

MIGRAÇÃO AO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E BENEFÍCIO ESPECIAL

RESUMO

O presente trabalho visa traçar um breve panorama sobre as questões que envolvem a migração do servidor público ao regime de previdência complementar, dando enfoque ao benefício especial instituído pela Lei nº 14.807, de 26 de dezembro de 2024.

1. INTRODUÇÃO

A escolha da temática do presente trabalho decorreu do acompanhamento, para atender a demanda da Procuradoria Geral do Estado da Bahia e na condição de integrantes do Comitê Estadual de Fomento da Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, das medidas de incentivo adotadas pelos demais entes federativos para o robustecimento dos regimes de previdência complementar destinados a seus servidores.

Entre tais providências, merecem destaque a adesão automática, que favorece a inscrição do servidor no plano de benefícios a ele oferecido pela entidade responsável pela sua administração e execução no âmbito do respectivo ente, e o benefício especial, que estimula a migração ao Regime de Previdência Complementar – RPC do servidor por ele não alcançado.

Nosso propósito foi destacar os aspectos relacionados à transferência, ao RPC, do servidor do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS que não tem limitação de proventos, abordando o procedimento e as consequências da opção pela migração. A principal delas é o direito à concessão do benefício especial, cujas características, natureza jurídica e forma de cálculo serão abordados nesta tese.

A conclusão apresentada leva em consideração a legislação comparada dos demais entes federativos que instituíram o benefício especial, mas com foco na Lei nº 13.222, de 12 de janeiro de 2015, que estabeleceu o RPC no âmbito do Estado da Bahia.

Embora voltado de forma mais pormenorizada aos aspectos constantes na legislação baiana, o trabalho ora apresentado foi realizado com base em estudo global das normas que disciplinam o benefício especial dos demais entes federativos que o implementaram. Portanto, pode ser de interesse dos Estados brasileiros que ainda não instituíram o referido benefício especial, fornecendo subsídios para auxiliar neste processo, bem como àqueles que já o fizeram, mas decidam rever sua legislação acerca da matéria.

2. O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº 26/2020

A Reforma da Previdência realizada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, inovou em relação às reformas ocorridas até então, ao transferir aos entes subnacionais a competência para a fixação dos requisitos para a aposentadoria dos respectivos servidores, entre outros aspectos.

A EC nº 103/19 estabeleceu condições mínimas para os benefícios previdenciários e disciplinou questões atinentes à gestão dos regimes próprios de previdência social, ao equilíbrio financeiro e atuarial e à acumulação de benefícios, de observância obrigatória por todos os entes federados.

Na Bahia, as alterações ao Regime Próprio de Previdência Social foram levadas a efeito pela Emenda à Constituição Estadual nº 26, de 31 de janeiro de 2020, que alterou os requisitos para a aposentadoria, inclusive aqueles constantes das regras de transição até então vigentes. Houve um aumento na idade mínima e um acréscimo ao tempo de serviço para a aposentadoria com proventos integrais, seja pela necessidade de adimplir somatório entre os requisitos etário e contributivo, seja pela imposição de pedágio.

Aliado a isso, a fixação de proventos passou a considerar os dez anos anteriores à aquisição do direito ou ao protocolo do pedido, quando o servidor tiver direito à chamada integralidade de proventos, ou a média referente às noventa por cento maiores remunerações que serviram de base de cálculo para as contribuições previdenciárias. Essa última previsão é um agravamento da condição anterior, que tinha como referência a média das oitenta por cento maiores remunerações.

A aposentadoria por invalidez, agora denominada aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, passou a ser quase que exclusivamente um tipo da inativação com proventos proporcionais, haja vista a grande redução das hipóteses que justificam a fixação dos proventos correspondentes ao total da média apurada nos termos mencionados no parágrafo anterior. A partir da EC/BA nº 26/20, apenas a incapacidade decorrente de acidente de serviço, doença profissional ou do trabalho dão direito a proventos integrais.

Quanto ao benefício de pensão, em que pese não ter havido a exclusão de nenhuma das categorias de dependentes, foi prevista fórmula de cálculo mais gravosa, ao estabelecer uma cota familiar de cinquenta por cento, acrescida de quinze por cento por pensionista, limitada a cem por cento. Além disso, vedou-se a reversão de cota quando houver perda da condição de dependente por algum beneficiário.

Em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, as alterações promovidas pela EC n° 103/19 ao art. 149 da Constituição Federal possibilitaram a instituição de alíquotas progressivas para as contribuições previdenciárias. Na sequência, a referida emenda fixou a progressividade para as alíquotas dos servidores públicos federais considerando oito faixas remuneratórias. Na Bahia, a Lei n° 14.250, de 18 de fevereiro de 2020, estabeleceu dois percentuais de alíquotas para as contribuições dos servidores ao RPPS estadual.

Ainda com foco na busca pelo equilíbrio dos regimes próprios de previdência social, a EC n° 103/19 permitiu a adoção das seguintes medidas em caso de déficit atuarial: criação de contribuição extraordinária para os servidores ativos, aposentados e pensionistas; e incidência de contribuição previdenciária sobre o valor das aposentadorias e pensões que superem o salário mínimo. Não havendo déficit, a faixa de isenção corresponde ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. No Estado da Bahia, a mencionada Lei n° 14.250/20 fixou em três salários mínimos o valor dos proventos de aposentadorias e pensões isentos de contribuição previdenciária.

Também com o objetivo de aumentar a arrecadação dos RPPS, a multicitada EC n° 103/29 revogou o § 21 do art. 40 da Constituição Federal, que estabelecia que o aposentado ou pensionista portador de doença incapacitante só contribuiria para o RPPS sobre a parcela que superasse o dobro do valor fixado como limite para os benefícios custeados pelo RGPS.

Por fim, merece destaque a norma mais rigorosa da Emenda Constitucional n° 103/19, que é a previsão do redutor no caso de acumulação de benefícios previdenciários. O art. 24 da emenda determina que a pensão por morte ou pensão militar recebida por cônjuge ou companheiro acumulação com outra pensão ou com proventos de aposentadoria ou inatividade militar seja reduzida caso seu valor ultrapasse um salário mínimo. Acima desse montante, o aludido dispositivo impõe redutores cumulativos em percentuais que variam de quarenta a noventa por cento aplicáveis por faixas de valor. Essa medida acarreta uma drástica diminuição do valor dos benefícios percebidos pelo cônjuge ou companheiro.

3. O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos está previsto no art. 40, §§ 14 a 16, da Constituição Federal, acrescidos pela Emenda Constitucional n° 20/1998. Após modificações realizadas pelas Emendas Constitucionais n°s 41/03 e 103/19, os referidos dispositivos estão assim redigidos:

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Em observância às exigências constitucionais, foram editadas as Leis Complementares federais n^{os} 108 e 109, ambas de 2001, dispendo sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas Entidades Fechadas de Previdência Complementar, bem como sobre as regras gerais atinentes àquele regime. Este, pois, é o principal arcabouço normativo do Regime de Previdência Complementar.

Conforme previsão expressa do art. 40, § 14, da Constituição Federal, a previdência complementar do servidor público pode ser instituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, hipótese em que estarão autorizados a fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social, o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Já o § 15 do mesmo artigo, com a redação dada pela Emenda Constitucional n^o 41/03, determina que o referido regime seja administrado por entidade fechada ou aberta de previdência complementar, com oferta, exclusivamente, de plano de benefícios de contribuição definida.

Neste contexto, afigura-se relevante distinguir as modalidades dos planos de benefícios de Contribuição Definida e de Benefício Definido, para que se possa compreender as razões pela opção do constituinte reformador.

No plano de benefícios na modalidade Benefício Definido, chamado BD, o benefício é estabelecido no momento da adesão do participante com base em valores prefixados ou em fórmulas de cálculo previstas em regulamento. Isso gera incerteza quanto às contribuições necessárias à garantia do benefício que será concedido no futuro. Assim, para propiciar o benefício acordado, o participante recolhe contribuições que podem variar no curso do tempo. Os recursos são vertidos em conta coletiva e a avaliação dos riscos em função da coletividade, gerando solidariedade entre os participantes. Esta modalidade, por garantir um benefício previamente estabelecido, está sujeita a superávits ou déficits do plano, havendo responsabilidade coletiva para a amortização e equacionamento do déficit, por determinação do art. 21 da Lei Complementar n^o 109/01.

