaliação anual do plano de custeio e demonstrativos periódicos específicos, o que requeria pessoal especializado para a gestão do regime próprio. Em razão disso, a maioria dos entes de maior porte ou com melhor compreensão da legislação optaram pela criação de um regime próprio enquanto que os demais, migraram para o Regime Geral ou permaneceram ao largo da Lei, até que fossem formalmente notificados por algum órgão de controle externo.

Pelo exposto até o momento, após a Constituição Federal de 1988, a proteção social de natureza previdenciária do servidor público poderia ser assim resumida:

- Passou a ser um direito social do servidor público e, por conseguinte, obrigação do Estado, devendo amparar tanto o servidor quanto a sua família;
- Assumiu, compulsoriamente, caráter contributivo e solidário. Ou seja: tanto o ente e quanto o servidor deveriam contribuir para a proteção social pretendida, que operaria sob um sistema de mutualismo entre seus participantes;
- Deveria observar critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema;
- Poderia ser provida por meio de um regime próprio de previdência instituído pelo ente ou por meio do Regime Geral de Previdência Social, no caso de inexistência de regime próprio.

- Caso provida por meio da instituição de um regime próprio:
 - o regime só poderia contemplar servidores públicos efetivos. Os servidores públicos de cargos não-efetivos deveriam vincular-se ao Regime Geral de Previdência Social;
 - o rol de benefícios deveria contemplar, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão, e no máximo o rol do regime geral de previdência social;
 - o regime deveria observar, no que coubesse, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social;
 - o valor dos benefícios de aposentadoria e pensão poderiam ser limitados ao máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, caso o ente estabelecesse um regime de previdência complementar para os seus servidores.

É nesse contexto que se implementa e se desenvolve o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, objeto de análise e avaliação no capítulo quarto.

Por meio do presente capítulo e de suas seções, procurou-se contextualizar a trajetória da previdência social até tornar-se um direito social, bem como três das principais características que a previdência encerra como um direito social: universalidade, caráter contributivo e direito *a priori*.

Buscou-se mostrar que a origem do sistema de proteção social é difusa na história e que o entendimento dessa proteção como um direito social só se firmou em meados do século XX, com o advento do que se convencionou chamar de Seguridade Social.

Da proteção social inicialmente sob a forma de caridade para atender a algumas necessidades individuais, na forma de assistência *a posteriori*, a previdência social transformou-se para atender a necessidades sociais *a priori* e, a partir da metade do

século XX, assumiu a moderna forma de direito social universal do cidadão e dever do Estado.

Do mesmo modo, procurou-se evidenciar os dois modelos de sistema previdenciário que surgiram, a partir do ano de 1883: o sistema bismarckiano alemão e o sistema beveridgiano inglês. O primeiro, o sistema bismarckiano alemão, financiado apenas pelos empregadores e respectivos trabalhadores, e o segundo, o sistema beveridgiano inglês, financiado pelos empregadores, pelos trabalhadores e também pelo Estado. Os princípios desses dois modelos serviram de base para os sistemas de previdência social da maioria dos países da Europa e das Américas.

Procurou-se ainda, por meio do presente capítulo, apresentar uma breve evolução da previdência social no Brasil até culminar no modelo atual, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Para esse modelo, estabelecido a partir de 1988, almejou-se elencar e analisar seus princípios norteadores e as características dos três regimes previdenciários que o compõem: o regime geral, os regimes próprios e o regime complementar.

É sob a ótica da proteção social como um direito e à luz desses princípios norteadores e das características dos três regimes previdenciários que se desenvolve e foi analisado o arranjo previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, de maneira a responder às questões geradoras do estudo.

3 Procedimentos Metodológicos

De maneira a responder às questões geradoras do estudo – qual o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais e o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias – buscou-se procedimentos metodológicos que permitissem responder a essas questões, compreender a natureza da unidade de pesquisa e sua realidade.

O capítulo aborda os procedimentos utilizados para caracterizar o estudo quanto a sua abordagem, quanto aos seus fins e seus meios. Procura-se também caracterizar a unidade de pesquisa e as razões para sua escolha, além de descrever as técnicas de coleta de dados utilizadas e a forma de análise desses dados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Em consonância com a visão e critérios utilizados por cada autor, observa-se a existência de várias taxionomias para uma pesquisa. O estudo, quanto a seus fins, assumiu uma natureza descritiva e explicativa, com abordagem qualitativa e observação longitudinal.

A natureza descritiva do estudo manifestou-se por meio da observação dos fatos para descrever as características da realidade estudada, sem interferências do pesquisador. No processo descritivo, o estudo não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, segundo o entendimento de Vergara (2005, p. 47).

Em seu processo explicativo, o estudo buscou a razão para o fenômeno, o “porquê das coisas, o esclarecimento causal e o entendimento de determinados fenômenos” (Gil, 2002, p.87). Segundo esse autor, as pesquisas descritivas e explicativas são complementares pois a primeira tenta identificar e estabelecer a relações entre variáveis e a segunda procura esclarecer sua razão de ser e a causa do fenômeno.

Quanto aos meios de investigação, em razão do caráter documental do estudo, foram utilizados documentos públicos de órgãos públicos do Governo Federal e do Estado

de Minas Gerais, estudos realizados na esfera da previdência dos servidores estaduais e a legislação pertinente ao tema abordado. Foram necessárias diversas fontes de informação para complementar os dados e permitir o confronto e a contextualização das informações obtidas, em conformidade com os procedimentos indicados por Moreira (2005, p. 269).

A análise documental consistiu em identificar, verificar e apreciar os documentos de acordo com a finalidade específica do estudo. O caráter documental da pesquisa é consonante com entendimento de Vergara (2005, p. 48) de que a pesquisa documental é “a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”. Entendimento similar tem Gil (2002, p. 45), relativo à pesquisa documental, ao estabelecer que ela se vale de materiais que não receberam “ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Ainda quanto aos meios de investigação, o estudo assumiu também caráter bibliográfico, dada à necessidade do estudo sistemático dos livros e artigos relacionados nas referências, para a fundamentação teórica do que se pretendeu descrever, com fulcro em Gil (2002, p. 44).

O levantamento das informações e dados para o presente estudo foi desenvolvido com elementos de “primeira mão”²⁰ e de “segunda mão”²¹, de maneira a alcançar os objetivos propostos no estudo.

3.2 Unidade de análise e observação

Como unidade de análise, elegeu-se o sistema de previdência social do Estado de Minas Gerais, responsável pelos benefícios dos servidores estaduais efetivos civis.

²⁰ “Segunda mão”: documentos que, de alguma forma, já trazem em seu bojo análises, tais como: relatórios de empresas, tabelas estatísticas, relatórios de pesquisa etc. (GIL, 2002, p.46)

²¹ “Primeira mão”: documentos que não receberam nenhum tratamento analítico, tais como: regulamentos, diários, memorandos etc. (GIL,2002, p. 46)

Segundo o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), constante do site²² do Ministério da Fazenda, com data-focal 31 de dezembro de 2016, o sistema de previdência social do Estado de Minas Gerais contava com 169.497 segurados ativos, com uma folha remuneratória mensal de R\$ 794.218.739,14.

Era responsável por pagar 236.420 benefícios de aposentadoria, com uma folha mensal de proventos de R\$ 892.807.289,40, e 37.835 benefícios de pensão, com uma folha mensal de benefícios de R\$ 141.235.738,95, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1

Número de Segurados e Folha Mensal do Regime Próprio de Previdência em Dez/2016

Segurados	Quantitativo	Folha Mensal
Ativos	169.497	R\$ 794.218.739,14
Aposentados	236.420	R\$ 892.807.289,40
Pensionistas	37.835	R\$ 141.235.738,95
Total	443.752	R\$ 1.828.261.767,49

Fonte: Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), data-focal 31/12/2016

A escolha da unidade de análise teve por base os critérios de relevância e acessibilidade. Relevância pelo fato de ser o terceiro maior sistema de previdência estadual da federação, em número de segurados, e dada à relevância do próprio Estado de Minas na economia do país.

No que refere ao critério de acessibilidade, o pesquisador teve acesso ao órgão gestor do sistema de previdência, para o caso de documentação não disponível para consulta em meio eletrônico ou arquivos públicos.

Para a avaliação do comprometimento do orçamento fiscal do Estado com as despesas previdenciárias, foi eleito o horizonte temporal de 15 anos, com início no ano de 2002, em função de ser o ano de instituição, pelo Governo de Minas Gerais, do sistema de previdência em análise e término no ano de 2016, último exercício anual completo, quando da realização da pesquisa.

²²<http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

3.3 Técnica de coletas de dados

Para a pesquisa bibliográfica, recorreu-se ao uso de material acessível ao público em geral, como livros, revistas especializadas, teses, dissertações e artigos acadêmicos, todos devidamente relacionados nas referências. Parte do material utilizado encontra-se em língua estrangeira: inglês, espanhol e italiano.

A pesquisa documental foi desenvolvida com base em documentos de “primeira mão” e de “segunda mão”, do período do ano de 1990 a 2016, sendo coletados para análise o seguinte:

- a) Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - FUNPEMG, do ano de 2002 a 2012, recuperados de: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/demonstrativos-rpps/draa-ate-2014/>
- b) Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP, do ano de 2002 a 2014, recuperados de: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/demonstrativos-rpps/draa-ate-2014/>
- c) Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP, dos anos de 2015 e 2016, recuperados de: <http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>
- d) Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – (RREO), dos anos de 2002 a 2016, recuperados de: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/;
- e) Demonstrações financeiras do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, do período de 1992 a 2001;

- f) Nota Técnica Atuarial do Plano do Benefício de Pensão por Morte do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, bem como os cálculos da Provisão Matemática de Benefícios Concedidos dos exercícios dos anos de 1992 a 2001, do atuário Adelmo Soares de Melo;
- g) Relatório do Estudo Atuarial para alteração do Sistema de Previdência, realizado no âmbito da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado de Minas Gerais, realizado no período de 1995 a 1996;
- h) Relatório do Estudo Atuarial para alteração do Sistema de Previdência, realizado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, realizado no ano de 1997, pelo atuário Adelmo Soares de Mello;
- i) Relatório do Estudo Atuarial para alteração do Sistema de Previdência, realizado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, realizado no período de 1999 a 2001, pelos atuários Adelmo Soares de Mello e Marcelo Nascimento Soares;
- j) Relatório do Estudo Atuarial para alteração do Sistema de Previdência, realizado no âmbito da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado de Minas Gerais, realizado no período de 1999 a 2001, pelo atuário Newton Conde;
- k) Relatório do Estudo Atuarial do Sistema de Previdência estadual, realizado no âmbito da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado de Minas Gerais e convênio com o Ministério da Previdência e Assistência Social, realizado no período de 2002 a 2004, dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

3.4 Tratamentos dos Dados e do Material Coletado

De maneira a avaliar o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias, foram utilizados dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO. Os

relatórios foram extraídos diretamente do site da Secretaria de Fazenda do Estado, visto serem de domínio público e informação oficial exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Do demonstrativo *Balanço Orçamentário*, constante do site da Secretaria de Fazenda do Estado, foram extraídos os montantes, ano a ano, constantes da rubrica “Despesas Previdenciárias” e da rubrica “Receita Realizada”, ano a ano. Estes dados foram tabulados, de maneira a permitir a elaboração de tabela que atendesse aos objetivos da pesquisa.

As despesas previdenciárias do Estado de Minas Gerais incluíam os gastos com o sistema de previdência militar e estes gastos não foram apartados, pois o objetivo era avaliar o comprometimento do orçamento com as despesas previdenciárias como um todo: civil e militar.

No presente capítulo pretendeu caracterizar a unidade de pesquisa e as razões para sua escolha, além de descrever as técnicas utilizadas na coleta de dados e elencar os dados coletados.

No próximo capítulo, por meio de análise documental e bibliográfica, é investigada a trajetória do sistema de previdência social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, do sistema implementado pelo Governo do Estado em resposta à Constituição Federal de 1988 e as razões para esse sistema. Também no próximo capítulo, é avaliado o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias por meio do confronto entre a série histórica dos gastos previdenciários entre os anos de 2002 e 2016 e a série histórica do orçamento estadual no mesmo período, ambas obtidas nos relatórios coletados e apreciados.

4 A Previdência do Estado de Minas Gerais: Evidenciação e Avaliação

Qual o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para seus servidores e qual o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias, no período de 2002 a 2016? São questões que o presente capítulo pretende responder.

Para tanto, inicia-se com um breve histórico do sistema previdenciário mineiro, desde o início do período republicano até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Depois, explicita-se o sistema previdenciário mineiro entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar Estadual nº 64, 25 de março de 2002, marco regulatório estadual do atual sistema de previdência mineiro. Ato contínuo, passa-se a evidenciar e caracterizar o novo sistema previdenciário, adotado pelo Estado para os servidores efetivos, buscando-se entender as razões para o modelo adotado.

Após compreender a natureza, as características e razões de ser do novo sistema previdenciário adotado com o advento da Lei Complementar 64/2002, passa-se a avaliar e analisar o comprometimento do orçamento fiscal do Estado com o pagamento de despesas previdenciárias, no período de 2002 a 2016.

4.1. O Sistema Previdenciário Mineiro do início do Período Republicano até a Constituição Estadual de 1935

A primeira Constituição Estadual Mineira data de 1891. Foi o primeiro ordenamento jurídico do Estado, criado no período republicano do Brasil. Ela vedava a concessão de benefícios previdenciários, permitindo apenas a reforma dos militares e um pecúlio, denominado de *pecúlio legal*, destinado aos servidores civis, conforme pode-se observar nos artigos 104, 105 e 106 de Constituição Estadual de 1891:

Art. 104 – Ficam abolidas as aposentações, quaisquer que sejam os cargos, empregos ou comissões.

Parágrafo único – É garantida a reforma para os oficiais e praças, que se inutilizarem no serviço do Estado.

Art. 105 – É vedada a concessão de pensões.

Art. 106 – Uma lei ordinária criará e organizará o pecúlio legal, em benefício dos funcionários do Estado, sem que da manutenção desta instituição resulte ônus para os cofres públicos.

Em 16 de julho de 1902, a Lei Adicional²³ nº 4/1902 deu forma definitiva ao *pecúlio legal*, estabelecendo as condições para sua concessão e financiamento:

Lei Adicional nº 4, de 16 de julho de 1902.

Artigo único – Fica substituído o art. 106 da Constituição do Estado pelo seguinte:

Será criado por lei o pecúlio obrigatório ou montepio dos funcionários públicos sobre as seguintes bases:

§ 1º - A subvenção do Estado, que será fixada anualmente, em caso algum excederá à contribuição do funcionário. À esta subvenção acrescerão 30% das custas judiciárias.