Por seu turno, o plano de benefícios por Contribuição Definida, conhecido como CD, tem como característica o fato de que o valor do benefício é estabelecido apenas no momento da sua concessão, com base no saldo acumulado resultante das contribuições vertidas ao plano e da rentabilidade das aplicações. Desse modo, não há necessidade de revisão do valor das contribuições no decorrer do tempo. Por outro lado, existe incerteza quanto ao valor do benefício a ser concedido, o qual será proporcional às reservas acumuladas nas contas individuais de cada um dos participantes. Como este plano não estabelece previamente valor ou fórmula de cálculo do futuro benefício, ele não se sujeita à ocorrência de superávits ou déficits.

É justamente a impossibilidade de existência de déficit no plano CD que fez com que essa modalidade fosse imposta pela Constituição Federal ao RPC dos servidores públicos. Como se trata de uma medida que objetiva auxiliar na contenção dos enormes e crescentes déficits dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, não faria sentido dar a opção aos entes de ofertarem plano que poderiam, ao fim, também serem deficitários.

Não obstante a inexistência de déficit no plano de Contribuição Definida, há a necessidade de que os recursos do participante sejam adequadamente investidos, de forma a propiciar um benefício futuro que complemente a renda por ele recebida na inatividade custeada pelo RPPS.

Para garantir aos participantes do sistema previdenciário complementar o pagamento dos benefícios contratados, que é a razão primordial de existência do RPC, existe um complexo arcabouço normativo voltado à regulação e fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC¹. Este tema foi objeto de tese apresentada por estas autoras no XL Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, que originou o artigo intitulado Breves considerações sobre a regulação e a fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (2014, p. 30-31), do qual se extrai o seguinte trecho:

No Ministério da Previdência Social há a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar – SPPC, a quem compete formular e acompanhar as diretrizes do Regime de Previdência Complementar operado pelas entidades fechadas, cuja organização e funcionamento estão regulamentados em regimento próprio, aprovado pela Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011. Trata-se de uma atuação macro, responsável pelas políticas públicas correlatas à matéria.

Ainda dentro da estrutura do Ministério, encontram-se o Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC – e a Câmara de Recursos de Previdência Complementar – CRPC, ambos criados pela Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

O CNPC foi criado em substituição ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar, para exercer “a função de órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar” (art. 13, da Lei nº 12.154/09).

A CRPC é o órgão colegiado, que aprecia e julga, encerrando a instância administrativa, os recursos interpostos contra decisão da Diretoria Colegiada da Superintendência Nacional de

¹ Embora já exista permissão constitucional para que as Entidades Abertas de Previdência Complementar – EAPC administrem planos de benefícios destinados aos servidores públicos, esta atuação ainda está pendente de regulamentação.

Previdência Complementar (PREVIC) referentes a autos de infração e aos lançamentos tributários da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (TAFIC), conforme preceitua o art. 3º, do Decreto nº 7.123, de 03 de março de 2010.

E, por fim, não há como se falar em fiscalização de previdência complementar sem que, imediatamente, se pense na *persona* (jurídica) da PREVIC.

De fato, a PREVIC foi criada, em 2009, pela Lei nº 12.154/09, sob a forma de autarquia de natureza especial, em substituição à antiga Secretaria de Previdência Complementar, para atuar como entidade de fiscalização e supervisão das atividades fechadas de previdência complementar e de execução de políticas para o Regime de Previdência Complementar, operado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (art. 1º da lei em referência).

Desde então a entidade vem sendo preparada para assumir o importante papel que lhe foi confiado, expandindo a cada dia a forma de atuação dentro do regime, de maneira a tentar minimizar os riscos para os participantes do sistema.

Mas a atuação das EFPC não se submete apenas ao crivo dos órgãos vinculados ao MPS.

Tratando-se de atividade econômico-financeira, com ampla atuação no mercado de capitais, ainda que inserida no contexto da seguridade social, a mesma deve obediência também ao regramento previsto pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, que “define as diretrizes para os investimentos, determinando, por exemplo, quanto pode ser investido em renda fixa e variável e quanto numa só empresa ou papel, entre outros limites” [PULINO, 2014, p. 31-36], pelo Banco Central do Brasil – Bacen, também no que tange às aplicações dos recursos provenientes das contribuições dos participantes, como previsto na Resolução Bacen nº 3.792/09, recentemente alterada pela Resolução nº 4.275/13 e pelo Conselho de Valores Mobiliários – CVM.

Ademais, conforme salientado por Fernando Nunes Simões [2010, p. 117-136], o Ministério Público Federal, ante a sua função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública, também atua como órgão oficial fiscalizador das EFPC.

Apenas a título de informação, vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União – TCU também vem reclamando para si a função fiscalizatória das EFPC, conforme se depreende de seu Acórdão nº 3.133/2012, exarado em Consulta formulada pelo Exmo. Ministro da Previdência, que dispôs:

9.1. conhecer da presente Consulta, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno desta Corte;

9.2. esclarecer ao Consulente que:

9.2.1. os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;

9.2.2. o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.;

9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federar atribui competência;

9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metras de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, nos termos do arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei nº 8.443/92, bem como do seu Regimento Interno.

A questão encontra-se pendente de definição, eis que o Sistema avalia a providência a ser tomada, caso o TCU, de fato, decida por exercer a prerrogativa que se autoatribuiu.

Recentemente, pode ser notada uma readequação fiscalizatória pelo Tribunal de Contas da União em relação ao RPC por ocasião do julgamento do Processo nº TC 023.115/2023-8. Eis a conclusão de Marcello Rocha² sobre a questão:

Dito isso, cabe destacar que o próprio TCU realizou fiscalização sobre o dever das Patrocinadoras de supervisão e fiscalização sistemáticas de suas respectivas EFPC, com o objetivo de mitigação dos riscos que eventuais desequilíbrios nos fundos de pensão representam para a União, uma vez que o efetivo acompanhamento pelo patrocinador poderia contribuir para tanto.

Aliado a essas diversas formas de controle externo, a Lei Complementar nº 109/01 impõe a presença dos participantes na governança das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, sendo uma forma de controle interno e diuturno das atividades pelos destinatários dos recursos. No âmbito das EFPC cujos patrocinadores sejam a União, o Distrito Federal, Estados, Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, a Lei Complementar nº 108/01 exige que a representação dos participantes nos órgãos superiores de governança seja paritária com os patrocinadores. Além disso, determina que a presidência do Conselho Fiscal seja exercida por representante dos participantes.

Como demonstrado acima, a atividade da EFPC é extremamente regulada e fiscalizada, sobretudo no que tange à aplicação dos recursos dos participantes, que deve observar as diretrizes do Conselho Monetário Nacional quanto aos limites e características dos investimentos.

Retomando a análise das disposições constitucionais atinentes ao Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, o § 16 do art. 40 da Carta Magna condiciona a incidência do RPC ao servidor que tenha ingressado no serviço público em momento anterior ao da instituição do referido regime à sua prévia e expressa opção.

Neste ponto, faz-se necessária uma digressão.

Não há como negar que o grande propósito com a criação do RPC para os servidores públicos seja o de buscar, ainda que a longo prazo, perspectivas para o saneamento do déficit previdenciário, que tanto preocupa servidores, como gestores governamentais.

É de conhecimento geral da população que, desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o aumento do déficit previdenciário, sem perspectiva de melhora, principalmente por conta do aumento da expectativa de vida da população e do enfraquecimento da política de reposição de

² PULINO, Daniel. A Regulação e a Supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. In: **Previdência Complementar. Aspectos Legais, Doutrinários e Jurisprudenciais**. Fortaleza: 2011. p. 31-36.

servidores públicos, provocada pela redução de concursos públicos, tem demandado do administrador estratégias robustas que visem oferecer uma solução efetiva para o problema.

No âmbito nacional, sucessivas reformas previdenciárias vêm sendo engendradas com o objetivo de trazer uma melhora ao cenário, sempre associando políticas de efeito a curto prazo, como a ampliação do recolhimento previdenciário e o agravamento dos requisitos para a concessão de aposentadoria, como de longo prazo, como a possibilidade de segregação de massas e a implementação do Regime de Previdência Complementar.

O Estado da Bahia tem cumprido seu papel, implementando as alternativas aventadas pela norma constitucional, já tendo efetuado a segregação de massas em 2007, com a Lei nº 10.955, de 21 de dezembro de 2007; a implementação do Regime de Previdência Complementar - RPC em 2015, com a aprovação da Lei nº 13.222, de 12 de janeiro de 2015; e a regulamentação das normas previdenciárias reclamadas pela última reforma da previdência em 2020, com a Emenda à Constituição do Estado nº 26/20.

Em relação ao RPC, para que se produzam os efeitos esperados em relação à saúde do RPPS, é imprescindível que o regime se desenvolva de maneira forte, apresentando-se como opção atrativa ao servidor, para que alcance – da forma mais rápida possível – a sustentabilidade financeira necessária à transferência de responsabilidades previdenciárias até então assumidas pelo RPPS.

Pensando nesta sustentabilidade financeira, que demanda uma massa de participantes capaz de constituir patrimônio suficiente para arcar com as despesas da entidade que administre os planos de previdência complementar com a menor taxa de administração possível e acumular um volume de recursos apto às melhores oportunidades de investimento, desde a implementação do regime no Estado vêm sendo pensadas alternativas para atrair tanto os servidores que, por inércia, não aderiam aos planos de benefícios administrados pela EFPC que administra o RPC no Estado, como aqueles que não estivessem obrigatoriamente submetidos ao RPC.

A inserção no ordenamento jurídico estadual da adesão automática, através da Lei nº 13.718/17, foi a primeira alteração relevante à Lei nº 13.222/15, que visou o aumento da massa de participantes dos planos de benefícios administrados pela PREVBÁHIA, fundação que administra os planos de benefício disponibilizados ao servidor efetivo estadual.

No mesmo ano, a alteração da Lei nº 13.222/15 pela Lei nº 13.815/17, para autorizar a PREVBÁHIA, com nome fantasia modificado para PREVNORDESTE (art. 38-A, parágrafo único), a administrar planos de benefícios dos demais entes da federação (art. 3º, inciso I, alínea c) como também a criar planos para servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão, como participante sem patrocínio (art. 1º, § 12), mirava também o alcance da tão almejada sustentabilidade financeira.

Com o mesmo propósito foi publicada a Lei ° 14.481/22, que estendeu a adesão automática aos servidores que optassem pela migração de regime previdenciário.

Considerando, no entanto, que a reposição de servidores não vem sendo feita na escala ideal de um para um, e que, quando feita, nem sempre representa o fortalecimento do RPC, em face da baixa remuneração de novos servidores contratados que, mesmo estando submetidos ao regime, não contribuem para a previdência complementar, continuou-se a pensar alternativas para o incremento de participantes ao regime.

Neste panorama, retomou-se a discussão acerca da criação do benefício especial, que visa compensar o servidor que recolheu sobre uma base de cálculo sem limitação e, que, com a migração, terá benefício previdenciário limitado ao teto do RGPS. Esta é uma vigorosa medida de fomento à migração de servidores ingressados no serviço público antes da implementação do RPC, haja vista que a transposição deles para o novo regime previdenciário só pode ocorrer de forma voluntária, consoante o § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

4. MIGRAÇÃO DE REGIME

A abordagem da migração de regime impõe a prévia definição dos servidores que não estão enquadrados no Regime de Previdência Complementar, já que são estes os destinatários da previsão contida no § 16 do art. 40 da Constituição Federal, no sentido de que só estarão sujeitos ao RPC por prévia e expressa opção.

A Lei n° 13.222/15 fixou os destinatários do RPC do Estado da Bahia no art. 2°, *in verbis*:

Art. 2° - Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de que trata o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil aos membros e servidores referidos no art. 1°, § 2°, desta Lei, que:

I - ingressarem no serviço público a partir da data estabelecida no § 1° do art. 1° desta Lei, independentemente de sua adesão a plano de benefícios;

II - tenham ingressado no serviço público em data anterior à estabelecida no § 1°, e exerçam a opção prevista no § 4°, desde que observado o prazo do § 5°, todos do art. 1° desta Lei;

III - sejam oriundos do serviço público em outro ente da Federação e ali estiverem vinculados ao Regime de Previdência Complementar, na forma do art. 40, §§ 14 a 16, da Constituição da República Federativa do Brasil, independentemente de adesão a plano de benefícios administrado por entidade fechada de previdência complementar.

A lei referida, nota-se, é clara quanto ao enquadramento no RPC, ressaltando tão somente os servidores que já pertenciam ao serviço público do Estado da Bahia na data da instituição do referido regime e os oriundos do serviço público de outro ente da Federação que não estivessem vinculados ao RPC no cargo de origem.

Consoante previsão do § 1º do art. 1º da Lei nº 13.222/15, o RPC terá vigência a partir da data de publicação, pelo órgão fiscalizador, da autorização de aplicação do regulamento do plano de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Estado da Bahia – PREVBAHIA, o que ocorreu em 29 de julho de 2016, data em que foi publicada a Portaria PREVIC nº 339/2016.

Levando em consideração o quanto previsto nas normas constitucional e legal acima mencionadas, os servidores admitidos até 28 de julho de 2016 e aqueles egressos de outros entes da Federação e que, lá, não eram enquadrados no RPC, só se submeterão ao Regime de Previdência Complementar do Estado da Bahia se assim o quiserem. Estes, então, são os destinatários da previsão legal atinente à migração e à consequente concessão do benefício especial abordados neste trabalho.

Neste ponto, convém esclarecer que estão aptos à migração os servidores em atividade que não estejam enquadrados no RPC, inclusive aqueles que já tenham adquirido o direito à aposentadoria voluntária pelo RPPS e estejam recebendo abono de permanência. É que a aquisição do direito à inativação é uma garantia ao servidor, protegendo-o de modificações legislativas quanto aos requisitos e ao cálculo dos proventos. Porém, o servidor pode abrir mão do direito adquirido quando entender que outra regra lhe seja mais benéfica. No caso da migração ao RPC, o servidor conserva a regra de aposentadoria que lhe era aplicável, mas fica sujeito à limitação dos proventos ao teto de benefícios do RGPS. Não obstante, os servidores alcançados pela aposentadoria compulsória por idade ou por incapacidade permanente para o trabalho não poderão migrar para o RPC, já que o ato de inativação, nestes casos, tem efeitos retroativos à data em que implementada a condição imposta pela Constituição Federal para o jubramento. Por seu turno, a migração sempre terá efeitos prospectivos.

Estando definidos os servidores aos quais se destina a regra de migração, cabe ressaltar que, embora se fale em mudança de regime quando se trata de migração, tecnicamente, não é isto o que ocorre, uma vez que havendo três regimes de previdência no país, o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social, de vinculação obrigatória, e o Regime de Previdência Complementar, com natureza facultativa, a opção do servidor pela submissão ao RPC não implica, como às vezes de forma leiga se fala, mudança do regime obrigatório.

Como a vinculação do servidor público efetivo ao RPPS é compulsória, representando, inclusive, pressuposto necessário para a existência da opção pela migração, a efetivação desta não tem o condão de mudar o regime do servidor optante para o RGPS, pelo contrário, a vinculação ao RPPS é mantida, com a peculiaridade de que os benefícios previdenciários a que fizer jus no futuro estarão limitados ao teto previsto para o RGPS.