§ 2º - A taxa de juros abonada pelo Estado sobre o pecúlio, quando o tome por empréstimo, não excederá de 6% ao ano.

§ 3º - Cessarà a subvenção do Estado desde que o pecúlio do funcionário possa garantir-lhe pensão correspondente à terça parte de seus vencimentos.

§ 4º - A renda resultante do capital formado com as subvenções do Estado aproveitará ao funcionário no caso de invalidez provada e à sua viúva, filhos menores ou incapazes e filhas solteiras, revertendo para a Caixa Geral do pecúlio, na falta destes interessados.

§ 5º - Serão definidos os casos restritos em que a parte do pecúlio resultante das contribuições reverterá à Caixa Geral, não podendo essa reversão ter lugar sendo decorridos três anos da inscrição do instituidor.

§ 6º - A subvenção do Estado não se estenderá aos funcionários interinos, nem aos que exerçam simples comissão.

²³ *Lei Adicional* era o termo utilizado pelo ordenamento jurídico do início do século XX, para a lei com capacidade de alterar a Constituição do Estado. Seria o equivalente a uma Emenda Constitucional, no ordenamento jurídico atual.

§ 7º - O pecúlio poderá ser facultativo para os funcionários que conterem mais de cinco anos de serviços, quando for promulgada a presente lei.

§ 8º - Os funcionários mencionados no parágrafo antecedente, inscrevendo-se para a formação do pecúlio, poderão gozar do máximo da pensão prevista no § 3º, desde que se tornem absolutamente incapazes para o serviço, fornecendo o Estado os meios para completá-la, se for insuficiente o pecúlio para esse fim. Essa parte suplementar da pensão cessará com o falecimento do instituidor.

O *pecúlio legal* era um benefício concedido em virtude de “invalidez provada” (invalidez decorrente de acidente ou doença) ou em virtude de morte do servidor, conforme pode-se constatar pelo parágrafo quarto da Lei.

Cabe esclarecer que, segundo o disposto no art. 75 da Constituição Federal de 1891, os servidores públicos só poderiam ser aposentados “em caso de invalidez no serviço da Nação”. A Constituição Estadual de 1892, não poderia prever nada diferente para o Estado. Porém, em lugar de seguir a Carta Federal e utilizar o termo “aposentadoria”, a Carta Estadual utilizou a expressão *pecúlio legal*. Pecúlio era uma denominação genérica para um benefício da área de seguro social, utilizada até meados do século XX. Dessa forma, o *pecúlio legal* previsto era, em verdade, um benefício de aposentadoria por invalidez e um benefício de pensão por morte.

O benefício do *pecúlio legal* era pago na forma de uma renda, cujo valor dependia do fundo financeiro acumulado pelo servidor e cuja administração cabia à uma figura legal denominada de Caixa Geral do Pecúlio. O fundo financeiro era formado com contribuições dos servidores e do Estado. Contudo, a contribuição do Estado, cessava sempre que o fundo acumulado pudesse garantir um benefício correspondente a um terço da remuneração do servidor, conforme disposição do parágrafo terceiro da Lei.

Além dos servidores efetivos, também tinham direito de participar da Caixa Geral os *funcionários interinos* e os que exerciam apenas cargos comissionados. Todavia, esses dois grupos não contavam com a contribuição do Estado.

É importante observar que, no caso de invalidez, o *pecúlio legal* contemplava apenas o evento de *invalidez provada*. Todavia, era corrente a concessão em razão de *invalidez presumida*. Por *invalidez presumida*, entendia-se a invalidez decorrente de

incapacidade para o serviço público em virtude de idade avançada ou, em alguns casos, em virtude do tempo de serviço já prestado na área pública.

Como não havia previsão para *pecúlio legal por invalidez presumida* na Constituição Estadual, a concessão desse benefício dava-se caso a caso, a critério do Presidente²⁴ do Estado, mediante laudo médico e na linha do Decreto Federal nº 117, de 4 de novembro de 1892. Esse decreto regulamentava a aposentadoria dos servidores federais, concedida exclusivamente sob o rótulo de “invalidez” e sob as condições estabelecidas em seus artigos primeiro, segundo, terceiro e quarto:

Art. 1º Desde a data da presente lei, é o Poder Executivo autorizado a conceder, de conformidade com o art. 75 da Constituição Federal, aposentadoria aos funcionarios publicos que a ella tiverem direito, de accordo com o disposto na mesma lei.

Art. 2º Aos funcionarios comprehendidos no artigo antecedente só poderá ser dada a aposentadoria quando provada a invalidez por inspecção de saude.

Art. 3º Não será concedida aposentadoria aos funcionarios que contarem menos de 10 annos de effectivo serviço público.

Art. 4º Ao funcionario que tiver 30 annos de serviço compete aposentadoria com ordenado por inteiro.

§ 1º Aos que tiverem mais de 10 e menos de 30 annos, compete aposentadoria com ordenado proporcional ao tempo que lhes corresponda na razão de 1/30 parte por anno.

(...)

Pelas disposições elencadas do Decreto Federal nº 117/1892, percebe-se que a aposentadoria por *invalidez presumida* dos servidores da área federal, que no âmbito dos servidores estaduais mineiros assumia a forma do *pecúlio legal por invalidez presumida*, era, com efeito, uma aposentadoria por tempo de serviço ou por idade avançada.

Não obstante a previsão legal, o *pecúlio legal* funcionou de forma precária, com concessões pontuais e praticamente sem a subvenção do Estado.

²⁴ Presidente era a denominação do chefe do Poder Executivo Estadual, na Constituição Estadual de 1891. O termo governador só passou a ser utilizado a partir da Constituição Estadual de 1935.

Apenas em 1909, por meio da Lei Estadual Adicional nº 7, de 14 de agosto de 1909, é que a aposentadoria por invalidez passou a ser explicitamente prevista para os servidores públicos estaduais, tanto em razão de “invalidez presumida”, quanto em razão de “invalidez provada”. Assim estabeleceu o artigo primeiro da Lei Estadual Adicional nº 7/1909:

Art. 1º - Fica substituído o art. 104, da Constituição do Estado, salvo o parágrafo único do mesmo artigo, que continua em vigor, pelo seguinte:

I – Os funcionários públicos que contarem mais de dez anos de serviços serão aposentados pelo Presidente do Estado, se o requererem, no caso de invalidez provada ou presumida.

II – Provar-se-á a invalidez em exame médico feito perante o juiz de direito da comarca da Capital do Estado, ou de outra, a juízo do governo, que nomeará para peritos três profissionais.

O exame será julgado por sentença, ouvido o ministério público, com recurso voluntário para o Tribunal da Relação.

III – Presumir-se-á a invalidez, provando o funcionário, pelos meios de direito, ter mais de sessenta e cinco anos de idade ou trinta e cinco de serviços, na forma do nº VIII.

IV – Não poderão ser aposentados os funcionários que não tiverem assentamento em folha, os que exercerem os cargos transitórios de comissão e os que somente receberem salários, vencimentos diários ou gratificações.

V – Computar-se-á para aposentadoria:

a) o tempo de serviço prestado no exercício de cargos provinciais ou estaduais, da Província e Estado de Minas Gerais, excluídos os mencionados no número antecedente.

b) O tempo de serviço prestado por funcionários efetivos no exercício de cargos gerais antes da promulgação da Constituição do Estado, que para outros fins lhes tenha sido ou deva ser contado em virtude de lei anterior a esta.

(...)

VII – A aposentadoria será concedida com o ordenado ao funcionário que tiver trinta ou mais anos de serviços, com o ordenado proporcional ao que tiver menor tempo. Os vencimentos dos funcionários, para todos os efeitos de direito, serão divididos em três partes iguais, constituindo duas o ordenado.

VIII – Ao funcionário que contar mais de trinta e cinco anos de serviços poderá o Presidente do Estado conceder a aposentadoria com todos os vencimentos.

Como a aposentadoria por invalidez, provada ou presumida, passou a ser explicitamente prevista, o *pecúlio legal* por invalidez perdeu seu efeito prático e passou a ser concedido apenas em caso de morte do servidor.

Importante registrar que a aposentadoria por invalidez era destinada apenas aos servidores com cargos não-transitórios, o que seria equivalente aos servidores efetivos, nos dias de hoje. É o que se depreende pelo inciso IV, também do art. 1º Lei Estadual nº 7/1909.

É interessante ainda analisar o preâmbulo da supracitada Lei, o qual especificava:

Lei 7. De 14 de agosto de 1909.

Substitui o art. 104 da Constituição do Estado, salvo o parágrafo único do mesmo artigo, que continua em vigor, e **restabelece a aposentadoria para os funcionários públicos do Estado**. (Grifo nosso).

Percebe-se pelo preâmbulo, que no período anterior à república, existia o benefício de aposentadoria por invalidez para o servidor público estadual, pois a Lei nº 7/1909 veio “restabelecer o benefício”. A aposentadoria por idade avançada ou por tempo de serviço, após cumprir o múnus público, eram suportadas pelo orçamento Estado sob o título de aposentadoria por invalidez presumida.

Até o ano de 1912, a proteção previdenciária dos servidores poderia ser resumida da seguinte forma, com o advento da Lei Adicional nº 7/1909:

- O único benefício previdenciário previsto era a aposentadoria por invalidez, provada ou presumida, integralmente suportado pelo orçamento do Estado e sem contribuição do servidor. Poderia ser concedida após 10 anos de serviço, se requerida;
- A *invalidez provada* era a incapacidade para o serviço decorrente de doença ou acidente, devendo atestada por junta médica composta por três peritos nomeados pelo Estado;

- A *invalidez presumida* era a incapacidade para o serviço, caso o servidor contasse com mais de sessenta e cinco anos de idade ou trinta e cinco anos de serviço. Ou seja, a aposentadoria por idade avançada ou por tempo de serviço, respectivamente, eram tratadas como um tipo aposentadoria por invalidez: a presumida;
- Era admitida a aposentadoria proporcional por *invalidez presumida*, com trinta anos de serviço e proventos proporcionais, segundo o inciso VII do art. 1º. da Lei.

Para a família do servidor que viesse a falecer como ativo ou aposentado, a Lei Adicional nº 7/1909 não previa qualquer benefício. Tal situação era amenizada pelo precário *pecúlio legal*, previsto na Lei Estadual Adicional nº 4/1902.

Em virtude da precariedade do amparo à família, em de 06 de setembro de 1912, por meio da Lei Estadual nº 588/1912, foi criada a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado, sob a fiscalização e administração da Secretaria das Finanças da época, de filiação facultativa e destinada a amparar a família do servidor público que viesse a falecer. O art. 2º da Lei Estadual nº 588/1912 assim estabelecia:

Art. 2º - A “Caixa Beneficente” destina-se a socorrer o funcionário público inválido ou a família daquele que falecer, cabendo, neste caso, aos seus sucessores ou legatários, conforme o direito civil, o auxílio por ela instituído.

Parágrafo único – Na falta de herdeiros ou de disposição testamentária, reverterá a importância do pecúlio em proveito do fundo da “Caixa Beneficente”.

Deve-se atentar para o fato de que apesar da expressão “socorrer o funcionário público inválido ou a família daquele que falecer” utilizada no art. 2º da Lei, ao analisar as demais disposições da Lei e sua forma de aplicação, ficou claro que a Lei amparava apenas a família do servidor.

Apesar de não haver referência explícita na Lei Estadual nº 588/1912, a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado veio substituir a figura legal da Caixa Geral do Pecúlio e seu respectivo benefício: o *pecúlio legal*.

Da entidade Caixa Beneficente participavam apenas os servidores públicos com exercício efetivo, em virtude de títulos de nomeação, os servidores que se aposentassem após a vigência da referida Lei e os empregados das recebedorias, coletorias e mesas de rendas. Os servidores que já estivessem aposentados, os que fossem nomeados para o serviço público com idade superior a 50 anos ou aqueles pertencentes à Força Pública²⁵ não poderiam participar da Caixa Beneficente. Nessa nova configuração, é relevante notar que a família dos “funcionários interinos” e dos que exerciam apenas cargos comissionados não mais teriam qualquer amparo no caso morte (amparo que era previsto pela Lei Estadual Adicional nº 4/1902 que estabeleceu o *pecúlio legal*).

O amparo à família, provido pela Caixa Beneficente, consistia de uma quantia equivalente a 3 anos de remuneração do servidor falecido, acrescida ainda da quantia de um mês remuneração a título de auxílio funeral, ambas pagas de uma só vez, conforme o disposto no art. 4º da Lei Estadual nº 588/1912:

Art. 4º - Os sucessores do funcionário que falecer terão direito a um pecúlio correspondente a três anos de vencimento do cargo que efetivamente exercer o funcionário na ocasião da morte, mais a importância correspondente a um mês de vencimentos e que deverá também ser paga por conta da “Caixa Beneficente”, como auxílio para a despesa do funeral.

§ 1º - O pecúlio a pagar não poderá exceder de trinta contos de réis (30:000\$000), nem ser inferior a um conto de réis, e o auxílio para as despesas do funeral não excederá a 1:000\$000, e nem será inferior a cem mil réis.

§ 2º - Se o falecido for funcionário aposentado, o pecúlio e o auxílio a pagar serão os correspondentes ao vencimento do cargo que o funcionário exercia na ocasião de sua aposentadoria.

Efetivamente, a garantia estabelecida pela Lei Estadual nº 588/1912 consistia de um pecúlio por morte, a pagamento único, suportado integralmente pelo grupo de servidores, além de um auxílio pecuniário para custear as despesas com o funeral.

²⁵ Força Pública: equivalente à atual Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar.

Apesar do caráter facultativo da Caixa Beneficente, a filiação ocorria por meio do sistema *negative option*. Quando da entrada no serviço público, o servidor era automaticamente inscrito, dispondo de 90 dias para solicitar sua exclusão, se assim o desejasse, segundo o disposto no parágrafo segundo do art. 3º da Lei 588/1912:

Art. 3º - (...)

(...)

§ 2º - Consideram-se inscritos, por isso fazendo parte da Caixa Beneficente, os funcionários que, até 90 dias após a data da circular da Secretaria das Finanças, consultando se aceitam ou não a sua inclusão, não a tiverem respondido.