A migração constitui ato jurídico irrevogável e irretroatável, que provoca significativas mudanças na situação previdenciária do servidor optante. A primeira consequência da migração é a

submissão dos futuros benefícios previdenciários ao teto do RGPS. Deste primeiro efeito decorre a redução da base de cálculo para incidência da contribuição previdenciária, que passará a corresponder também ao teto do RGPS. Efetuada a migração, pode ocorrer a adesão do servidor a um dos planos de benefícios administrados pela EFPC respectiva, hipótese em que, efetivamente, se configurará o caráter complementar do regime, com a formação de uma poupança que dará origem ao benefício complementar pago junto com o futuro benefício previdenciário. Por fim, o último e mais almejado efeito da migração é o direito ao pagamento de uma compensação financeira pelas contribuições recolhidas que não repercutirão no cálculo do futuro benefício previdenciário. Diferentemente dos efeitos anteriores, que não demandam atividade discricionária do ente federativo, este pressupõe uma iniciativa legislativa de seu representante constitucional para implementação, sempre alinhada com a política de Estado pensada para a previdência pública, a curto e longo prazo.

Os dois primeiros efeitos mencionados decorrem automaticamente do ato de opção pela migração, o que, no entanto, não se aplica à adesão a um plano de benefícios complementar que, a depender da legislação aplicável, pode ocorrer de forma automática ou demandar ato volitivo do interessado.

No Estado da Bahia, como já referido, a legislação previu a adesão automática a um plano de benefícios administrado pela PREVBÁHIA para o servidor que exerce o direito de migração que lhe é assegurado.

A adesão automática, ao contrário do que se pode pensar, não fragiliza a característica da facultatividade do RPC, uma vez que o que se busca com sua adoção é a utilização do princípio da inércia, que faz com que o indivíduo permaneça na situação em que se encontra quando lhe é demandada a prática de alguma ação, ainda que esta lhe proporcione vantagens, em benefício do servidor, para inseri-lo automaticamente num plano de benefícios, que, com a contribuição paritária do patrocinador, formará a poupança que complementarará sua remuneração de inatividade.

Na hipótese da adesão automática, a facultatividade do regime é assegurada pela lei com a possibilidade de cancelamento a qualquer tempo e, num prazo determinado, inclusive, com restituição do servidor ao *status quo ante*.

Sobre o último efeito da migração falaremos com mais vagar no tópico seguinte.

5. BENEFÍCIO ESPECIAL

O benefício especial, como já mencionado, constitui instrumento de compensação financeira oferecida ao servidor que não se submete obrigatoriamente ao RPC, para estimular sua migração.

O Tribunal de Contas da União, ao julgar o Processo nº 036.627/2019-4, debruçou-se sobre a questão da natureza do benefício especial instituído em favor dos servidores públicos federais pela Lei nº 12.618/12 – cuja modelagem inspirou a legislação baiana – e firmou o seguinte entendimento:

49. Do exposto, tem-se que o benefício especial constitui-se em vantagem pecuniária instituída pela Lei 12.618/2012 (art. 3º, § 1º) que visa retribuir/remunerar os servidores públicos que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar pela opção de que cuida o § 16 do art. 40 da CF/1988, a qual introduz limitação financeira ao valor das aposentadorias e das pensões vinculadas ao RPPS, além de possibilitar a adesão desses mesmos servidores ao regime de previdência complementar.

50. O benefício especial é vantagem pecuniária autônoma, decorrente de uma relação jurídica previdenciária, atraindo a incidência de regime jurídico próprio, qual seja, aquele preconizado na própria lei que o instituiu (Lei 12.618/2012). (sem grifos no original)

Diante do quanto exposto e considerando o objetivo do benefício especial, pode-se concluir que ele, além de facultativo, tem natureza jurídica compensatória, estatutária e não previdenciária, que visa estimular a migração que efetivará o projeto de construção de uma previdência pública saudável a longo prazo.

O arcabouço normativo mínimo para a regulamentação do RPC nos entes federativos encontra-se nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal, e nas Leis Complementares federais nºs 108 e 109, de 2001, não havendo em qualquer destes a previsão de obrigatoriedade de o ente federativo oferecer compensação financeira para migração de regime. E não poderia ser diferente.

Considerando que a forma de estruturação do Estado Brasileiro pressupõe a delimitação de competências a assegurar a autonomia constitucional dos entes federativos, é de se esperar que o ordenamento, ainda que imponha obrigação legislativa ao ente, visando a integração de uma política nacional de saneamento da previdência pública, deve reservar espaço ao exercício desta autonomia, principalmente no que diz respeito a aspectos atuariais, financeiros e orçamentários.

A decisão pelo oferecimento de benefício especial deve ser precedida de um estudo minucioso que contraponha a perda a curto prazo, com a redução do recolhimento previdenciário decorrente da limitação de sua base de cálculo ao teto do RGPS, ao ganho a longo prazo, com a redução das obrigações previdenciárias assumidas perante os segurados do RPPS, em consequência da mesma limitação. Este estudo só pode ser feito dentro da unidade federativa e a decisão só pode ser tomada por seu representante constitucional.

Assim, não havendo previsão em lei do ente federativo para concessão de compensação previdenciária ao servidor que opte pela migração, tal direito não poderá ser reclamado, sob pena de ofensa ao Pacto Federativo e ao Princípio da Legalidade.

Passados mais de dez anos desde que o primeiro ente federativo implementou seu RPC no país, o cenário que se apresenta entre as unidades federativas é que, das vinte e seis que regulamentaram seu RPC (somente o Estado de Roraima ainda não o fez), apenas metade previu uma compensação financeira ao servidor que opte pela migração³.

Dentre os Estados que regulamentaram a compensação, vislumbramos quatro modelos possíveis para sua modulação: benefício especial vitalício, benefício especial com prazo determinado, aporte em conta corrente e aporte em conta de previdência complementar.

Os quatro modelos refletem, na verdade, três diferentes premissas de compensação: uma protetiva, outra liberal e a última, mista.

Norteados pela premissa protetiva, o benefício especial, seja ele vitalício ou temporário, visa complementar o benefício previdenciário durante o período de fruição deste, de modo que, embora não se revista de natureza previdenciária, mas compensatória, funciona como uma espécie de complementação de remuneração do servidor inativo ou pensionista. Ao legislar, o ente carimba o benefício especial com a premissa protetiva ao determinar que seu valor só seja utilizado durante o gozo de benefício previdenciário.

O aporte em conta corrente, que configura devolução de contribuições excedentes, por outro lado, é revestido pela premissa liberal, por eximir o administrador de qualquer responsabilidade quanto à utilização dos recursos decorrentes de contribuição previdenciária para complementação de benefício previdenciário, deixando a cargo do servidor a livre utilização destes valores.

A premissa mista pode ser observada no aporte em conta de previdência complementar, em que o ente se desonera da obrigação perante o servidor mas alimenta a expectativa de que o valor transferido complemente sua remuneração durante o gozo do benefício previdenciário, sem preservar qualquer ingerência quanto a isso.

O benefício especial vitalício foi o primeiro modelo de compensação financeira regulamentado no País, através da Lei nº 12.618/12, que o destinava aos servidores públicos federais. Esta modelagem assegura ao servidor que opte pela migração um benefício de natureza não previdenciária, pago simultaneamente ao benefício previdenciário concedido pelo RPPS, durante todo o período de pagamento deste. O modelo adotado pelo Estado da Bahia inspira-se neste primeiro, como também os dos Estados do Piauí, Ceará, Minas Gerais, Goiás, Tocantins e Pará.

³ Alagoas (Lei Complementar 54/17), Paraná (Lei 20.777/21), Santa Catarina (Lei Complementar 795/22), Mato Grosso (Lei Complementar 670/20), Rondônia (Lei 5348/22), Piauí (Lei 7.227/19), Ceará (Lei Complementar 298/22), Minas Gerais (Lei Complementar 158/21), Rio Grande do Sul (Lei Complementar 15.511/20), Goiás (Lei Complementar 192/24), Tocantins (Lei 4061/22), Pará (Lei Complementar 137/21) e Bahia.

O modelo de benefício especial com prazo determinado foi adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul, que, na Lei Complementar nº 15.511/20, limitou o pagamento ao prazo de 260 meses.

Sob a forma de aporte em plano de previdência complementar, Alagoas, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso implementaram a compensação financeira do servidor que opta pela migração, sendo que, nos dois últimos, previu-se a possibilidade do aporte direto na conta do servidor. O Estado de Rondônia, por outro lado, previu o aporte como pagamento direto ao servidor, admitindo a transferência dos recursos a plano de benefícios do RPC.