Ao examinar os demais dispositivos da Lei Estadual nº 588/1912, constata-se que o Estado além de não ser responsável por amparar a família do servidor em caso de morte, também não era contribuinte do sistema. A Caixa Beneficente deveria manter-se apenas com as contribuições dos servidores ativos e dos aposentados futuros, conforme se verifica no art. 3º. e no art. 16 Lei Estadual nº 588/1912:

Art. 3º - A receita da “Caixa Beneficente” constituir-se-á do produto de um dia de vencimentos de cada um dos funcionários públicos do Estado em atividade, independente de inscrição, descontado mensalmente pelo Tesouro do Estado ou pelas repartições fiscais, na respectiva folha de pagamento, ou das doações, legados ou quaisquer outros donativos. (Grifo nosso)

§ 1º - Ao funcionário que se aposentar se descontará o mesmo que se descontava quando em atividade. (Grifo nosso)

Art. 16 – O Estado não assume responsabilidade alguma pelo pagamento do pecúlio, a que se refere a presente lei, ficando a seu cargo unicamente a arrecadação, administração, guarda do patrimônio da “Caixa Beneficente”, e entrega do pecúlio. (Grifo nosso)

Parágrafo único – Se o produto arrecadado pelo Tesouro, até o momento da entrega do pecúlio, não bastar para seu pagamento integral, o Estado entregará a parte que já estiver recolhida aos cofres públicos, pagando a parte restante quando reunir fundo suficiente.

Mesmo no caso de insuficiência de recursos para honrar os benefícios, o Estado com nada contribuiria. Caso não houvessem recursos suficientes no momento do pagamento dos benefícios, o saldo faltante seria pago quando da existência de recursos, conforme se observa no parágrafo único do art. 16 supracitado.

É interessante examinar também as disposições dos artigos 11 e 12, que estabeleciam o seguinte:

Art. 11 – As contribuições para a “Caixa Beneficente” serão liquidadas mensalmente pelo Tesouro e empregados na aquisição de apólices da vida pública do Estado ou da União, pela cotação da praça.

Art. 12 – As doações, legados ou quaisquer outros donativos, bem como os pecúlios e quotas a que se refere o art. 7.º, constituirão o fundo da “Caixa Beneficente”.

Este fundo depois de convertido em apólices na forma determinada pelo art.11, ficará depositado no Tesouro do Estado, para ocorrer aos encargos da Caixa, e, desde que atinja a importância de 500:000\$000, o Secretário das Finanças ordenará a diminuição gradativa do desconto nos vencimentos dos funcionários.

Por esses artigos, conclui-se que, após a liquidação dos compromissos mensais com o pecúlio e o auxílio funeral, caso houvessem os saldos positivos, eles deveriam ser aplicados em títulos do governo do Estado. Atingindo as aplicações um determinado nível, a contribuição dos servidores deveria ser reduzida. É salutar observar que a exigência de aplicação dos recursos em títulos públicos e a exigência de alteração do nível de contribuição em determinadas situações também são exigências para os atuais regimes próprios e regimes complementares de previdência.

Duas outras questões ainda devem ser pontuadas na Lei Estadual nº 588/1912: a primeira, a limitação da idade de entrada em 50 anos, para ter direito ao benefício previsto e, a segunda, a carência estabelecida de 4 anos. Tais questões podem ser observadas nas disposições dos parágrafos segundo e quinto do art. 5º:

Art. 5º - São contribuintes da “Caixa Beneficente”:

§ 2º - Se por morte do funcionário nomeado depois da presente lei, se verificar que o mesmo era maior de cinquenta anos quando entrou para o serviço público, ficam sem direito ao pecúlio aqueles a quem deveriam caber os auxílios instituídos nesta lei, sendo-lhes restituídos os descontos feitos ao funcionário.

(...)

§ 4º - Se o funcionário deixar o cargo por invalidez completa, como cegueira ou outra moléstia que o impossibilite absolutamente de exercê-lo e não tiver ainda direito à

aposentadoria, será a importância do pecúlio reduzida a apólices da dívida pública do Estado e pago ao funcionário inválido o juro das ditas apólices, as quais passarão aos seus herdeiros por sua morte, nos termos do art. 2º.

§ 5º - Se a invalidez completa, cegueira ou enfermidade que inabilite a prestação de serviço de cargo, sobrevier antes de decorrido o prazo de 4 anos de seu exercício, será metade do pecúlio a que se refere o § 3º reduzida a apólices para os fins e efeitos do § 4º.

Pode-se constatar que mesmo aderindo à entidade e contribuindo para ela, o servidor estaria sujeito a uma carência de 4 anos para as prestações integrais. Caso contasse com 50 anos ou mais por ocasião de sua entrada no serviço público, a família do servidor não teria direito à cobertura prevista. Ou seja, o sistema não era universal, mesmo para o grupo para o qual foi estabelecido, pois servidores com mais de 50 anos (quando de seu ingresso no serviço público) não tinham direito à cobertura relativa à morte.

Em 1914, por meio da Lei Estadual nº 645, de 01 de outubro de 1914, foi permitido o pagamento do benefício de pecúlio por morte em forma de uma renda à família, por opção do servidor. A renda seria paga em parcelas mensais até o esgotamento do montante original destinado ao grupo de beneficiários do servidor falecido. O pagamento na forma de uma renda tornou o benefício similar ao moderno benefício de pensão, mesmo considerando seu caráter efêmero e limitado.

A Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos funcionou da maneira estabelecida pela Lei 588/1912 até o ano de 1924, quando foi remodelada, por meio do Decreto Estadual nº 6.600, de 09 de maio de 1924. Dentre as alterações produzidas na Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos, elencam-se as principais:

- a) criação de uma entidade com personalidade jurídica própria, equivalente a uma autarquia estadual dos dias de hoje, com um Conselho de Administração paritário, composto por 3 membros eleitos por assembleia dos segurados e por 3 membros indicados pelo Estado;
- b) alteração do nome de Caixa Beneficente para *Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais*;

- c) ampliação do rol de benefícios, instituindo a assistência financeira, assistência médico-ambulatorial e odontológica, além de cooperativa para diversos fins; e
- d) instituição de contribuição para o Estado.

Relevante perceber que nessa nova configuração, foi estabelecida uma contribuição para o Estado, temporária e limitada, de montante igual à dos segurados, como se pode observar no art. 16 do Decreto Estadual nº 6.600/1924:

Art. 16 – O Estado contribuirá para o Fundo de pecúlios com quantia igual à soma, apurada trimestralmente, das mensalidades dos sócios a que se referem os arts. 3º e 4., até que esse fundo atinja a 500:000\$000.

Parágrafo único – Desde que o referido fundo se eleve a mais de 500:000\$000, a contribuição do Estado será reduzida do excedente até se extinguir. (Grifo nosso)

Pela forma como foi estabelecida, a contribuição assemelhava-se a um aporte para constituição e manutenção de um fundo mínimo para a operacionalização das atividades da entidade Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. A carência de 4 anos, bem como o limite máximo de idade 50 anos ainda persistiram, aos moldes da Lei 588/1912.

No período de 1924 até meados de 1935, não houve alteração no sistema de proteção social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais. O sistema existente poderia ser assim resumido, no que concerne à sua forma, ao rol de benefícios e critérios de elegibilidade:

- O sistema era fragmentado: o Estado concedia as aposentadorias e a Previdência dos Servidores concedia o pecúlio por morte e o auxílio funeral;
- Para o pecúlio por morte e o auxílio funeral, contribuía tanto o Estado quanto o servidor.

- As aposentadorias eram integralmente suportadas pelo orçamento do Estado e sem contribuição dos servidores;
- A aposentadoria era concedida apenas por invalidez provada ou presumida, sendo exigido um tempo mínimo de serviço público de 10 anos. Para a invalidez *provada*, o tempo mínimo não era exigido;
- As aposentadorias por idade avançada ou por tempo de contribuição eram caracterizadas como aposentadoria por *invalidez presumida*;
- A *invalidez provada* era sempre decorrente de doença ou acidente e devia atestada por junta médica nomeada pelo Estado;
- A *invalidez presumida* dava-se aos sessenta e cinco anos de idade ou trinta e cinco anos de serviço. Poderia ser concedida aposentadoria por *invalidez presumida* com trinta anos de serviço, mas com proventos proporcionais a 30/35 avos da remuneração do servidor;
- O amparo à família do servidor falecido em atividade ou já aposentado era consubstanciado por meio do pecúlio por morte, pago na forma de uma renda mensal à família. O montante de pecúlio devido à família era equivalente a três anos de remuneração do cargo que o servidor exercia, por ocasião da morte. No caso dos aposentados, o cargo considerado era aquele no qual ocorreu a aposentadoria. A renda mensal seria devida à família até a exaustão do montante de pecúlio.

Todavia, em 30 de julho de 1935, com a promulgação de uma nova Constituição Estadual, foram alterados o rol de benefícios, os critérios de elegibilidade e o grupo de servidores elegíveis aos benefícios. É o que se verá na próxima seção.

4.2. Da Constituição Estadual de 1935 e à Constituição Federal de 1988: O Instituto de Previdência dos Servidores.

Com a promulgação da Constituição Estadual, de 30 de julho de 1935, os critérios de elegibilidade dos benefícios previdenciários dos servidores foram alterados, bem como a forma de cálculo do *quantum* de benefício. Os benefícios foram disciplinados nos artigos 94, 95, 96, 97 e 98 da Constituição Estadual de 1935:

Art. 94 – A aposentadoria será concedida aos funcionários por invalidez provada ou presumida.

Parágrafo único – Presumir-se-ão inválidos os funcionários que contarem mais de trinta anos de serviço público efetivo.

Art. 95 – Serão aposentados compulsoriamente:

- a) os funcionários que atingirem sessenta e oito anos de idade;
- b) os acometidos de moléstia contagiosa grave e incurável.

Art. 96 – Os vencimentos da aposentadoria serão integrais no caso do parágrafo único do art. 94 e no da letra “b” do artigo 95. Nos demais casos, serão proporcionais ao tempo de exercício.

Parágrafo único – A última lotação do cargo servirá de base para a determinação dos vencimentos dos funcionários titulados que vencerem percentagens ou quotas.

Art. 97 – Na contagem do tempo para a aposentadoria será computado o serviço público prestado à União, desde que o período estadual compreenda mais de dez anos. Contar-se-á igualmente o tempo em que o funcionário tenha estado afastado do cargo no exercício de mandato legislativo, federal, estadual ou municipal.

Art. 98 – O prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido, nos casos que a lei determinar.

Analisando os artigos supracitados, percebe-se que a aposentadoria por idade avançada e a aposentadoria por tempo de serviço ainda foram tratadas como aposentadoria por *invalidez presumida*. Para a aposentadoria por *invalidez presumida*, não era necessário que o servidor sofresse qualquer acidente ou fosse acometido por qualquer doença que reduzisse sua capacidade. Bastaria apenas que atingisse a

idade de 68 anos, para o caso de aposentadoria por idade avançada, ou trinta anos de serviço público efetivo, para o caso de aposentadoria por tempo de serviço.

Sobre o benefício de aposentadoria, nota-se quatro alterações importantes em relação ao arranjo imediatamente anterior à Constituição de 1935:

- a) não é mais exigido o tempo mínimo de 10 anos de serviço público para a concessão de aposentadoria por invalidez, *provada* ou *presumida*. O benefício passou a ser proporcional ao período de 30 anos, sendo concedido 1/30 avos por ano de serviço público;
- b) o valor do benefício de aposentadoria por *invalidez provada*, no caso de moléstia grave ou incurável, passou a ser integral, independentemente do tempo de serviço público;
- c) o prazo para a concessão da aposentadoria por invalidez com vencimentos integrais poderia ser reduzido, nos casos em que a lei assim determinasse;
- d) a aposentadoria por idade avançada passou a ser concedida, não mais aos 65 anos e a critério da administração pública, mas aos 68 anos e de forma compulsória.

No que refere ao financiamento do benefício de aposentadoria, o benefício continuou a ser integralmente suportado pelo orçamento do Estado, sem qualquer contribuição do servidor.

Para o amparo à família em caso de morte do servidor, nada foi previsto. O amparo continuou a ser prestado pela Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, por meio do pecúlio por morte pago na forma de uma renda e do auxílio funeral, ambos custeados pelo Estado e pelo grupo de servidores.

Alteração importante do arranjo previdenciário dos servidores veio a ocorrer apenas em 1945, por meio do Decreto-Lei Estadual nº 1.416, de 24 de novembro de 1945. Ele alterou de forma significativa a finalidade da entidade Previdência dos Servidores do

Estado de Minas Gerais, bem como sua denominação: passou a denominar-se Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG.

Em virtude do disposto no artigo segundo do Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945, o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) passou a ser responsável pela aposentadoria por invalidez (provada ou presumida) dos servidores:

Art. 2º – O Instituto tem por fim:

- a) conceder pecúlio ou pensão à família do contribuinte falecido;
- b) dar aposentadoria, por invalidez provada ou presumida, aos operários do Estado e dos Municípios;
- c) fornecer auxílio em dinheiro para o funeral do contribuinte falecido;
- d) proporcionar aos contribuintes adiantamentos e empréstimos, em dinheiro, devidamente garantidos;
- e) conceder aos contribuintes empréstimos hipotecários;
- f) estabelecer armazéns e farmácia para fornecimento aos contribuintes, e prestar-lhes assistência médica, cirúrgica, hospitalar e dentária.

Parágrafo único – Mediante proposta da Diretoria e aprovação do Conselho, poderá o Instituto ter outros fins que sejam de manifesta utilidade.

Ao contrário do procedimento até então adotado – adesão facultativa à entidade de previdência - a adesão ao novo Instituto de Previdência passou a ser compulsória. O Estado deveria inscrever compulsoriamente todas as pessoas que lhe prestassem serviço, na qualidade de servidores ou empregados, e contassem com menos de 50 anos, conforme pode-se observar no artigo terceiro do Decreto-Lei:

Art. 3º – Ficam compulsoriamente inscritos como contribuintes do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, desde que tenham menos de cinquenta anos de idade:

- a) os funcionários estaduais civis efetivos, interinos, contratados, ou em comissão;
- b) os extranumerários, qualquer que seja a forma de remuneração;

- c) os operários a serviço do Estado;
- d) os funcionários do Instituto, qualquer que lhes seja a categoria;
- e) os funcionários, extranumerários e operários municipais, de remuneração igual ou superior a Cr\$ 100,00 mensais, desde a data do decreto-lei municipal que lhes torne obrigatória a inscrição.

Parágrafo único – Na enumeração supra não estão incluídos os funcionários e operários da Rede Mineira de Viação, sujeitos que se acham a regime especial, nem tampouco os aposentados e os em disponibilidade com vencimento inferior a Cr\$ 100,00.

A razão da mudança do regime de adesão ao Instituto, de facultativo para compulsório, pode ser explicada pelo fato de que o Instituto passou a ser responsável pela concessão e pagamento das aposentadorias dos servidores e empregados. Se a adesão ao Instituto de Previdência fosse mantida de forma facultativa, os servidores que não estivessem inscritos ou os futuros servidores que não se inscrevessem, não teriam cobertura previdenciária no caso de invalidez provada ou presumida.

Fundamental ressaltar também a grande e inédita ampliação do grupo de segurados do arranjo previdenciário estabelecido pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945, em seu artigo terceiro. Além dos servidores estaduais efetivos, também os servidores estaduais não-efetivos passaram a ser segurados compulsórios do sistema. Foi facultado ainda a adesão de servidores municipais do Estado de Minas Gerais, de qualquer categoria, caso fosse celebrado um convênio específico entre o município e o Estado. Os arranjos previdenciários anteriores, na esfera do governo estadual, contemplavam apenas os servidores estaduais efetivos.

Sob o aspecto contributivo, o arranjo previdenciário estabelecido pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945 foi muito inovador, pois previa agora não apenas a contribuição dos servidores, como também a contribuição do Estado, na qualidade de empregado. Dessa forma, esse arranjo previdenciário passou a operar sob sistema bismarckiano e, pela primeira vez, havia contribuição para o benefício de aposentadoria, tanto por parte do Estado, quanto por parte dos servidores. A aposentadoria perdia assim o caráter *pro-labore facto*. A análise dos artigos sétimo e oitavo desse Decreto-Lei Estadual permite vislumbrar tais considerações:

Art. 7º – A contribuição obrigatória, descontável em folha de pagamento aos funcionários e operários, enumerados no art. 3º, será de cinco por cento (5%) sobre o vencimento ou remuneração mensal até Cr\$ 2.500,00, não se levando em conta, para o cálculo, a parte dos proventos que exceder esta quantia.

Art. 8º – Para o Instituto contribuirão, por sua vez, mensalmente, o Estado e o Município, na razão de cem por cento (100%) das contribuições feitas pelos respectivos operários, para os efeitos de pensão e aposentadoria; e apenas o Estado, na de cinquenta por cento (50%) do total arrecadado aos seus demais servidores para o efeito de pensão.

No que tange à proteção à família, o Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945 passou a referir-se ao amparo à família como “direito de pensão à família”. Assegurou um benefício mensal de pensão, vitalício ou temporário em função da categoria do beneficiário, calculado agora com base na remuneração do servidor e no tempo de recebimento. Isso pode ser observado nas disposições dos artigos quarto, quarenta e dois e quarenta e nove do Decreto-Lei:

Art. 4º – A contribuição obrigatória destina-se a assegurar a realização das finalidades gerais do Instituto, e, entre estas, **o direito de pensão à família**, por morte do contribuinte; e, em vida deste, sem prejuízo da pensão, o direito de aposentadoria do contribuinte que for operário do Estado ou do Município, ou servidor do Instituto. (Grifo nosso)

Art. 42 – As pensões mensais serão:

- a) permanentes, para o cônjuge sobrevivente do sexo feminino, e do sexo masculino, se inválido, ou para a mãe viúva ou pai inválido, no caso de ser solteiro ou viúvo o segurado;
- b) temporárias, para cada filho, ou enteado, de qualquer condição, até a idade de 21 anos; ou, sendo inválido, enquanto durar a invalidez, ou para cada irmão órfão de pai e sem padrasto, também até a idade de 21 anos, no caso de ser o segurado solteiro, ou viúvo sem filho ou enteado;
- c) temporárias, para as filhas solteiras, que não estiverem recebendo proventos como funcionárias ou empregadas, ou não vivam às expensas próprias.

Art. 49 – A importância dos benefícios da pensão será a constante da tabela anexa ao presente Decreto-lei calculada de acordo com o salário-base e com a idade do segurado, assim considerada a correspondente ao aniversário mais próximo no momento da inscrição.

Apesar dos avanços na proteção previdenciária dos servidores, tais como a compulsoriedade da aposentadoria aos 68 anos ou o cálculo do benefício de pensão com base na remuneração do servidor (e não mais sobre um montante equivalente a 3 anos de remuneração), o sistema ainda era deficiente sob o aspecto de proteção universal a todos os servidores: apenas os servidores que ingressassem no serviço público com idade inferior a 50 anos é que gozavam da proteção social desse sistema.

Os servidores que eventualmente ingressassem no serviço público com mais de 50 anos eram considerados contribuintes facultativos, tendo direito ao auxílio funeral, empréstimos e financiamentos concedidos pelo Instituto de Previdência, mas sem direito a benefício de pensão por morte²⁶.

Confrontando os arranjos previdenciários anteriores com o estabelecido pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945, é possível afirmar que esse novo arranjo estabeleceu um sistema previdenciário único, em relação ao que já havia existido no Estado, em função de que:

- a) não havia mais fragmentação no sistema. A proteção previdenciária dos servidores estaduais estava sob a responsabilidade de uma única entidade, pela primeira vez na era republicana do Estado: o Instituto de Previdência dos Servidores. Cabe lembrar que nos arranjos anteriores o Estado suportava as aposentadorias, sem contribuição dos servidores, e o Instituto de Previdência suportava a pensão e o auxílio funeral, mediante a contribuição dos servidores e do Estado; e
- b) o sistema assumiu a forma de um modelo bismarckiano puro, tanto para as aposentadorias, quanto para as pensões, no que concerne aos mecanismos de mutualidade organizada e financiamento. Passou a operar sob o mutualismo e a ser financiado pelas contribuições dos segurados e de seu empregador: o Estado.

²⁶ Nota: Essa situação foi contornada pelo Governo do Estado, por meio da Lei Estadual nº 552, de 22 de dezembro de 1949, instituindo um Fundo Especial de Auxílio, de natureza assistencial, que pagava pensões de pequena monta às famílias desses servidores falecidos, em atividade ou aposentados. O Fundo Especial de Auxílio perdeu até ser extinto pela Lei Complementar Estadual nº 70/2003.

Exceto pela questão da universalidade, visto que ingressantes no serviço público com mais de 50 anos não teriam a proteção integral do sistema, o arranjo estabelecido pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945 em muito se assemelha ao arranjo dos atuais regimes de previdência social.

É possível perceber a influência do sistema bismarckiano alemão sobre a sua forma de financiamento, bem como a ideia (que parece permear o arranjo) de previdência social como um direito social. Arrisca-se a afirmar que, para a elaboração desse Decreto-Lei Estadual, alguma análise foi realizada sobre as propostas de reforma do sistema de proteção social inglês, baseado no Plano Beveridge, que, em 1945 encontrava-se em debate. Interessante notar que, sob o aspecto contributivo, o novo arranjo segue o sistema bismarckiano, mas na amplitude de cobertura tem nuances do sistema beveridgiano.

O arranjo estabelecido pelo Decreto-Lei Estadual nº 1.416/1945 perdurou até o ano de 1954, quando uma nova configuração foi estatuída. Em 23 de dezembro de 1954, em razão da Lei nº 1.195/1954, o arranjo de previdência dos servidores estaduais sofreu as seguintes alterações:

- Os benefícios de aposentadoria voltaram a ser concedidos, administrados e integralmente suportados pelo orçamento do Estado e sem contribuição do servidor;
- O Instituto de Previdência dos Servidores voltou a encarregar-se apenas dos benefícios de pensões e auxílios-reclusão dos servidores estaduais, mediante contribuição dos servidores e do Estado;
- A filiação compulsória ao Instituto de Previdência dos Servidores foi mantida para os servidores estaduais, efetivos e não efetivos, exceto para aqueles que, por força de lei deveriam filiar-se ou já estariam filiados a outro sistema de previdência social;

- Os convênios celebrados com municípios para a concessão de benefícios de aposentadorias e pensões a servidores municipais foram mantidos e perduraram até que até que lei federal ou estadual viesse a vedar tais convênios.

Houve um grande retrocesso em termos de sistema previdenciário, é o que se conclui quando se avalia as alterações promovidas no sistema, em 1954.

Sob o aspecto de gestão do sistema, o retorno da fragmentação e descentralização da concessão e administração dos benefícios, dificultou a padronização de procedimentos e o controle do sistema. É o que se depreendeu da análise de ofícios trocados entre a Secretaria de Finanças e a Secretaria de Pessoal, relativos a 15 processos de aposentadoria por idade e por invalidez, entre os anos de 1956 e 1960. Pelo fato de cada órgão conceder e administrar os benefícios de seus respectivos servidores, órgãos com um maior contingente, como a Secretaria de Educação, passaram a diferenciar os procedimentos adotados em seus processos de aposentadoria.

No que concerne ao aspecto contributivo, o retrocesso foi maior. Como as aposentadorias voltaram a ser suportadas pelo orçamento do Estado, sem qualquer contribuição dos servidores, a sociedade mineira voltou a arcar integralmente com os custos desses benefícios, por meio dos impostos e taxas arrecadados pelo Estado.

Do modelo bismarckiano puro, por meio do qual o sistema era financiado pelas contribuições dos segurados e do Estado (na qualidade de empregador) voltou-se ao modelo pontuado por Pinheiro (1999, pp. 7-26): a aposentadoria como uma extensão da política de pessoal do Estado, organizada segundo a relação de trabalho *pro-labore facto*. Por este modelo, o direito à aposentadoria não está condicionado à contribuição, apenas à vinculação do funcionário ao Estado.

A configuração estabelecida pela Lei nº 1.195/1954, perdurou até mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como será observado na seção seguinte.

4.3 A Constituição Federal de 1988 e o Sistema de Previdência Social dos Servidores públicos de Minas Gerais

A evolução da proteção previdenciária dos servidores públicos estaduais, por estar o Estado inserido no contexto nacional e não ter autonomia para legislar sobre o tema previdência social, fez com que a trajetória da previdência estadual fosse similar à da previdência dos demais Estados e da União, no que se refere aos critérios de elegibilidade aos benefícios. Porém, a forma de prover e implementar a proteção sempre foi uma escolha única de cada ente da federação.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, os entes federativos foram obrigados a reformar suas constituições e o Estado de Minas Gerais não foi exceção. Em 21 de setembro de 1989, foi promulgada a nova Constituição do Estadual.

A proteção previdenciária do servidor estadual foi tratada no art. 36 da Constituição Estadual de 1989. O artigo 36 limitou-se a elencar, de forma genérica, os critérios de elegibilidade para o benefício de aposentadoria e, no caso da pensão, simplesmente estabeleceu que o benefício da pensão por morte corresponderia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido.

No que se refere ao custeio do sistema, houve uma pequena referência nos parágrafos sexto e sétimo do art. 24 da Constituição Estadual de 1989, que tratou da remuneração dos servidores:

Art. 24 – A revisão geral da remuneração do servidor público, sem distinção de índices entre servidor público civil e militar, se fará sempre na mesma data.

§ 6º – O Estado, no âmbito de cada Poder, pode cobrar contribuição social de seus servidores, para custeio de sistemas de previdência e assistência social, nos termos da Constituição da República e na forma da lei.

§ 7º – A contribuição do servidor civil e militar do Poder Executivo, para efeito do disposto no parágrafo anterior, não será superior a um terço do valor atuarialmente exigível.

§ 8º – Os órgãos de direção de entidade responsável pela previdência e assistência social terão a participação de servidores públicos estaduais de carreira dela contribuintes.

Apesar da faculdade prevista no parágrafo sexto do art. 24 da Constituição Estadual de 1989, nenhuma contribuição social para o custeio das aposentadorias foi cobrada imediatamente após a vigência da Carta Estadual. Apenas a contribuição destinada ao Instituto de Previdência dos Servidores para o custeio das pensões, da assistência à saúde e dos auxílios permaneceu sendo cobrada, nos moldes anteriores ao período da Constituição Estadual de 1989.

Sobre o formato do sistema previdenciário dos servidores, nada foi estabelecido ou previsto no texto original da Constituição Estadual de 1989. Assim, estava mantido o formato anterior: o Estado concedia e pagava os benefícios de aposentadoria, sem contrapartida contributiva do servidor, e o Instituto de Previdência dos Servidores (IPSEMG), mediante contribuição do Estado e do servidor, concedia e pagava os benefícios de pensão e auxílios previstos.

Para o benefício de pensão por morte e para os auxílios, o sistema era similar, grosso modo, ao sistema bismarckiano, no que concerne aos mecanismos de mutualidade organizada e financiamento por meio dos segurados e empregadores. Pelas demonstrações financeiras e avaliações atuariais analisadas, é possível afirmar que esse plano tinha caráter contributivo, solidário e operava sobre bases técnicas que preservavam seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Para os benefícios de aposentadoria, entretanto, não se poderia dizer que existia um sistema de previdência social, seja na lógica de um sistema bismarckiano ou de um sistema beveridgiano. Faltava algo essencial e comum a esses dois sistemas: a contribuição do servidor. O que existia ainda se assemelhava à relação de trabalho *pro-labore facto*, para a qual Campos (2013, p.49) chamou a atenção ao afirmar que “Minas Gerais concedeu aposentadoria a seus servidores, como forma de ‘prêmio’ pelos serviços prestados”, sem a devida contrapartida contributiva”.

Fundamental registrar que, em 1995, mesmo após 7 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988, o arranjo previdenciário do Estado de Minas Gerais

corria à revelia da Carta Magna concernente ao benefício de aposentadoria, dadas às características e princípios exigidos, conforme comentados na seção 2.3.2 do segundo capítulo. O arranjo vigente em 1995, tinha caráter contributivo e solidário apenas no que se referia ao benefício de pensão e auxílio reclusão, bem como o preconizado equilíbrio financeiro e atuarial. No caso das aposentadorias, nada existia.

Contudo, em 1996, por meio da Lei Estadual nº 12.278/1996, de 29 de julho de 1996, foi instituída uma alíquota de contribuição de 3,5% para os servidores públicos do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado, a título de custeio parcial da aposentadoria, conforme pode ser observado no caput do art.1º da Lei:

Art. 1º – Fica instituída contribuição de natureza compulsória destinada ao **custeio parcial** dos proventos de aposentadoria de servidores públicos do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado, nos termos desta lei. (Grifo nosso)

Para os servidores dos demais Poderes e órgãos foram promulgadas a Lei Estadual 12.328/96 e a Lei Estadual 12.329/96, com o mesmo comando legal e com a mesma alíquota

Em função da expressão “custeio parcial” utilizada no art. 1º. da Lei Estadual nº 12.278/1996, pode-se afirmar que era do conhecimento do Governo de Minas Gerais de que a alíquota prevista de 3,5 % não era suficiente para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de aposentadoria, exigido pela Constituição Federal de 1988. A própria mensagem do Governador Eduardo Azeredo nº 107/96 enviada no preâmbulo do projeto de lei PL 813/1996 já sinalizava essa insuficiência:

MENSAGEM Nº 107/96*

Belo Horizonte, 16 de maio de 1996.

Senhor Presidente, temos a honra de encaminhar para apreciação dessa egrégia Assembléia [...] do Estado.