Independentemente do modelo utilizado pelo ente federativo, não se pode negar que a compensação financeira representa o mais atrativo instrumento de estímulo à migração.

É preciso lembrar, no entanto, que como o direito ao benefício especial é assegurado tão somente durante a fruição do benefício previdenciário, a eventual exoneração ou demissão do servidor do cargo que ensejaria o benefício acarretará a perda integral do direito ao benefício especial.

Considerando que, a depender do modelo de compensação financeira adotado pelo ente federativo seu desenho e sua regulamentação podem sofrer uma variação difícil de sistematizar num trabalho de tamanho limitado, o presente tratará apenas da modalidade de benefício especial vitalício, como previsto na legislação baiana.

5.1. Benefício especial no Estado da Bahia

A Lei nº 14.807/24, que alterou a Lei nº 13.222/15, disciplinou o benefício especial nos seguintes termos:

Art. 2º-A - É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput do art. 2º desta Lei o direito a benefício especial, custeado pelo Estado da Bahia e calculado na forma deste artigo, sendo consideradas as contribuições recolhidas ao Regime Próprio de Previdência do Estado da Bahia, da União, dos demais Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até a adesão ao Regime de Previdência Complementar instituído por esta Lei.

§ 1º - O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à adesão ao Regime de Previdência Complementar, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao Regime Próprio de Previdência, correspondentes a 90% (noventa por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, multiplicada pelo fator de conversão.

§ 2º - Para o cálculo previsto no § 1º deste artigo, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao Regime de Previdência do Estado da Bahia, e, na hipótese de averbação para fins de contagem recíproca, as utilizadas como base para as contribuições do servidor aos Regimes Próprios de Previdência da União, dos demais Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a compensação financeira prevista no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 3º - As remunerações referidas no § 2º deste artigo serão atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou pelo índice que vier a substituí-lo.

§ 4º - O fator de conversão referido no § 1º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de 01 (um), será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$FC = Tc/Tt$$

Onde:

FC = fator de conversão;

Tc = quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal efetivamente recolhidas até a data da adesão ao Regime de Previdência Complementar;

Tt = 520, para o servidor titular de cargo efetivo, membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e conselheiro dos Tribunais de Contas, se homem;

Tt = 455, para o servidor titular de cargo efetivo, membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e conselheiro dos Tribunais de Contas, se mulher.

§ 5º - O benefício especial será concedido ao servidor por ocasião da concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, ainda que por incapacidade permanente para o trabalho, ou de pensão por morte, e será pago mensalmente enquanto perdurar o benefício previdenciário, inclusive com a gratificação natalina.

§ 6º - O benefício especial será atualizado pelo mesmo índice aplicável ao benefício de aposentadoria ou pensão mantido pelo Regime Geral de Previdência Social.

§ 7º - O benefício especial:

I - decorre de opção que importa ato jurídico perfeito;

II - será calculado quando da sua concessão conforme as regras vigentes no momento do exercício da opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal;

III - não está sujeito à incidência de contribuição previdenciária (sem grifos no original)

Embora a redação dê contornos que permitam inferir as premissas básicas adotadas pelo legislador para a concessão do benefício especial, sua eficácia plena ainda depende de regulamentação.

O primeiro aspecto que demanda regulamentação recai sobre a definição da competência para o pagamento do benefício especial, uma vez que o *caput* do art. 2º-A menciona que o custeio será feito pelo Estado da Bahia.

Não estando tal definição explícita na norma, faz-se necessária uma interpretação *a contrario sensu* do quanto disposto no § 6º do art. 1º e § 2º do art. 2º da Lei nº 13.222/15, com redação dada pela Lei nº 14.807/24:

Art. 1º ...

...

§ 4º - Também poderão, mediante livre, prévia e expressa opção, aderir ao Regime de Previdência Complementar de que trata este artigo os titulares de cargo ou emprego referidos no § 2º deste artigo, que tenham ingressado no serviço público em data anterior à publicação, pelo órgão fiscalizador, da autorização de aplicação do regulamento do plano de benefícios da entidade a que se refere o art. 4º desta Lei, ou da data da contratação prevista no § 8º do mesmo art. 4º.

...

§ 6º - O exercício da opção a que se refere o § 4º deste artigo é irrevogável e irretratável, não sendo devida, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, qualquer contrapartida referente ao valor da contribuição previdenciária que tenha incidido sobre a parcela da remuneração superior ao limite máximo de benefícios do Regime Geral da Previdência Social, no período anterior à adesão, **ressalvado** o disposto no art. 2º-A desta Lei.

...

Art. 2º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de que trata o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil aos membros e servidores referidos no art. 1º, § 2º, desta Lei, que:

...

II - tenham ingressado no serviço público em data anterior à estabelecida no § 1º, e exerçam a opção prevista no § 4º, desde que observado o prazo do § 5º, todos do art. 1º desta Lei;

...

§ 2º - A opção a que se refere o inciso II do caput deste artigo implica renúncia irrevogável e irretratável aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores, não sendo devida pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado da Bahia, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público do Estado da Bahia e da Defensoria Pública do Estado da Bahia, qualquer contrapartida ou devolução referente ao valor dos descontos já efetuados sobre base de contribuição acima do limite previsto no caput deste artigo, **ressalvado** o disposto no art. 2º-A desta Lei. (sem grifos no original)

A redação da lei pode induzir o intérprete a dúvida por tratar, de forma indireta, em dispositivos distintos (§ 6º do art. 1º e § 2º do art. 2º) dos responsáveis pelo custeio do benefício especial.

Num primeiro momento diz a lei que, na hipótese de migração, não será devida pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, qualquer contrapartida referente ao valor da contribuição previdenciária que tenha incidido sobre a parcela da remuneração superior ao limite máximo de benefícios do Regime Geral da Previdência Social, no período anterior à adesão, **ressalvado** o disposto no art. 2º-A da lei em referência.

A norma, a *contrario sensu*, portanto, admite a assunção, pelos órgãos e entidades da administração estadual, da responsabilidade pelo custeio do benefício especial.

No § 2º do art. 2º da lei registra-se não ser devida pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado da Bahia, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público do Estado da Bahia e da Defensoria Pública do Estado da Bahia, qualquer contrapartida ou devolução decorrente da migração, **ressalvada** a prevista no art. 2º-A, que trata do benefício especial.

Tratando-se de dois dispositivos inseridos na Lei nº 13.222/15 pela mesma Lei nº 14.807/24, há que se providenciar uma interpretação que lhe extraia aquilo que mais se aproxima da vontade do legislador.

Combinando as normas referidas, pode-se concluir que a responsabilidade pelo custeio do benefício especial deve ser assumida por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em sentido lato, recaindo sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público do Estado da Bahia e da Defensoria Pública do Estado da Bahia, a depender da vinculação funcional do servidor em referência.

Não há, entre as unidades federativas, consenso no que diz respeito à competência para o custeio do benefício especial. Em relação aos Estados que previram o benefício especial como compensação financeira para migração, observa-se um empate simbólico na definição da competência para seu pagamento, no qual Bahia, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul a atribuíram ao órgão de vinculação do servidor, enquanto Piauí, Ceará, Tocantins e Pará, ao órgão gestor do RPPS.

Definida a competência, há que se delimitar as hipóteses que ensejam o pagamento do benefício especial.

A Lei nº 13.222/15, com a redação da Lei nº 14.807/24, dispõe no § 5º do art. 2º-A que o benefício especial será pago ao servidor por ocasião de sua aposentadoria, inclusive decorrente de incapacidade permanente para o trabalho, e ao pensionista, juntamente com a pensão por morte. Esta ressalva da lei foi importante para deixar claro que os benefícios de risco também são amparados pela compensação abordada neste trabalho. Embora não esteja previamente expresso, a previsão alcança a aposentadoria compulsória. Conclui-se, pois, que a concessão de qualquer dos benefícios previdenciários pelo RPPS – limitados à aposentadoria e à pensão por morte com a recente Reforma da Previdência – ensejará o recebimento do benefício especial. Ele será o complemento da aposentadoria ou pensão custeada pelo RPPS enquanto durarem os referidos benefícios e integrará também a gratificação natalina.