O que se pretende com o presente projeto de lei é fazer uma primeira abordagem da questão das aposentadorias no serviço público estadual, **enquanto se aguardam** o desfecho da votação da reforma previdenciária no Congresso Nacional e **os resultados de estudos atuariais já contratados pelo Governo de Minas Gerais.**

Introduzir, quanto antes, a contribuição para fins de complementar o custeio relativo às aposentadorias, ainda que em níveis inferiores aos necessários para arcar com o fluxo de despesas com os atuais aposentados, é uma medida justa e necessária. (Grifo nosso).

Corroboram também essa afirmação, os estudos atuariais avaliados no decorrer da pesquisa, que haviam sido elaborados entre os anos de 1995 e 1999, pela Secretaria de Recursos Humanos e Administração e pelo Instituto de Previdência dos Servidores. Esses estudos apresentavam diversos cenários e planos de custeio que visavam promover o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência dos servidores. O cenário mais factível e aderente às determinações de quem havia encomendado o trabalho era objeto de um relatório.

No estudo atuarial encomendado pela Secretaria de Recursos Humanos e Administração, do período de 1995 a 1996, foram recomendadas alíquotas de *contribuição normal* de 16,76% para o Estado e de 14,3% para o servidor. Para a constituição da reserva técnica necessária, foi proposta uma alíquota adicional de 34,67%, de responsabilidade apenas do Estado, a vigor pelo período de 35 anos, a título de *contribuição extraordinária*. Verificou-se que esse estudo era anterior à data de remessa à Assembleia Legislativa, do projeto de lei PL 813/1996 que deu origem à Lei Estadual nº 12.278/1996.

Pela diferença entre o nível das alíquotas recomendadas no estudo atuarial de 14,3% e o proposto na Lei de 3,5%, parece pouco razoável que a intenção fosse apenas fazer uma primeira abordagem, com mencionado. Ademais, as alíquotas do relatório do estudo já eram de conhecimento do Governo do Estado, quando da remessa do projeto de lei. É provável que o objetivo da lei tenha sido promover algum alinhamento da legislação previdenciária estadual com a legislação federal, no que se refere ao caráter contributivo, em razão de negociação de natureza fiscal-orçamentária ou recomendação do Governo Federal. Na área federal a União já havia estabelecido contribuição para seus servidores e órgãos, desde o ano de 1994, por meio da Medida Provisória nº 560/94, com alíquotas entre 8% e 12%.

Examinando detalhadamente as premissas e pressupostos sobre os quais foi estabelecido o cenário constante do relatório do estudo atuarial, constatou-se que o arranjo previdenciário proposto para o Estado indicava a criação de um fundo para acolher as contribuições previdenciárias, sob uma estrutura técnico-atuarial denominada de *regime financeiro de capitalização*. A compreensão do princípio de

funcionamento do *regime financeiro de capitalização* é importante para se entender a razão de terem sido indicadas duas alíquotas de contribuição para o Estado, bem como para se entender a dinâmica do fundo proposto para o arranjo previdenciário e os níveis das alíquotas de contribuição.

O regime financeiro de capitalização pressupõe a acumulação de recursos no presente para pagamento de benefícios no futuro. Por esse regime, é constituído um fundo, com as *contribuições normais* do presente e com os rendimentos financeiros decorrentes da aplicação desses recursos, para suportar o pagamento dos benefícios futuros dos contribuintes. Caso já existam segurados já em benefício ou com direito acumulado, por ocasião da criação do fundo, uma contribuição adicional é estabelecida para o ente para suportar o pagamento dos benefícios já existentes, de maneira a não comprometer o processo de acumulação dos recursos recolhidos no presente. Essa contribuição adicional é denominada de *contribuição extraordinária*. Se for grande o número de benefícios já existentes ou de segurados com direito acumulado, o regime financeiro de capitalização exige um grande esforço contributivo do ente no presente, pois além de pagar a *contribuição normal*, deverá pagar ainda a *contribuição extraordinária*, geralmente de valor elevado.

Esclarecido o princípio de funcionamento do regime financeiro de capitalização, fica claro o motivo do estudo atuarial da Secretaria de Recursos Humanos e Administração indicar para o Estado uma alíquota de *contribuição normal* e uma de *contribuição extraordinária*: a existência de um grande número de segurados já em benefício e com direito acumulado. O Relatório de Execução Orçamentária da Secretaria de Recursos Humanos e Administração do exercício de 1995 demonstrou que o dispêndio com as aposentadorias representava 35,7% do total de despesas com pessoal. Uma proporção de mais de 1 aposentado para cada 2 servidores ativos.

Apesar da Lei Estadual nº 12.278/1996 ter a intenção de ser “uma primeira abordagem da questão das aposentadorias no serviço público estadual”, segundo a mensagem do governador, ela tornou-se a única iniciativa, sob o aspecto contributivo. Infere-se que, dadas às alíquotas que haviam sido apuradas no estudo atuarial, o Governo do Estado descartou a criação de um fundo de natureza previdenciária, sob a estrutura

técnico-atuarial do regime financeiro de capitalização, por acreditar ser inviável sob o aspecto fiscal e comprometer a execução das políticas públicas.

Interessante ressaltar que, no decorrer do ano de 1997, foi elaborado também um estudo atuarial pelo Instituto de Previdência do Estado. Esse indicava que, se nada fosse alterado no arranjo previdenciário de 1997, o dispêndio com os benefícios previdenciários atingiria o patamar de 32,7% do orçamento do Estado, na década 2020. Em outro cenário, o estudo indicava que se fosse adotado o regime financeiro de capitalização, a partir do ano de 1997, o dispêndio benefícios previdenciários seria de apenas 4,1% do orçamento, a partir da década de 2040. Para tanto, o Estado deveria contribuir com uma alíquota de 17,38% da folha mensal de pagamento, a título de *contribuição normal*, e com uma alíquota adicional de 43,7% pelo período de 26 anos, a título de *contribuição extraordinária*. Esses níveis de contribuição eram inviáveis sob a ótica fiscal e comprometeriam a execução das políticas públicas por um período de 26 anos, em razão da contribuição extraordinária exigida.

O estudo atuarial da Secretaria de Recursos Humanos e Administração de 1996 e o estudo atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores de 1997, levavam à mesma conclusão: não era viável estabelecer para o Estado, um arranjo previdenciário sob o regime financeiro de capitalização, dado ao elevado número de benefícios já existentes. Dessa maneira, a intenção do Governo do Estado de Minas Gerais de se criar um fundo previdenciário não se concretizou. Durante o período de vigência da Lei Estadual nº 12.278/1996, de 1996 a 2001, as contribuições recolhidas dos servidores serviram apenas para reduzir os gastos do Estado com os benefícios de aposentadoria, no exato montante das contribuições recolhidas.

Pelo exposto, até o ano de 2001, em virtude da forma e dos princípios e características preconizados pela Constituição Federal de 1988, não seria correto afirmar que existiu um sistema de previdência social para os servidores públicos do Estado de Minas Gerais, pois:

- a) não houve a instituição de um regime próprio para os servidores estaduais efetivos ou a vinculação dos mesmos ao regime geral de previdência social;

- b) sob o aspecto contributivo, no caso dos benefícios de aposentadoria, apenas os servidores contribuíam e em alíquota que não promovia o equilíbrio financeiro e atuarial. Além disso, não havia contribuição discriminada e formal do Estado para o benefício de aposentadoria;
- c) eram concedidos benefícios de aposentadoria, mesmo para servidores de cargos não-efetivos, bem como benefícios não previstos no rol do Regime Geral de Previdência Social, como o auxílio-natalidade do Instituto de Previdência dos Servidores, afrontando a norma constitucional;
- d) apenas o benefício de pensão e auxílio reclusão atendiam o caráter contributivo e solidário, previstos na Constituição Federal, pois tinham suas alíquotas calculadas para manter o equilíbrio financeiro e atuarial, contavam com contribuição do servidor e contribuição do Estado e constituíam reservas financeiras necessárias.

Salienta-se que embora não existisse um sistema previdenciário para os servidores públicos do Estado, na forma e sob os princípios e características exigidos pela Constituição Federal de 1988, tanto o Estado quanto o Instituto de Previdência dos Servidores seguiam os ditames da Carta Magna, no que se referia aos critérios de concessão dos benefícios de aposentadoria e de pensão. O desajuste existente no arranjo previdenciário era apenas relativo à sua forma e ao seu financiamento. Esse desajuste só desapareceu com a instituição do Regime Próprio de Previdência Social e Assistência Social dos Servidores Públicos, em 2002. A forma e as características desse regime, bem como as razões para a adoção das mesmas, é o que se verá na próxima seção, de maneira a elucidar a questão geradora e atingir os objetivos propostos.

4.4. O Regime Próprio de Previdência do Estado de Minas Gerais

Conforme visto na seção 2.3.2 do segundo capítulo, apenas em 1998 é que a Emenda Constitucional nº 20/1998 e a Lei Federal 9.717/98 pacificaram pontos que serviam de algum óbice à instituição de regimes próprios, concernente à sua forma, características e princípios sob os quais deveriam ser instituídos.

Em função de crescente exigência dos órgãos de controle interno e externo do Estado, no sentido de se adequar o sistema previdenciário aos ditames constitucionais, e dada à exigência legal de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social de servidores públicos dos entes que ainda não haviam instituído regime próprio, o Governo do Estado de Minas Gerais voltou a realizar estudos atuariais, em 1999, buscando uma solução viável para a previdência social dos servidores estaduais.

Assim, em 2002, por meio da Lei Complementar Estadual nº 64, de 25 de março de 2002, foi instituído o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social (RPPS-MG), alterando a forma de prover e financiar a proteção social de natureza previdenciária dos servidores estaduais. Por meio desse regime foram assegurados aos servidores estaduais de todos os poderes e órgãos do Estado, detentores de cargos efetivos:

- a) a aposentadoria, observados os requisitos previstos na Constituição Federal de 1988 e;
- b) a licença para tratamento de saúde, caso o servidor viesse a afastar-se do serviço, em decorrência de acidente ou doença;
- c) a licença-maternidade, concedida à servidora parturiente pelo período de 120 dias;
- d) o abono-família, consubstanciado por meio de um abono pecuniário mensal ao servidor, em função de sua renda e do número de filhos, observados os demais critérios de concessão;
- e) a pensão por morte, temporária ou vitalícia, aos beneficiários com dependência econômica do servidor, presumida ou comprovada, caso este venha a falecer;
- f) o auxílio-reclusão, por meio de uma renda mensal temporária ou vitalícia, aos beneficiários com dependência econômica do servidor, caso este venha a ser condenado em processo judicial e venha a tornar-se detento recluso.

Concomitantemente à Lei Complementar Estadual nº 64/2002, foram retirados do Estatuto do Servidor Público todos os dispositivos que tratavam de benefícios previdenciários. Isso indicou uma mudança de cultura e o início da percepção de que o regime previdenciário do servidor era diferente de seu regime de trabalho.

Foram estabelecidos como gestores do novo sistema previdenciário, o Estado, por meio da Secretaria de Estado da Fazenda, e o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado (IPSEMG), conforme disposição do art. 48 da Lei Complementar Estadual nº 64/2002:

Art. 48 – O Regime Próprio de Previdência Social será gerido pelo Estado e pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg –, observado o disposto nesta lei complementar e as normas gerais de contabilidade e atuária, com vistas a garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O RPPS-MG foi consubstanciado por meio de dois fundos distintos: o FUNFIP²⁷ – Fundo Financeiro de Previdência, e o FUNPEMG - Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais. Essa forma de prover a proteção previdenciária por meio de fundos distintos foi denominada de *segregação de massa*. A *segregação de massa* prevê o desdobramento da massa de segurados em dois ou mais grupos, por meio de critérios objetivos. No caso do RPPS-MG, a massa de servidores segurados foi segregada tendo como critério objetivo uma data de corte: 31 de janeiro de 2001.

Pelo critério de segregação adotado, caberia ao FUNFIP acolher apenas os servidores efetivos que já estivessem no serviço público em 31 de dezembro de 2001 e os futuros benefícios desses servidores, bem como os aposentados e pensionistas já existentes até aquela data de corte. Não haveriam novas adesões ao FUNFIP, apenas saídas. O número de segurados do FUNFIP tenderia a decrescer, levando à extinção do fundo, no decorrer de algumas décadas.

²⁷ O texto original da Lei Complementar Estadual 64/2002, em 25 de março de 2002, instituiu a CONFIP – Conta Financeira de Previdência, na forma de uma conta contábil. Contudo, por questões legais, fiscais e orçamentárias, o Governo do Estado de Minas Gerais entendeu que seria mais adequado se a CONFIP assumisse a forma de um fundo financeiro. Em razão disso, em 13 de janeiro de 2004, por meio da Lei Complementar Estadual nº 77/2004, a CONFIP foi alterada para a forma de um fundo, sob a denominação de Fundo Financeiro de Previdência.

O FUNPEMG, por sua vez, acolheria apenas os servidores efetivos que fossem nomeados para o serviço público, após 31 de dezembro de 2001, bem como seria responsável pelos futuros benefícios desses servidores. Ao contrário do FUNFIP, o número de segurados do FUNPEMG seria crescente e, no decorrer de algumas décadas, seria o único fundo existente no Regime Próprio do Estado de Minas Gerais, após a extinção do FUNFIP.

No que se refere ao plano de custeio do sistema, no caso do FUNPEMG, a Lei Complementar Estadual nº 64/2002 estabeleceu, com base nos estudos atuariais, uma alíquota de *contribuição normal* de 11% para os servidores ativos e de 22% para o Estado, incidentes sobre a remuneração desses. Já para o FUNFIP, foi estabelecida uma alíquota de *contribuição normal* de 11% para os servidores ativos e de 11 % para o Estado, incidente sobre a remuneração. Para os aposentados e pensionistas de ambos os fundos foi estabelecida uma alíquota de *contribuição normal* de 11%, porém incidente apenas sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e benefícios de pensão que excedesse ao teto de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

Os fundos FUNPEMG e FUNFIP foram estabelecidos com estruturas administrativas diferentes e sob estrutura técnico-actuarial diversa, apesar de proverem a mesma proteção social a seus segurados e terem o mesmo rol de benefícios.

A estrutura administrativa do FUNPEMG era composta por dois órgãos colegiados: o primeiro, um Conselho de Administração, com função deliberativa; e o segundo, um Conselho Fiscal, com função fiscalizadora. Ambos os Conselhos tinham participação paritária do Estado e dos segurados, conforme exigia a Lei Federal 9.717/98. O FUNFIP, por seu turno, era gerido conjuntamente pelo Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão, e pelo Instituto de Previdência dos Servidores, não tendo sido previstos órgãos colegiados para esse fundo.