Como a lei não desce à minúcia do procedimento para concessão do benefício, cabe a uma futura regulamentação definir este fluxo, principalmente nas hipóteses em que os processos de concessão de benefício previdenciário e benefício especial tramitem por órgãos diferentes.

O primeiro ponto a regulamentar no procedimento para concessão do benefício especial é a definição do início dos efeitos do pedido de migração formulado pelo servidor.

O ponto tem relevância se considerarmos que o servidor faz seu pedido de migração depois de simular o cálculo do benefício especial e que, até a publicação do ato respectivo, muito tempo pode transcorrer, alterando o cenário que ensejara a decisão de migrar.

Embora possa parecer que a opção que melhor atenda aos interesses do servidor seja a de considerar os efeitos da migração a partir da data de protocolo do pedido, como acontece na União, talvez uma data intermediária, entre o protocolo e a publicação, que pode submeter o servidor a uma morosidade indesejada, se mostre como uma opção mais sensata.

Neste sentido, modelo utilizado pelo Estado do Ceará⁴ apresenta um paradigma que merece ser considerado, ao estabelecer que os efeitos da migração serão produzidos no primeiro dia do mês seguinte ao protocolo do respectivo pedido.

Tal opção contempla o interesse do servidor de incluir no cálculo de seu benefício a totalidade da remuneração do mês de protocolo do pedido e o protege de uma eventual demora da administração na análise do pedido, como também facilita a análise do processo pela unidade de recursos humanos, ante a desnecessidade de proporcionalização da remuneração para cálculo do benefício especial, como da base de cálculo para incidência previdenciária, para fins de ajuste à limitação a que estará submetido, a partir de então.

A definição desta data fixa o termo final para o cálculo do benefício especial do servidor.

O termo inicial pode coincidir com a data de admissão do servidor, o que pode sofrer variação por dois motivos: admissão antes de julho de 1994, quando este marco será considerado para fins de aproveitamento das remunerações para o cálculo; ou existência de averbação de tempo de serviço submetido ao RPPS, hipótese em que os períodos também serão considerados para formação da base de cálculo.

Outros aspectos que podem interferir no cálculo do benefício especial serão abordados no item que tratará deste tema. Por ora, a relevância se encontra na definição dos procedimentos necessários a efetivar o direito reconhecido pela lei.

Em relação aos procedimentos, parece clara a necessidade de edição de ato regulamentar, que, partindo da realidade de cada ente federativo, no que diz respeito ao fluxo dos processos para concessão de benefício previdenciário e a competência atribuída para concessão do benefício especial, defina a formatação do fluxo do processo para concessão deste, que, por sua natureza, reclama processo com tramitação apartada.

É relevante que se defina a quem incumbe a responsabilidade pela instauração do processo de benefício especial, que deverá ser concedido de ofício, tão logo se tome conhecimento da existência de processo para concessão de benefício previdenciário.

Considerando a tramitação paralela de processos para concessão de ambos os benefícios, a norma regulamentadora deve prever, ainda, mecanismos que assegurem que o processo de benefício especial não seja encaminhado para publicação antes do benefício previdenciário, e disciplinar a

⁴ Art. 28-B. O exercício da livre e espontânea opção do servidor prevista na alínea “a” do inciso II do §1.º do art. 28 desta Lei Complementar implica a sua inscrição automática no plano do regime de previdência complementar, aplicado o disposto no art. 28-A desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Os efeitos da opção de que trata o *caput* deste artigo ocorrerão a partir do primeiro dia do mês subsequente à data de assinatura do respectivo termo de opção. (Lei Complementar nº 298/22)

retroatividade do ato de concessão do benefício especial para que seus efeitos se produzam na mesma data de concessão do benefício previdenciário, como exigido pela lei.

Nota-se, portanto, que uma cuidadosa regulamentação do instrumento legal que preveja a concessão do benefício especial é imprescindível para que o direito seja corretamente assegurado.

5.2. Premissas para cálculo

Conforme já mencionado, a legislação baiana para concessão do benefício especial inspirou-se na lei da União, da qual foram extraídas as premissas para seu cálculo.

Os §§ 1º a 4º do art. 2º-A da Lei nº 13.222/15 apresentam os parâmetros para a definição do valor do benefício a que o servidor terá direito caso opte pela migração, levando em conta a diferença entre o valor total considerado para o recolhimento contributivo (que seria a base de cálculo do benefício previdenciário) e o valor do teto do RGPS, ao qual o benefício previdenciário ficará limitado depois da migração.

O primeiro passo para o cálculo do benefício especial é a definição do período que será aproveitado para esta finalidade.

Quando se tratou do procedimento para concessão do benefício especial, sustentou-se que a melhor opção para definição dos efeitos do ato de migração seria considerar o primeiro dia do mês subsequente ao protocolo do pedido. Fixada a data, teríamos que o último mês computado para fins do quanto estabelecido no § 1º do art. 2º-A da Lei nº 13.222/15 seria aquele de protocolo do pedido de migração.

Devem ser computadas no cálculo, além das remunerações referentes ao cargo ocupado pelo servidor anteriores à migração, aquelas outras que decorram de averbação de tempo submetido a RPPS.

Determinadas as contribuições aproveitáveis, há que se efetuar a atualização de seus valores pelo IPCA, descartar as dez por centos menores para encontrar o valor da média, da qual será subtraído o valor vigente do teto do RGPS. Este valor corresponde à base de cálculo excedente considerada para o recolhimento previdenciário passado do servidor.

Para definir o valor do benefício especial, que representaria a perda no benefício previdenciário que o servidor experimentaria com a limitação ao teto, multiplica-se o valor encontrado da média por um fator de conversão que retrata uma proporcionalidade, correspondente à razão entre o tempo de contribuição cumprido pelo servidor pelo tempo ao mínimo exigido pela norma para a aposentadoria integral.

Em relação a este fator, vale mencionar que, diferentemente da opção adotada pela União e acompanhada pelos Estados de Minas Gerais, Pará e Tocantins, a legislação baiana previu apenas

dois denominadores para o cálculo do fator de conversão – 455 e 520 – utilizados, respectivamente, para a mulher e para o homem, por corresponderem ao período contributivo de 35 e 40 anos, que é o período mínimo previsto pela regra geral da EC/BA nº 26/20 para a aposentadoria voluntária com proventos integrais.

Mesmo sendo mais gravosa aos interesses do servidor que a norma que lhe serviu de paradigma, não há ilegalidade no modelo utilizado pelo Estado da Bahia, ante a inexistência de obrigatoriedade de utilização de fórmula padronizada para o cálculo do benefício especial.

Aqui, apenas a título de ilustração, cumpre mencionar que os Estados do Rio Grande do Sul, Tocantins e Goiás optaram por uma fórmula ainda pior, que considera um único denominador correspondente a 520, sem diferenciar homens, mulheres ou servidores com direito a aposentadoria especial.

Assim, embora a legislação preveja um tratamento diferenciado para algumas modalidades de aposentadoria especial, como decorrentes de atividade perigosa, exposta a risco, ou ainda de professor ou pessoa com deficiência, esta condição não fora considerada para fins de cálculo do benefício especial, o que traria uma maior complexidade na sua fixação, sobretudo quando o caso concreto traga situações que imponham o aproveitamento de tempo comum e tempo especial.

Definido o valor do benefício especial, de acordo com estes critérios, deverá ser publicado extrato de ato que o indique, cabendo sua atualização pelo mesmo índice aplicável aos benefícios previdenciários mantidos pelo RGPS até o efetivo pagamento. Em regra, o índice corresponde ao INPC.

Embora a norma atribua à simulação do cálculo do benefício especial feita no momento da migração a natureza de mera expectativa de direito, ao assegurar direito adquirido do servidor às regras de cálculo vigentes no momento da migração, blinda este valor que apenas poderá ser alterado por interferências de averbação, desaverbação ou aproveitamento, por outro regime, de tempo averbado em seus assentamentos funcionais, em data posterior à migração e anterior à aposentadoria ou pensão.

Com relação a estes períodos estranhos ao vínculo funcional do servidor, é importante mencionar que somente tempo de RPPS é aproveitável para fins de cálculo de benefício especial, excluindo-se tanto o tempo vinculado ao RGPS, como ao Sistema de Proteção Social Militar – SPSM.

5.3. Pagamento na inatividade

Firmada a opção pela migração, considera-se já requerido o benefício especial, cujo pagamento se posterga até a concessão do benefício previdenciário – de aposentadoria ou pensão – pela autoridade competente.

Desta forma, com a transferência do servidor para a inatividade ou com a ocorrência de seu óbito que dê ensejo ao pagamento de pensão, nasce o direito também ao pagamento do benefício especial. Concedida aposentadoria ou pensão, o servidor ou seu dependente fará jus ao pagamento do benefício especial pago pelo órgão a que esteja vinculado, durante o período de duração do benefício previdenciário.

Caso o servidor tenha aderido a um plano de benefícios administrado pela EFPC, terá direito também a um benefício complementar, pago na forma prevista em seu respectivo regulamento.

Na hipótese de o servidor migrar e aderir a um plano do RPC, passará a ter três fontes de renda na inatividade: benefício previdenciário limitado ao teto do RGPS, pago pelo órgão gestor do RPPS; benefício especial pago pelo Estado da Bahia, por meio do órgão de vinculação do servidor; e benefício complementar, limitado ao esgotamento do saldo acumulado, pago pela EFPC. O mesmo se aplica ao pensionista.

6. ASPECTOS QUE IMPACTAM NA DECISÃO DE MIGRAÇÃO

A migração do servidor para o RPC tem como efeito imediato a submissão dos proventos dos benefícios previdenciários custeados pelo RPPS ao teto dos benefícios vinculados ao RGPS. Em contrapartida, a contribuição previdenciária vertida ao RPPS também passará a incidir sobre o valor da remuneração do servidor que corresponda ao referido limite. Além disso, nos entes em que houve a instituição do benefício especial pela modelagem com premissa protetiva⁵, o servidor terá direito a recebê-lo juntamente com os proventos. Há, ainda, a complementação a ser paga por meio da entidade de previdência complementar que administra o plano de benefícios, quando houver a adesão do servidor. Isto foi tratado no tópico anterior do presente trabalho.

Ocorre que a decisão acerca da migração impõe uma análise mais abrangente da situação do servidor, considerando aspectos tributários, financeiros e previdenciários decorrentes da sujeição dos proventos e das contribuições ao teto do RGPS.

Quanto ao aspecto tributário, é importante registrar que a contribuição previdenciária é dedutível do imposto de renda. Ao ter sua base de cálculo reduzida pela limitação ao teto do RGPS, o valor da contribuição diminuirá e, com isso, a parcela da remuneração sobre a qual incidirá o imposto de renda será aumentada. Assim, é importante ponderar que o valor que deixará de ser

⁵ União e Estados da Bahia, Piauí, Ceará, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Pará e Rio Grande do Sul.

recolhido a título de contribuição previdenciária não se reverterá integralmente para o servidor, já que será necessário deduzir desta “sobra” o valor que se abaterá no recolhimento do imposto de renda.

Por outro lado, caso a decisão de migração seja acompanhada com a opção pela adesão ao plano de benefícios ofertado pela Entidade Fechada de Previdência Complementar que atue no respectivo ente federativo, as contribuições recolhidas ao referido plano poderão ser deduzidas por ocasião da declaração de ajuste anual de imposto de renda.

Neste ponto, cabe sinalizar que o servidor que opte por migrar e, em vez de aderir ao plano de benefícios ofertado pela EFPC, decida realizar seus investimentos por conta própria e contrate uma previdência privada na modalidade Plano Gerador de Benefício Livre – PGBL, poderá abater as respectivas contribuições do imposto de renda. Nisto, esta situação assemelha-se à adesão ao plano de benefícios do RPC do ente federativo.

Não obstante, há uma relevante distinção a fazer entre os dois institutos. O PGBL é uma modalidade de investimento e, apesar de conhecido como *previdência privada*, não tem esta natureza e não está amparado pela rede de proteção e fiscalização delineada no capítulo 3 desta tese. Isso não significa que não haja regulação ou fiscalização. Elas existem, mas estão a cargo de outros órgãos, como o Ministério da Fazenda, o Conselho Monetário Nacional e a Superintendência de Seguros Privados. Por seu turno, o plano de previdência complementar é, de fato, um instituto de natureza previdenciária. Destarte, o ponto crucial de distinção é que o recurso aplicado no PGBL pode ser levantado a qualquer tempo pelo interessado, enquanto o valor depositado na poupança previdenciária administrada pela EFPC está vinculado ao pagamento de benefício mensal (programado ou de risco), por ocasião da concessão do benefício devido pelo RPPS, revestindo-se da proteção social prevista constitucionalmente ao trabalhador/servidor no momento da sua aposentadoria ou pensão.

No que tange às repercussões previdenciárias que podem ser impactadas pela migração, destaca-se, inicialmente, que o benefício especial não compõe a base de cálculo da contribuição ao RPPS, tendo em vista sua natureza compensatória e não previdenciária. Desse modo, ao passar para a inatividade, o servidor terá parte de sua renda isenta à incidência da referida exação.

Nesta seara contributiva, vale registrar a proteção de parte da remuneração do servidor ao aumento da alíquota da contribuição previdenciária, inclusive por meio da progressividade, e à instituição de contribuições extraordinárias, atualmente permitidas pela Constituição Federal. Isso ocorre porque a parcela da remuneração do servidor migrado ao RPC está limitada ao teto do RGPS, de modo que a parte que exceder o referido limite não será alcançada pela cobrança adicional.

Ainda na esfera previdenciária, há que se destacar que a exigência para a fixação de proventos integrais sofreu um agravamento com a última Reforma da Previdência, passando a ser de 35 anos para a mulher e 40 anos para o homem. Nos casos de aposentadoria compulsória por idade ou por

incapacidade permanente para o trabalho, a proporcionalização dos proventos tem como parâmetro o referido tempo de contribuição, acarretando uma diminuição substancial do valor final a cada ano de antecipação da inativação. Aliado a isso, a média das remunerações a ser considerada no cálculo agora só despreza as dez por cento menores, quando no passado a dispensa era das vinte por cento menores. Esta regra acaba sendo minimizada para o servidor migrado, haja vista que, ao valor dos proventos proporcionais recebidos em decorrência do benefício previdenciário concedido pelo RPPS, será acrescido o benefício especial, de caráter estatutário.

Outra repercussão previdenciária da migração é a proteção dos pensionistas quanto à nova forma de cálculo da pensão por morte, que considera uma quota familiar acrescidas de quotas percentuais por cada dependente, as quais não podem mais ser revertidas. Assim como no caso dos proventos proporcionais, o valor da pensão tende a ser menor com as novas regras. Entretanto, também como na situação acima mencionada, o benefício especial será pago de forma cumulativa à pensão por morte e sem aplicação da fórmula anteriormente referida, uma vez que aquele benefício tem natureza estatutária, e não previdenciária.

Mais uma análise a ser feita durante o processo decisório de migração é atinente à acumulação de benefícios. O § 2º do art. 24 da Emenda Constitucional nº 103/19 estabeleceu um redutor aplicável aos benefícios previdenciários recebidos cumulativamente quando um deles for pensão por morte devida a cônjuge ou companheiro. O redutor tem percentuais crescentes para cada faixa de valor correspondente ao salário mínimo, chegando a ser de noventa por cento. Também nesta situação há o acréscimo do benefício especial ao montante recebido a título de benefício previdenciário, sem que aquele primeiro sofra a redução fixada pela EC 103/19, dado seu caráter estatutário.

Finalmente, decidindo o servidor pela migração ao Regime de Previdência Complementar, cabe a ele avaliar se vai, ou não, aderir ao plano de benefícios oferecido pela EFPC que opera no âmbito do respectivo ente federativo. Aqui, vale destacar a importância da adesão como forma de viabilizar o recebimento, na inatividade, de valores mais próximos à remuneração da atividade. É que, como apontado no item anterior, o pagamento do servidor migrado após sua aposentadoria é realizado por duas fontes de renda distintas, no caso de migração sem adesão, e por três fontes, quando houver migração e adesão. Neste último caso, o valor total por ele recebido será maior, elevando a chance de atingir o montante que recebia na atividade. Igual raciocínio se aplica quando se tratar de pensão por morte, que será acrescida de mais uma ou duas fontes, a depender da decisão do servidor pela migração somente ou pela migração com adesão.