Concernente à estrutura técnico-actuarial, a Lei Complementar Estadual nº 64/2002 estabeleceu que o FUNPEMG deveria operar sob o *regime financeiro de capitalização*. Se todos os parâmetros e pressupostos utilizados para estabelecer o

plano de custeio estivessem adequados, o FUNPEMG não apresentaria déficit ou superávit, em razão do regime financeiro sob o qual operaria, atendendo ao comando constitucional relativo ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Para o FUNFIP, todavia, a Lei Complementar Estadual nº 64/2002 estabeleceu uma estrutura técnico-atuarial diferente: o fundo deveria operar sob o regime financeiro de repartição simples. Por esse regime, as *contribuições normais* de um exercício seriam na medida exata para honrar as despesas com benefícios desse exercício. Ou seja, não deveria haver acumulação de recursos no presente para suportar benefícios no futuro. O FUNFIP operaria em regime de caixa. Caso as *contribuições normais* do Estado e dos servidores não fossem suficientes para honrar todos os benefícios, o Estado deveria ainda aportar recursos do Tesouro Estadual, a título de *contribuição extraordinária*, para zerar a posição deficitária do FUNFIP.

Em razão do regime financeiro de repartição simples estabelecido para o FUNFIP, esse fundo apresentaria déficit financeiro por um período de 84 anos, até o ano de sua extinção (ano de 2086), pois suas despesas com benefícios seriam sempre maiores do que suas receitas de *contribuições normais*.

A Tabela 2 permite vislumbrar do número de segurados existentes no FUNFIP e o montante de benefícios pagos no ano de 2002, ano de instituição do regime:

Tabela 2

FUNFIP - Número de beneficiários e despesa anual, por categoria

Segurados	Número de Segurados	Despesa Anual com Benefícios
Aposentados	145.970	R\$ 1.999.576.009,70
Pensionistas	34.576	R\$ 523.099.719,66
Total	180.546	R\$ 2.522.675.729,36

Fonte: Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência do ano de 2002.

Pode-se observar que, em 31 de dezembro de 2002, o FUNFIP era responsável por pagar 180.546 benefícios, sendo 145.970 aposentadorias e 34.576 pensões. No ano de 2002, a folha de benefícios foi de R\$ 2.522.675.729,36.

A Tabela 3 demonstra a posição de segurados ativos e o respectivo montante de contribuição vertida para o fundo, também em 31 de dezembro de 2002:

Tabela 3

FUNFIP - Número de segurados ativos e receita de contribuição

Ano	Número de Segurados Ativos	Contribuição Patronal	Contribuição dos Servidores	Receita Anual de Contribuição
2002	296.971	R\$ 297.942.693,38	R\$ 292.857.558,19	R\$ 590.800.251,57

Fonte: Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência do ano de 2002.

Confrontando a receita anual de contribuição, no valor de R\$ 590.800,251,57, com a despesa anual com benefícios, no valor de R\$ R\$ 2.522.675.729,36, verifica-se que, no ano de 2002, as receitas não foram suficientes para pagar as despesas com benefícios. Face ao regime financeiro de repartição simples, foi necessário que o Tesouro Estadual aportasse o montante de R\$ 1.931.875.477,78, a título de *contribuição extraordinária*, para cobrir a insuficiência financeira daquele ano.

Em primeiro momento, parece não haver lógica em se estabelecer um sistema de previdência com dois fundos com o mesmo rol de benefícios e dividir os segurados entre eles. Mais ilógico ainda seria instituir um dos fundos, com ciência prévia de que ele seria deficitário até sua extinção, necessitando assim de aportes adicionais de recursos por um período de 84 anos. Porém, o FUNFIP foi intencionalmente instituído dessa forma e sob essa lógica.

Entender a forma e as razões para o sistema de previdência adotado no Estado de Minas Gerais, que segregou a massa de segurados em dois fundos e adotou estruturas técnico-atuariais diferentes para cada um é, exatamente, um dos objetivos específicos do presente esse estudo. É sobre o que se discorre a seguir.

Por conta dos estudos atuariais realizados pelos idos de 1996, pela Secretaria de Recursos Humanos e Administração e pelos idos de 1997, pelo Instituto de Previdência dos Servidores, havia sido formado consenso no Estado de que era inviável estabelecer um arranjo previdenciário sob o regime financeiro de capitalização, em virtude do elevado esforço contributivo exigido em razão do número de benefícios já em curso. Ambos os estudos também já haviam apontado que o

arranjo previdenciário existente era insustentável e viria a comprometer o orçamento por volta de 2020.

O problema posto era que, segundo entendimento dos órgãos de controle interno e externo do Estado, os princípios estabelecidos para os regimes próprios de previdência e pela Constituição Federal de 1998, exigiam que os arranjos de previdência fossem estabelecidos sob o regime financeiro de capitalização, sob pena de não atender ao comando constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial.

Entretanto, no decorrer do ano de 1999, o estado do Paraná instituiu um regime próprio de previdência social sob o regime financeiro de capitalização, por meio de uma solução alternativa, até então inédita: a segregação de massa. Essa solução alternativa propunha a alocação da massa de segurados em dois fundos distintos.

O primeiro fundo acolheria apenas os segurados já existentes (os ativos, os aposentados e os pensionistas) e operaria sob um sistema orçamentário de caixa: o regime de repartição simples. Como as *contribuições normais* dos segurados e do Estado, para esse primeiro fundo, não seriam suficientes para suportar o pagamento dos benefícios, aportes adicionais seriam, a título de *contribuição extraordinária*. No decorrer de algumas décadas, o fundo extinguir-se-ia com a extinção natural dos benefícios concedidos.

O segundo fundo acolheria os novos servidores, a partir de uma data estabelecida, e operaria sob a estrutura técnico-atuarial do regime financeiro de capitalização, satisfazendo o comando constitucional. Como as *contribuições normais* desse grupo de novos servidores não seriam integralmente utilizadas em um primeiro momento, em virtude da inexistência ou de um diminuto número de benefícios (de eventuais aposentadorias por invalidez e pensões dos novos servidores), o montante não-utilizado seria aplicado no mercado financeiro, de maneira a proporcionar ganhos financeiros a esse fundo. Esses ganhos financeiros tornar-se-iam uma terceira fonte de contribuição, além das duas já existentes: a *contribuição normal* dos segurados e a *contribuição normal* do Estado.

A lógica do modelo de segregação de massas em dois fundos, sendo o primeiro fundo sempre deficitário em razão de operar sob o regime de repartição simples, e o segundo fundo, financeiro e atuarialmente equilibrado em razão de operar sob regime financeiro de capitalização, era permitir uma transição suave de um tipo de arranjo previdenciário para outro.

Assim, novos estudos atuariais foram realizados entre 1999 e 2001, tanto pela Secretaria de Recursos Humanos e Administração, quanto pelo Instituto de Previdência dos Servidores, de maneira a verificar se a segregação de massa seria uma solução viável para arranjo previdenciário do Estado de Minas Gerais.

O estudo atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores realizado no período de 1999 a 2001, sob o cenário de segregação de massa, apontou que caso a massa de servidores fosse segregada, com uma data de corte em 31/12/2000, o fundo em regime capitalizado teria uma alíquota de *contribuição normal* de 11% para os servidores e de 19,47% para o Estado. A projeção para um horizonte temporal de 10 anos indicou que esse fundo contaria com ativos financeiros da ordem de 3,9 bilhões de reais e estaria acolhendo 87.514 segurados ativos. Já para o fundo em regime de financeiro de repartição simples, o mesmo estudo atuarial indicava também uma alíquota de *contribuição normal* de 11% para os servidores e de 19,47% para o Estado e um déficit médio anual de 5,37% do orçamento do Estado, pelo período de 35 anos. Esse fundo em regime de repartição extinguir-se-ia no período de 72 anos.

Já o estudo atuarial da Secretaria de Recursos Humanos e Administração, elaborado no período de 1999 a 2001, também sob o cenário de segregação de massa, apontou para o fundo em regime capitalizado uma alíquota de *contribuição normal* de 11% para os servidores e de 22,00% para o Estado. A projeção para um horizonte temporal de 10 anos indicou que esse fundo contaria com ativos financeiros da ordem de 8,6 bilhões de reais e estaria acolhendo aproximadamente 107.000 segurados ativos. Para o fundo em regime de financeiro de repartição simples, indicou alíquotas de *contribuição normal* de 11%, tanto para os servidores, quanto para o Estado, e previa um déficit médio anual da ordem de 4,13% do orçamento do Estado, pelo período de 40 anos.

Apesar de ambos os estudos não apresentarem os mesmos números, ambos concluíam que, sob um cenário de segregação de massa, era factível a implantação de um arranjo previdenciário sob regime de capitalização, desde que a massa de segurados já existente, por ocasião da criação do arranjo, fosse alocada no fundo em repartição simples

Com base nas conclusões dos estudos, mas adotando o cenário estabelecido no estudo da Secretaria de Recursos Humanos e Administração, o Governo do Estado promoveu então a reforma do sistema previdenciário dos servidores públicos. O modelo estabelecido visava a permitir a transição de um arranjo previdenciário puramente orçamentário, vigente no Estado de Minas até o ano de 2001, para um novo arranjo previdenciário, sob regime de capitalização. Essa foi a alternativa adotada e a razão para a criação de dois fundos, sendo um capitalizado e equilibrado, o FUNPEMG, e um outro, em regime de repartição simples, sempre deficitário, o FUNFIP.

Entre os anos de 2002 e 2012, o arranjo previdenciário instituído pela Lei Complementar Estadual nº 64/2002 não foi alterado. Nesse período, o RPPS-MG operava com os dois fundos estabelecidos: FUNFIP e FUNPEMG.

O FUNPEMG, entre os anos de 2002 e 2012, conseguiu acumular recursos financeiros da ordem de R\$ 2.646.993.362,68 e contava com 66.225 segurados ativos, em 31/12/2012. Os Dados relativos à massa de segurados do FUNPEMG, em 31 de dezembro de 2012, estão resumidos na Tabela 4.

Tabela 4
FUNPEMG - Estatísticas da massa de segurados

Descrição	Feminino	Masculino	Total
Número de Segurados Ativos	43.360	22.865	66.225
Idade Média, em anos	41	38,3	40
Remuneração Média	R\$ 2.415,11	R\$ 3.262,31	R\$ 2.707,62
Número de Professores	22.639	6.891	29.530

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial do FUNPEMG, data focal 31/12/2012

O FUNFIP, no mesmo período de 2002 a 2012, acumulou um déficit de R\$ 33.444.560.627,94. A evolução do déficit anual e crescente do FUNFIP, do

período de 2002 a 2012, com as despesas sempre maiores que as receitas, pode ser observada na Tabela 5.

Tabela 5
FUNFIP – Déficit financeiro do fundo

Ano	Receita Anual de Contribuição	Despesa Anual com Benefícios	Déficit do Ano
2002	590.800.251,57	2.522.675.729,36	(-1.931.875.477,78)
2003	781.951.493,03	2.703.426.000,27	(-1.921.474.507,24)
2004	1.046.561.001,05	2.857.430.000,29	(-1.810.868.999,24)
2005	1.113.486.522,91	2.828.091.000,28	(-1.714.604.477,37)
2006	1.372.210.158,22	3.988.535.227,40	(-2.616.325.069,18)
2007	1.520.403.485,96	4.370.646.591,86	(-2.850.243.105,90)
2008	1.511.147.885,74	4.983.139.765,04	(-3.471.991.879,30)
2009	1.580.997.066,73	5.017.400.450,93	(-3.436.403.384,20)
2010	1.770.027.243,64	5.959.176.212,96	(-4.189.148.969,32)
2011	1.967.059.487,81	6.710.566.617,48	(-4.743.507.129,67)
2012	2.805.913.641,10	7.564.031.269,84	(-4.758.117.628,74)
Total	16.060.558.237,76	49.505.118.865,70	(-33.444.560.627,94)

Fonte: Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência do período de 2002 a 2012

No período de 2002 a 2012, foi necessário que o Tesouro Estadual aportasse recursos da ordem de 33,4 bilhões de reais, de maneira a prover recursos ao FUNFIP, para pagamento dos benefícios previdenciários. Esse déficit foi relativo uma massa de segurados que, em 31/12/2002 era composta por 218.185 segurados ativos, 192.874 aposentados e 38.435 pensionistas. Dados resumidos dessa massa podem ser observados na Tabela 6.

Tabela 6
FUNFIP – Estatísticas da massa de segurados

Descrição	Ativos	Aposentados	Pensionistas
Número de segurados	218.185	192.874	38.435
Idade média, em anos	48,72	68,12	63,6
Remuneração média	R\$ 2.577,59	R\$ 2.898,93	R\$ 2.879,64
Folha Anual de Benefícios	- 0 -	R\$ 7.268.668.283,24	R\$ 1.438.824.450,18

Entre dezembro do ano de 2013 e janeiro do ano de 2014, modificações significativas ocorreram no arranjo previdenciário, por meio da Lei Complementar Estadual 131/2013 e da Lei Complementar Estadual 132/2014. Dentre as modificações produzidas, elencam-se as quatro principais:

- a) a extinção do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG, com transferência para o FUNFIP de todos os seus direitos e obrigações;

- b) a instituição do Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV-MG, no regime financeiro de capitalização, com o objetivo de prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais, a partir da data da autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado;
- c) a ampliação do rol de bens e direitos para suportar o FUNFIP, com o objetivo de promover o necessário equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência social no âmbito do Estado de Minas Gerais; e
- d) a instituição de um regime de previdência complementar para os servidores públicos, que fossem nomeados a partir da data de funcionamento da Entidade de Previdência Complementar denominada de PREVICOM-MG, que tivessem remuneração acima do Teto de Contribuição do Regime Geral de Previdência Social e que optasse por se filiarem ao plano que seria oferecido.

Segundo narrativa do Governo do Estado, por ocasião das alterações propostas para o arranjo previdenciário, e o texto da mensagem de encaminhamento dos projetos de lei complementar que deram origem às Leis Complementares Estaduais 131/2013 e 132/2014, a alteração visava estruturar um novo arranjo, face à implantação do regime de previdência complementar para os servidores públicos.

A principal alteração no arranjo previdenciário, vigente até o ano de 2013, foi promovida pela Lei Complementar Estadual 131/2013 que extinguiu o FUNPEMG e transferiu seus ativos financeiros e responsabilidades o FUNFIP. Na data de extinção do FUNPEMG, 05 de dezembro de 2013, esse fundo acumulava ativos financeiros da ordem de 3,2 bilhões de reais e acolhia 74.512 segurados ativos.

Já decorridos aproximadamente 4 anos dessas alterações, apesar da Entidade de Fechada de Previdência Complementar do Estado ter sido constituída e encontrar-se em operação atualmente, o fundo FUNPREV, parte capitalizada do arranjo previsto pela Lei Complementar Estadual 131/13, não se encontra implementado, por falta da necessária regulamentação prevista nessa Lei.

Não foi possível identificar, de maneira contundente, a razão para a extinção do FUNPEMG e o estabelecimento do FUNPREV, já que eles têm a mesma estrutura técnica e mesmos objetivos.

Apesar da justificativa do Governo do Estado, à época, de que era necessário reestruturar o sistema em razão do regime de previdência complementar, entende-se que tal justificativa carece de credibilidade. Isso porque o regime de previdência complementar poderia ter sido implementado sem qualquer alteração no arranjo previdenciário vigente em 2013.

Parece ser mais crível que a extinção do FUNPEMG tenha ocorrido em virtude da difícil situação financeira na qual o Estado de Minas Gerais se encontrava no final do ano de 2013. Com a extinção do FUNPEMG e a alocação de seus recursos financeiros no FUNFIP, seria possível utilizar esses recursos para amortizar o déficit de 8,7 bilhões que o FUNFIP apresentaria no ano de 2013. Corrobora para tal impressão, a tempestividade com que as aplicações financeiras do FUNPEMG, da ordem de 3,2 bilhões de reais, foram resgatadas após 06 de dezembro de 2013, data de vigência da Lei Complementar Estadual no. 131/2013

Atualmente, o RPPS-MG é composto apenas pelo FUNFIP, visto que o FUNPREV carece de regulamentação. O regime próprio opera no sistema de repartição simples, sem acumulação de recursos para o pagamento de benefícios vindouros. Entretanto, isso não significa que o arranjo previdenciário retrocedeu ao que existia, antes da Lei Complementar Estadual 64/2002. O sistema previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais permanece com seu caráter solidário e contributivo, sendo perfeitamente possível identificar as contribuições do Estado e dos segurados, bem como o déficit anual do regime próprio em virtude de sua atual estrutura técnica.

Evidenciado o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais e elucidadas as razões para o modelo adotado, passa-se a avaliar quanto do orçamento estadual anual tem sido comprometido com o pagamento de despesas previdenciárias.

Para se avaliar quanto do orçamento tem sido comprometido com as despesas previdenciárias, extraiu-se dados dos demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborados pela Secretaria de Estado de Fazenda e publicados no site da mesma. Estes encontram-se resumidos na Tabela 7. Por ela é possível acompanhar a evolução das receitas orçamentárias e das despesas previdenciárias, no período compreendido entre os anos de 2002 e 2016. Na última coluna da mesma, pode-se observar o percentual de comprometimento das receitas orçamentárias com o pagamento de despesas previdenciárias do período avaliado.

De um percentual de 5,51% no ano de 2002, as despesas com o sistema de previdência estadual atingem o patamar de 24,17% no exercício do ano de 2016.

Tabela 7

Comprometimento do orçamento com despesas previdenciárias
Valores por mil

Ano	Receitas Realizadas	Despesas Previdenciárias	Comprometimento do Orçamento com Despesas Previdenciárias
2002	R\$ 17.594.823,40	R\$ 969.605,00	5,51%
2003	R\$ 19.032.528,00	R\$ 957.550,00	5,03%
2004	R\$ 21.817.259,00	R\$ 3.277.957,00	15,02%
2005	R\$ 25.513.724,00	R\$ 3.306.466,00	12,96%
2006	R\$ 29.099.915,70	R\$ 5.589.239,68	19,21%
2007	R\$ 32.633.250,44	R\$ 6.118.102,67	18,75%
2008	R\$ 39.923.333,76	R\$ 6.923.163,85	17,34%
2009	R\$ 40.562.697,63	R\$ 7.218.594,70	17,80%
2010	R\$ 46.617.953,37	R\$ 8.782.431,86	18,84%
2011	R\$ 54.844.453,66	R\$ 9.941.341,41	18,13%
2012	R\$ 65.248.608,35	R\$ 11.388.776,99	17,45%
2013	R\$ 70.958.446,42	R\$ 12.678.923,11	17,87%
2014	R\$ 73.347.436,27	R\$ 14.720.888,46	20,07%
2015	R\$ 76.154.853,99	R\$ 18.441.780,63	24,22%
2016	R\$ 83.965.708,71	R\$ 20.290.603,87	24,17%

Elaborada para a pesquisa

Fonte dos dados: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, período de 202 a 2016

Como o sistema atual opera sob o regime financeiro de repartição simples, no qual as despesas do ano são custeadas pelas receitas do ano, é possível afirmar que quase um quarto de todo o orçamento do Estado, no exercício do ano de 2016, foi destinado ao pagamento de despesas previdenciárias.

Quando comparado o percentual de comprometimento do orçamento com a exigência constitucional para a educação de 25% ou com a exigência para a área da saúde de

15%, o elevado nível no qual se encontra o gasto com despesas previdenciárias indica que alguma mudança estrutural talvez deva ser realizada no sistema.

Segundo dados do Relatório de Avaliação Atuarial do ano de 2016, o sistema de previdência dos servidores civis contava com 169.497 segurados ativos e 273.805 beneficiários, entre aposentados e pensionistas. Se considerados apenas os aposentados, que montavam a 236.420 pessoas, ter-se-ia 1,4 aposentados para cada servidor em atividade. Essa proporção tende a crescer nos próximos anos, o que, por si só, poderá exigir a utilização de parcelas maiores do orçamento estadual com o pagamento de benefícios, em detrimento da oferta de serviços públicos, em quantidade e qualidade.

Essa tendência de crescimento da proporção da relação entre aposentados e servidores ativos, pode ser percebida na Tabela 8, ao ser observar o comportamento do déficit projetado para o sistema previdenciário do Estado de Minas Gerais, para os próximos 10 anos, segundo o Relatório de Avaliação Atuarial do ano de 2016²⁸. O crescimento do déficit é lento, porém gradual e incremental. O déficit projetado sai de 19,9 bilhões de reais em 2018 e atinge 22,4 bilhões, segundo as estimativas.

Tabela 8

Projeção atuarial de receitas e despesas do sistema previdenciário
Valores por mil

Ano	Receitas de Contribuição	Despesas com Benefícios	Déficit Projetado do Sistema Previdenciário
2018	5.049.608,35	24.952.111,65	(-19.902.503,30)
2019	5.088.753,64	25.311.851,79	(-20.223.098,15)
2020	5.185.311,63	25.657.963,19	(-20.472.651,56)
2021	5.336.185,22	25.721.802,53	(-20.385.617,31)
2022	5.366.791,17	26.074.760,63	(-20.707.969,46)
2023	5.450.446,23	26.497.917,66	(-21.047.471,43)
2024	5.558.834,86	26.897.664,71	(-21.338.829,85)
2025	5.608.426,41	27.583.149,04	(-21.974.722,63)
2026	5.722.862,53	28.294.115,59	(-22.571.253,06)
2027	5.961.379,34	28.368.807,55	(-22.407.428,21)

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial do exercício do ano de 2016

Sob esse cenário projetado para o déficit do sistema previdenciário do Estado de Minas Gerais, buscou-se também um cenário projetado para o percentual de comprometimento do orçamento com despesas previdenciárias. Para tanto,

²⁸ Último Relatório de Avaliação Atuarial disponível, quando da conclusão da pesquisa.

assumindo a proposta orçamentária do Governo do Estado de Minas Gerais para o ano de 2018, no montante de R\$ 92.972.534,02, como sendo a projeção de receita realizada, estimou-se uma série futura de receita realizada com crescimento real de 1,02394 % aa²⁹. Com essas premissas e sob esses cenários, verifica-se na última coluna da Tabela 9 que o comprometimento do orçamento com Despesas Previdenciárias tende a manter-se em nível superior ao exigido para a educação, que é de 25%.

Tabela 9

Comprometimento projetado do orçamento com despesas previdenciárias
Valores por mil

Ano	Orçamento Anual Projetado	Despesas Projetadas com Benefícios	Percentual Projetado de Comprometimento do Orçamento com Despesas Previdenciárias
2018	R\$ 92.972.534,03	R\$ 24.952.111,65	26,8%
2019	R\$ 94.124.883,67	R\$ 25.311.851,79	26,9%
2020	R\$ 95.291.516,12	R\$ 25.657.963,19	26,9%
2021	R\$ 96.472.608,41	R\$ 25.721.802,53	26,7%
2022	R\$ 97.668.339,77	R\$ 26.074.760,63	26,7%
2023	R\$ 98.878.891,65	R\$ 26.497.917,66	26,8%
2024	R\$ 100.104.447,73	R\$ 26.897.664,71	26,9%
2025	R\$ 101.345.193,98	R\$ 27.583.149,04	27,2%
2026	R\$ 102.601.318,69	R\$ 28.294.115,59	27,6%
2027	R\$ 103.873.012,46	R\$ 28.368.807,55	27,3%

Fonte: Despesas Projetadas com benefícios: Relatório de Avaliação Atuarial do exercício do ano de 2016
Orçamento Anual projetado: projeções elaboradas pelo autor
Tabela elaborada pelo autor

O cenário projetado, caso se verifique, deverá exigir alguma mudança no atual arranjo previdenciário e nos critérios de concessão dos benefícios, provavelmente.

Ao concluir o capítulo, chama-se a atenção para a longa trajetória percorrida para forma de prover proteção social de natureza previdenciária dos servidores públicos.

Por meio da análise das transformações pelas quais passaram os benefícios de aposentadoria e pensão, pôde-se perceber o amadurecimento da instituição previdência social.

²⁹ Taxa de crescimento obtida por meio da média geométrica das Receitas Realizadas do período de 2013 a 2016, constantes da Tabela 9, descontada a inflação do período.

No caso da aposentadoria, até meados do século XX, o benefício tinha como único evento gerador apenas a invalidez, provada ou presumida, razão pela qual os servidores públicos se aposentavam apenas por invalidez. Contudo, a partir da segunda metade do século XX, a aposentadoria desdobra-se em três tipos de benefícios de aposentadoria, em função do reconhecimento formal dos eventos que poderiam dar causa ao mesmo: a invalidez propriamente dita, decorrente de acidente ou doença, a inatividade em razão de idade avançada e, por fim, a inatividade em razão de tempo de contribuição. Esse desdobramento e reconhecimento formal dos três eventos é primordial para a garantia real do direito social de aposentar-se, pois, no caso aposentadoria por invalidez provada o fato gerador era objetivo e aferível, o que não ocorria com a aposentadoria por invalidez presumida, concedida a critério da administração após satisfeitos os critérios de idade e tempo de serviço.

Também no caso do benefício de pensão, pôde-se perceber o amadurecimento da instituição previdência social, pois de um benefício inicial na forma de um pecúlio de pequena monta e sem garantia do Estado, a pensão evolui para um direito social destinado a garantir a família do servidor falecido, sob a forma de uma renda de valor equivalente à perda econômica sofrida na renda familiar.

Sobre o sistema previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, verificou-se que desde o início da era republicana até os dias atuais, várias formas e arranjos foram adotados. Alguns similares a um sistema previdenciário, porém sem as características necessárias para assim serem caracterizados, ressalvado o sistema que vigorou no Estado entre 1945 e 1954 de modelo bismarckiano que concedia aposentadorias e pensões.

O sistema previdenciário mineiro parte de um arranjo simples e incipiente no início do século XX, representado apenas pela Caixa Beneficente e seu *pecúlio legal*, e evolui para o complexo arranjo vigente, composto pelo Regime de Previdência Complementar, operado pela Entidade Fechada de Previdência Complementar PREVCOM-MG, e composto pelo Regime Próprio de Previdência Social, com seus dois fundos - FUNFIP em regime de repartição simples e FUNPREV em regime de capitalização, geridos pelo Instituto de Previdência dos Servidores, pela Secretaria de Estado de Fazenda e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Entretanto, independente da forma assumida por um sistema de previdência, a proteção social previdenciária impõe encargos expressivos sobre a sociedade, seja ela representada apenas pelos segurados do sistema, seja ela representada por todos os cidadãos. No caso de Minas Gerais, demonstrou-se que o gasto com a previdência social dos servidores públicos teve uma elevação gradual no decorrer dos últimos anos, comprometendo uma parcela cada vez maior do orçamento estadual. As projeções indicam que se mantida a atual taxa de crescimento, o gasto com a previdência social dos servidores deverá exceder o gasto com a educação (25%, segundo norma constitucional) em curtíssimo prazo.

Em razão disso, entende-se que abordagens inovadoras e a quebra de paradigmas são essenciais, visto que, se por um lado a proteção social é um direito social e necessária, por outro lado, os gastos com a consecução dessa proteção podem comprometer os serviços nas áreas de educação e saúde, por exemplo, em razão da falta de recursos.

Pelo exposto no capítulo, pode-se perceber que a questão previdência é complexa, dispendiosa e com processos de maturação de longa duração. Além de exigir planejamento de longo prazo, também exige abordagem inovadora para questões aparentemente sem solução. A solução de segregação de massa que viabilizou a criação de um fundo previdenciário em regime de capitalização em 2002, quando estudos de alguns anos antes indicaram que isso não era viável, é um exemplo da necessidade de uma abordagem inovadora à questão previdenciária.

5 Considerações Finais

O estudo procurou apresentar e evidenciar o sistema previdenciário implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para os servidores públicos estaduais, bem como o grau de comprometimento do orçamento fiscal do Estado com as despesas previdenciárias.

De maneira a permitir a compreensão do grau de desenvolvimento, das nuances e da maturidade do sistema de seguridade social existente, proporcionado pela Constituição Federal de 1988, foi explicitado no segundo capítulo, a evolução da instituição previdência social, no decorrer da história, até atingir o status atual de direito social e de política de Estado, no mundo e no Brasil.

Em razão de sua importância e por terem servido de base para a maioria dos sistemas de previdenciários dos demais países, foram discriminadas ainda as características dos dois modelos de sistemas previdenciários que surgiram entre o fim do século XIX e meados do século XX: o modelo bismarckiano alemão e o modelo beveridgiano inglês.

Elencou-se também, no segundo capítulo, questões referentes aos regimes próprios de previdência social, como forma de consubstanciação da política de previdência social para o servidor público no Brasil, princípios sob os quais devem ser instituídos e as características que devem conter. Procurou-se com isso revelar processo e o nível de amadurecimento e o acultramento previdenciário ocorrido na sociedade brasileira, consubstanciados principalmente por meio da natureza da contingência previdenciária e da evolução dos arranjos previdenciários no decorrer do século XX.

Tendo como unidade de pesquisa o sistema de previdência dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, o terceiro capítulo descreveu os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, discriminando o rol de dados coletados e sua a forma de tratamento.