Há quem defenda que a decisão pela adesão não seja a mais acertada e que o ideal seria que o valor mensal que deixou de ser recolhido a título de contribuição previdenciária ao RPPS seja

aplicado em investimentos no mercado financeiro, mais lucrativo e rentável para o investidor. Essa conclusão, no entanto, não leva em consideração dois fatos importantes, a saber.

O primeiro deles é a contribuição paritária do patrocinador do plano de benefícios do RPC, que significa que, para cada valor depositado pelo servidor participante em sua poupança previdenciária gerida pela EFPC, será creditado valor idêntico pelo seu órgão de vinculação, limitada ao percentual previsto na legislação do ente federativo que, no caso da Bahia, corresponde a oito e meio por cento da remuneração que ultrapassa o teto do RGPS. Isso representa um ganho logo na entrada da aplicação, dobrando o montante a ser aplicado em nome do servidor participante, de modo que representa um aumento do saldo que será utilizado no pagamento do futuro benefício no âmbito do RPC.

O segundo aspecto é a inexistência de uma cultura de educação previdenciária em nossa sociedade, voltada para ganhos imediatos e sem uma preocupação em relação à manutenção do padrão remuneratório no futuro. A não adesão ao plano de benefícios do RPC gera um aumento da remuneração líquida do servidor, que em grande parte das vezes será utilizado para despesas imediatas e não para investimento em prol de sua segurança financeira na velhice ou no caso de infortúnios. O consumismo exacerbado existente nos dias atuais contribui para esse comportamento imediatista. Nesse contexto, a adesão acaba por garantir um destino à suposta sobra de remuneração, com vistas à melhoria da renda do servidor quando de sua aposentadoria ou se seus dependentes por ocasião de seu falecimento. Quanto a este ponto, convém destacar que os valores recolhidos na poupança previdenciária do servidor participante de plano de benefícios do RPC serão levantados pelos seus herdeiros caso não haja dependentes habilitados à pensão por morte.

7. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo aprofundar o estudo sobre o benefício especial recém instituído no ordenamento jurídico baiano, como medida de fomento à migração do servidor ao Regime de Previdência Complementar, e provocar reflexões sobre os instrumentos necessários à sua efetivação.

Sendo certo que o fortalecimento do RPC é medida necessária ao saneamento, a longo prazo, da crise previdenciária que acomete os Regimes Próprios de Previdência Social do País, resta evidenciado no presente trabalho que, embora a publicação de lei prevendo a concessão do benefício especial seja uma providência louvável para se promover o fomento desejado, ela não se basta para o atingimento deste propósito.

Para isso, é necessário um criterioso trabalho de regulamentação que possibilite a efetivação do benefício previsto na norma, aliado a um compromisso do administrador com a orientação do servidor, para que possa avaliar todas as variáveis envolvidas na decisão de migração, que demanda o conhecimento dos reflexos decorrentes desta opção.

Neste cenário, é fundamental registrar que migração tem como impacto imediato a limitação da base de cálculo da contribuição previdenciária dos proventos e pensão custeados pelo RPPS ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Ademais, a migração gera o direito ao recebimento do benefício especial no âmbito do Estado da Bahia e dos demais entes federativos que o instituíram como forma de compensação do servidor que, antes de migrar, recolheu contribuições sobre a totalidade da remuneração e não terá seus proventos calculados sobre a parcela que excede o teto do RGPS.

Por se tratar de benefício estatutário compensatório e sem natureza previdenciária, o benefício especial está imune à contribuição ao RPPS, à proporcionalidade eventualmente aplicável no cálculo dos benefícios previdenciários e ao redutor incidente nas hipóteses de acumulação de benefícios delineadas pela Emenda Constitucional nº 103/19.

Considerados todos os aspectos que envolvem a migração do servidor ao RPC, com importantes repercussões na remuneração em atividade e, sobretudo, na inatividade, é fundamental que se invista na criação de uma cultura de educação previdenciária dos servidores de forma permanente e aprofundada, para que o processo decisório ocorra da forma mais segura possível. Neste processo, a elaboração de cartilhas apresenta-se como uma solução a ser adotada em curto prazo e com efeitos concretos positivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Advocacia-Geral de União. Consultoria-Geral da União. **Parecer nº 00093/2018/DECORJCGU/AGU**. Brasília: Advocacia-Geral da União, 19 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/07/PARECER.pdf>. > Acesso em: 12 abr. 2023

_____. **Parecer nº JL 03/2020**. Brasília: Advocacia-Geral da União, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-03-2020.htm#:~:text=Parecer%20n%C2%BA%20JL%20%2D%2003%2C%20de,AGU%20da%20Consultoria%2D%20Geral%20da > Acesso em: 12 abr. 2023

_____. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Consulta CSJT-Cons-9153-71.2019.5.90.0000**. Previdência Complementar. Migração. Benefício Especial (...). Relator: Ministro Augusto César Leite de Carvalho. Brasília, 28 ago. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, 03 set. 2020.

_____. Ministério da Previdência Social. **Cartilha Previdência do Servidor Público: Orientações**. Brasília, 2023

_____. Superintendência Nacional de Previdência Complementar. **Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos**. 7 ed. Brasília, 2023.

_____. **Guia Previc: Melhores Práticas em Investimento**. Brasília, 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2611/2022-TCU-Plenário**. Representação 036.627/2019-4. Benefício especial. Natureza jurídica (...). Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 30 nov. 2022. Ata 45/2022 - Plenário.

HECKERT, Cristiano. **Servidores têm oportunidade de migrar de regime previdenciário**. Disponível em: < <https://blog.abrapp.org.br/blog/artigo-servidores-tem-oportunidade-demigrar-de-regime-previdenciario-por-cristiano-heckert/>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

LIMA JR., Arnaldo Barbosa de. **Benefício especial: um jogo de ganha-ganha**. Disponível em: < <https://blog.abrapp.org.br/blog/artigo-beneficio-especial-um-jogo-de-ganhaganha-por-arnaldo-barbosa-de-lima-jr-da-mag/>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

MASCARENHAS, Janaína Bittencourt Faneca; MOREIRA, Mariana Miranda. Breves considerações sobre a regulação e a fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. In: **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 14, n. 166, p. 25-36, dez. 2014.

MODESTO, Paulo. **Benefício especial: migrar ou ser migrado?** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-jun-02/interesse-publico-beneficio-especial-migrar-ou-migrado/>>. Acesso em: 4 abr. 2025

_____. **Ingratidão previdenciária e benefício especial**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-jun-02/interesse-publico-beneficio-especial-migrar-ou-migrado/>>. Acesso em: 3 dez. 2023

PENA, Ricardo; ANGOTI, Ronaldo Martins. **A fiscalização da Previdência Complementar**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_101130-153919-067.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

PULINO, Daniel. A Regulação e a Supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. In: *Previdência Complementar – Aspectos Legais, Doutrinários e Jurisprudenciais*, 2011, Fortaleza. **Caderno Técnico...** Fortaleza: ESMEC, 2011. p. 29-36.

_____. A Atuação Estatal na Regulação e Fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. In: **Fundos de Pensão – Aspectos Jurídicos Fundamentais**. SP: ABRAPP/ICSS/SINDAPP, 2009, p.24-49.

SIMÕES, Fernando Nunes. Legislação da Previdência Complementar. In: CERES. **Manual do Conselheiro das Entidades Fechadas de Previdência Complementar**. Brasília: 2010. p. 117-136.

ROCHA, Marcelo. **Qual seria o melhor papel do TCU na fiscalização dos fundos de pensão?** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2024-out-04/qual-seria-o-melhor-papel-do-tcu-na-fiscalizacao-de-fundos-de-pensao/>>. Acesso em: 26 abr. 2025.