Ao analisar e avaliar o arranjo previdenciário dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, no quarto capítulo, concluiu-se que a rigor, até o ano de 2001, não se

poderia falar de um sistema de previdência propriamente dito, no que concerne às aposentadorias. Faltava-lhe um elemento essencial, para assim ser caracterizado: contrapartida dos servidores, na forma de contribuição para o benefício. O benefício de aposentadoria, na maior parte do período compreendido entre a criação do estado, em 1891, e a instituição do Regime Próprio de Previdência Social, em 2002, foi concedido sob a relação *pro-labore facto*: uma extensão da política de pessoal.

Independente da natureza da relação sob a qual o benefício de aposentadoria foi concedido, é importante pontuar a evolução da compreensão da contingência previdenciária do evento gerador da aposentadoria. Inicialmente, entendido apenas como decorrente de invalidez provada ou presumida, veio a desdobrar-se, no caso de invalidez presumida, nos eventos de idade avançada e tempo de contribuição, dando origem a dois novos benefícios de aposentadoria: aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição.

Verificou que apenas a partir de 2001, com a instituição do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Complementar nº. 64/2002, foi possível constatar a existência de um completo sistema previdenciário propriamente dito, quando uma nova configuração para a proteção previdenciária dos servidores, de caráter solidário e contributivo, é implementada pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Por meio de uma abordagem inovadora, adotada em outro ente da federação - a segregação de massa – conseguiu-se estabelecer um arranjo previdenciário que permitiria a transição para um novo sistema, em algumas décadas, sustentável atuarial e financeiramente.

Ao se avaliar o comprometimento do orçamento estadual com despesas previdenciárias, entre os anos de 2002 e 2016, constatou-se que quase um quarto do orçamento anual (24,17%) foi destinado ao pagamento de despesas de previdência, no ano de 2016. Tal dispêndio, se comparado com a exigência constitucional para a educação de 25% ou com a da área da saúde de 15%, parece indicar que alguma mudança estrutural deve ser realizada no sistema. Em razão de indicativo de elevação dos gastos previdenciários e do nível de comprometimento do orçamento estadual com a previdência dos servidores, entende-se que é necessária uma reflexão ampla

sobre os critérios de concessão, de elegibilidade e da forma de custeio da previdência social dos servidores.

As dificuldades enfrentadas por outros entes da federação e mesmo pela própria União, decorrentes ou agravadas pelos gastos com o sistema previdenciário, indicam que os atuais sistemas existentes requerem ajustes ou novas abordagens.

Uma nova abordagem seria igualar os sistemas sobre os quais estão baseados o regime geral e regimes próprios. Enquanto que no regime geral, o financiamento ocorre por meio de contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e da nação, em um típico modelo beveridgiano, nos regimes próprios a legislação em vigor impõe o financiamento por meio de um sistema bismarckiano, com contribuições apenas dos servidores e do Estado, na qualidade de empregador.

A legislação em vigor, ao exigir a instituição de um regime próprio apenas sob o regime financeiro de capitalização, perfeitamente equilibrado e com déficit zero, e sem discriminar a natureza da contribuição do ente, acaba por limitar a fonte de custeio a apenas duas: contribuição dos servidores e contribuição do ente, este na qualidade de empregador. Exclui a possibilidade da contribuição da nação, existente no Regime Geral. Importante salientar que, como a maioria dos regimes próprios apresentam déficits financeiros e atuariais expressivos, o ente público acaba por suportar integralmente o déficit, na forma de aporte do empregador, impondo um ônus desproporcional sobre o ente e, por conseguinte, sobre a parcela da sociedade não composta por servidores públicos.

Se adotado o modelo beveridgiano em lugar do atual modelo bismarckiano para o financiamento do sistema de previdência dos servidores públicos, o financiamento desse sistema passaria a contar com três fontes de financiamento, perfeitamente caracterizadas e definidas: contribuição dos servidores, contribuição do ente-empregador e a contribuição da nação. A proposta, ao ser estabelecer a contribuição da nação, seria definir limites e fontes para a mesma, de maneira que eventuais insuficiências financeiras fossem suportadas apenas pelos segurados do arranjo previdenciário ou por meio da alteração do rol e critérios concessão de benefícios que eventualmente tenham dado causa às insuficiências.

Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para as discussões vindouras e servir de subsídio para o equacionamento, em momento futuro, das dificuldades que o sistema mineiro de previdência deverá enfrentar.

Novas pesquisas que possam vir a evidenciar abordagens inovadoras ou práticas diferenciadas de proteção social em culturas contemporâneas diferentes, são sugestões para pesquisas futuras, dada à importância social e humanitária da previdência social.

Referências

- Anuário Estatístico de Minas Gerais 1950 Recuperado de <https://ia801703.us.archive.org/1/items/anuario1950mg/anuario1950mg.pdf>
- ASENSI, F. D. (2010). *Indo além da judicialização: O Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade.
- Balera, W. (1989). A seguridade social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Bernstein, P. L. (1997). *Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco*. Rio de Janeiro: Campus.
- Borges, M. R. (2003). *Previdência Funcional e Regimes de Previdência*. Curitiba: Juruá.
- Buffil, C. M. (1951). *Tratado comparado de Seguridad Social*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.
- Campos, M. B. L. B. (2013). *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*. Curitiba: Juruá.
- Cardone, M. A. (1990). *Previdência, assistência, saúde: o não trabalho na Constituição de 1988*. São Paulo: Ltr.
- Castro, C. A. P. de, Lazzari, J. (2009). *Manual de Direito Previdenciário*. Florianópolis: Conceito Editorial.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1891, 02 de fevereiro). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 05 de outubro). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Constituição Política do Estado de Minas Gerais. (1891, 15 de junho). Recuperado de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1891&comp=&ano=1891&aba=js_textoOriginal#texto
- Constituição Política do Estado de Minas Gerais. (1935, 30 de julho). Recuperado de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1935&comp=&ano=1935&aba=js_textoOriginal#texto
- Constituição Política do Estado de Minas Gerais. (1947, 14 de julho). Recuperada de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1947&comp=&ano=1947&texto=original>

Constituição Política do Estado de Minas Gerais. (1989, 14 de julho). Recuperada de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado#texto>

Constitucion Politica de Los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 6 de febrero) Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>

Coimbra, J. R. F. (1980). *Direito Previdenciário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Rio.

Correia, M. O. G., Gonçalves, M. O. (2001). *Curso de direito da seguridade social*. São Paulo: Saraiva.

Cruz, P. M. (2004). *Política, poder, ideologia e estado contemporâneo*. São Paulo: Juruá Editora.

Decreto Estadual nº 4.682. (1923, 24 de janeiro). Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-norma-pl.html>

Decreto Estadual nº 6.600. (1924, 09 de maio). Recuperado de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=6600&comp=&ano=1924&aba=js_textoOriginal#texto

Decreto-Lei Estadual nº. 1.416. (1945, 24 de novembro). Recuperada de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEL&num=1416&comp=&ano=1945&texto=original#texto>

Decreto Federal nº 117. (1892, 4 de novembro). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL117-1892.htm

Dolgoff, R., Feldstein Donald. (2002). *Understanding social welfare*. New York: Pearson

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. Recuperado de <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1134169.files/Readings%20on%20Social%20Democracy/Esping%20Anderson%20-%20The%20Three%20Worlds%20of%20Welfare%20Capitalism.pdf>

Evans, R. J (2010). *A chegada do Terceiro Reich*. São Paulo: Planeta do Brasil.

Ferreira, W. J. (1985). *Coleção introdução à ciência actuarial. Volume 1*. Rio de Janeiro: Instituto de Resseguros do Brasil.

Fraser, D. (2009). *The Evolution of the British Welfare State: a history of Social Policy since the Industrial Revolution*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

Fischlowitz, E. (1955). *Previdência Social*. Ensaios de Administração, 4. Rio de Janeiro: DASP - Serviço de documentação.

Geremek, B. (1995). *A Piedade e a Força: História da miséria e da caridade na Europa*. Lisboa: Terramar.

Gil, A. C. (2002). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Hobsbawm, E. J. (2000). *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Horvarth, M. (2006). *Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin.

Ibrahim, F. Z. (2012). *Curso de Direito Previdenciário*. Niterói: Impetrus.

Indicador da Situação Previdenciária. Recuperado de :
<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/INDICADOR-DE-SITUA%C3%87%C3%83O-PREVIDENCI%C3%81RIA-ISP-RPPS-2017-01-RELAT%C3%93RIO-DE-RESULTADOS-1.pdf>

Kaufmann, F. X. (2012). *European Foundations of The Welfare State*. Oxford: Berghahn Books.

Lei Complementar Estadual nº 64. (2002, 25 de março). Recuperado de
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=64&comp=&ano=2002&texto=consolidado>

Lei Complementar Estadual nº 77. (2004, 13 de janeiro). Recuperado de
https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=67&comp=&ano=2004&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Complementar Estadual nº 100. (2007, 05 de novembro). Recuperado de
http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis_complementares/lei_complementar_100.pdf

Lei Complementar Estadual nº 131. (2013, 06 de dezembro). Recuperado de
https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=131&comp=&ano=2013&aba=js_textoAtualizado#texto

Lei Complementar Estadual nº 132. (2014, 07 de janeiro). Recuperado de
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=132&ano=2014&tipo=LCP>

Lei Estadual Adicional nº 4. (1902, 16 de julho). Recuperada de
https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEA&num=4&comp=&ano=1902&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual Adicional nº 7. (1909, 14 de agosto). Recuperada de
https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEA&num=7&comp=&ano=1909&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual Adicional nº 10. (1920, 14 de setembro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEA&num=10&comp=&ano=1920&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual Adicional nº 12. (1928, 17 de setembro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEA&num=12&comp=&ano=1928&aba=js_textoOriginal

Lei Estadual nº 588. (1912, 06 de setembro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=588&comp=&ano=1912&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual nº 645. (1914, 01 de outubro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=645&comp=&ano=1914&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual nº 552. (1949, 22 de dezembro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=552&comp=&ano=1949&aba=js_textoAtualizado

Lei Estadual nº 869. (1952, 05 de julho). Recuperada de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&comp=&ano=1952&texto=original#texto>

Lei Estadual nº 1.195. (1954, 23 de dezembro). Recuperada de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=1195&comp=&ano=1954&texto=original#texto>

Lei Estadual nº 1.587. (1957, 15 de janeiro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=1587&comp=&ano=1957&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual nº 12.278. (1996, 29 de julho). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12278&comp=&ano=1996&aba=js_textoOriginal#texto

Lei Estadual nº 12.328. (1996, 31 de outubro). Recuperada de https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12328&comp=&ano=1996&aba=js_textoOriginal

Lei Federal nº 8.213. (1991, 24 de julho). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm

Lei Federal nº 9.717. (1998, 27 de novembro). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717compilado.htm

Lei Federal nº 9.876. (1999, 26 de novembro). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm#art2

- Leite, C. B., Velloso, L. P. (1963). *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Leite, C. B. (1978). *A Proteção social no Brasil*. São Paulo: Ltr.
- Lightner, J. E (1991). A Brief Look at the History of Probability and Statistics. *The Mathematics Teacher*, 84(8). Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27967334>
- Litala, L. (1959). *Diritto delle assicurazioni social*. Turim: Unione tipografico-editrice torinese.
- Lopes, H. X. (2009). *Evolução Histórica do Seguro Social*. *Revista do Serviço Público*, 60(3), 291-305.
- Martinez, W. N. (2003). *Curso de direito previdenciário*. Tomo II. São Paulo: Ltr.
- Martins, S. P. (2010) *Direito da seguridade social*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 3.
- Medida Provisória 560. (1994, 26 de julho). Recuperada de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/560.htm
- Moreira, S. V. (2005). *Análise documental como método e como técnica*. In: Duarte, J., Barros, A. (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas
- Oliveira, L. F..(2006). *Direito previdenciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Pereira, P. A. P. (2008). *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez.
- Pinheiro, V. C. (1999). Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*, 10(1), 7-26.
- Projeto de Lei - PL 813/1996. (1996, 16 de maio). Recuperado de https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=1996&n=813&t=PL&aba=js_tabDocs
- Rocha, D. M. (2004). *O Direito fundamental a Previdência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Russomano, M. V. (1975). *Direito Sindical - Princípios Gerais*. Rio de Janeiro: José Konfino.
- Russomano, M. V. (1979). *Curso de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Forense.
- Saint-Leon, E. M. (1947). *História de las Corporaciones de Oficio*. Buenos Aires: Editorial Partenon.

Saraiva, O. (1958). *A concepção atual da seguridade social e sua repercussão na teoria geral do direito*. Revista de direito da Procuradoria Geral da Prefeitura do Distrito Federal, 8(1), pp. 60-68.

Recuperado de <http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=f46890bd-fa57-4c1d-bf58-76b3a035f805&groupId=132971>

Schottland, C. I. (1967). *Previdência Social e Democracia*. Rio de Janeiro: GRD.

Sigerist, H. (1999). *From Bismarck to Beveridge: Developments and Trends in Social Security Legislation*. Journal of Public Health Policy, 20(4), 474-496. doi:10.2307/3343133.

Silva, D. G. P. (2005). *Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP: Um Avanço na Consolidação da Previdência Social dos Servidores Públicos*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.

Silva, K. V., Silva, M. H. (2009). Dicionário de conceitos históricos. São Paulo: Contexto. Recuperado de <http://www.meuportalacademico.com.br/wp-content/uploads/2013/04/SILVA-K-SILVA-M.-Dicion%C3%A1rio-de-conceitos-hist%C3%B3ricos.pdf>

Silva, L., Costa, T., & Nobre, L. (2014). *Análise da produção científica em administração sobre a previdência brasileira: meta-avaliação da produção nos eventos da ANPAD*. Administração: Ensino e Pesquisa, 15(4), 769-804. doi:<http://dx.doi.org/10.13058/raep.2014.v15n4.4>

The Social Security Act of 1935. (August 14, 1935). Recuperado de <https://www.ssa.gov/history/35act.html>

Tavares, M. L. (2015). *Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*. Niterói: Impetrus,

Taylor, A. J. P. (2009). *Bismarck: o homem e o Estadista*. Lisboa: Edições 70

Thomas, J. R.; Nelson, J. K.; Silverman, S. J. *Métodos de pesquisa em atividade física*. (2012). Porto Alegre: Artmed

Townsend, P..(2009). *Building decent societies: rethinking the role of social security in development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Venturi, A. (1994). *Los fundamentos científicos de la seguridad social*. Colección Seguridad Social, no 12. Madrid: Ministerio do Trabajo y Seguridad Social.

Verdelho, T. (2003). *O dicionário de Moraes Silva e o início da lexicografia moderna*. In: História da língua e história da gramática - actas do encontro. Braga: Universidade do Minho/ILCH, 473-490.

Vergara, S. C. (2005). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.

Vilas, C. M. (1978). *Política social, trabajo social y la cuestión del Estado*. Acción Crítica, 6. Lima: CELATS.

Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press