



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Gleisson Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância

Natália Teles da Mota Teixeira

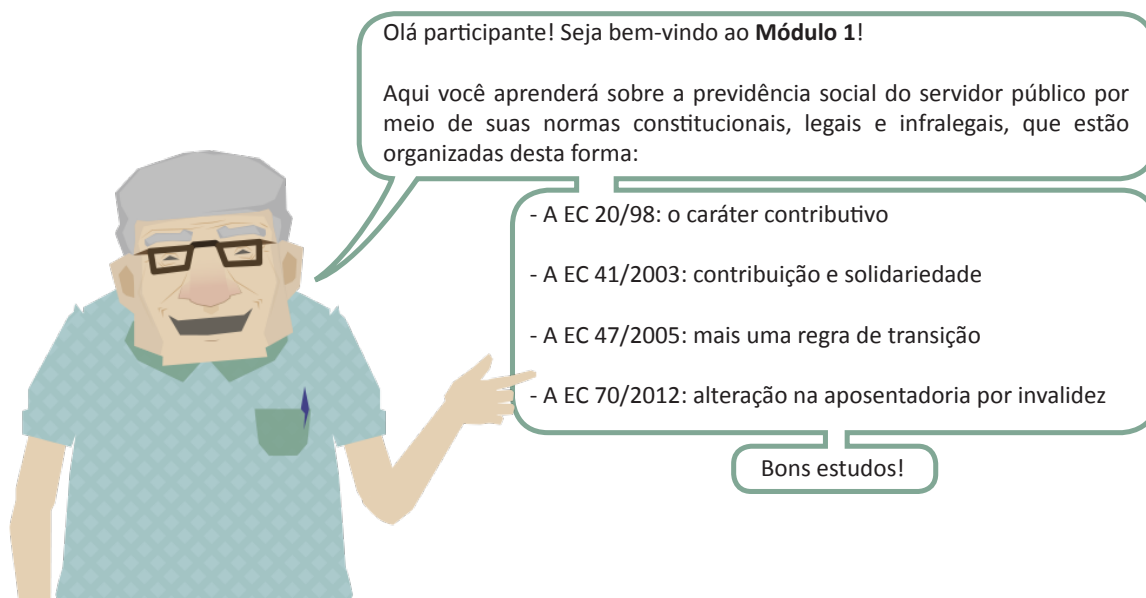
Autor do Conteúdo

Valéria Porto (2013)

Revisão textual e diagramação 2015 realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/ Laboratório Latitude e ENAP.



Módulo 1 Entendendo a previdência social do servidor público por meio de suas normas constitucionais, legais e infralegais



1.1 Introdução

Breve histórico da proteção social dos servidores públicos no Brasil

Até a promulgação da Constituição de 1988, a proteção social dos servidores públicos sempre foi tratada como uma extensão da política de pessoal do Estado. O direito à aposentadoria decorria do fato de os servidores terem trabalhado para o Estado, e não porque haviam contribuído para isso.

Enquanto a aposentadoria ficava a cargo do Tesouro Nacional (administração direta), os demais benefícios, tais como pensão, pecúlio, auxílio-funeral etc., ficavam a cargo das Caixas ou dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (administração indireta).

A Constituição de 1891 previa, em seu art. 75, a concessão da aposentadoria por invalidez aos servidores públicos e a Constituição de 1934, em seu art. 170, estabeleceu uma série de regras sobre a aposentadoria, mas nada dispôs sobre as pensões. A Constituição de 1937 tratou da aposentadoria, no art. 156, mas também silenciou-se sobre a concessão de pensões.

Somente em 1938 os servidores públicos começaram a ter um sistema de proteção mais organizado, quando foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase).

A Constituição de 1946 dispôs, pela primeira vez, sobre a competência do Tribunal de Contas da União para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, III).

A Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional 1/1969, dispôs sobre a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade e, ainda, sobre a aposentadoria voluntária.

A Constituição de 1988 manteve regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos das autarquias e fundações públicas, de acordo com o art. 40, caput, da Constituição de 1988.

A EC 3, promulgada em 17 de março de 1993, trouxe profundas alterações no regime de previdência social dos servidores públicos, trazendo a obrigatoriedade de contribuição para o custeio de aposentadorias e pensões, e modificações ainda mais significativas vieram por meio de outras emendas constitucionais, tais como a EC 20/1998, a EC 41/2003, a EC 47/2005 e a EC 70/2012.

Os regimes de previdência dos servidores públicos: o regime próprio e o regime de previdência complementar

No Brasil existem três tipos de regimes previdenciários: o regime geral da previdência social (RGPS), regimes próprios de previdência social (RPPS) e regime de previdência complementar (RPC).



Enap



O **RGPS**, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é obrigatório a todos os trabalhadores da iniciativa privada (art. 201 da CF/1988).

Os **RPPS** são aqueles regimes dos servidores públicos de cargos efetivos da União, dos Estados e dos Municípios, que organizaram seu pessoal conforme estatuto próprio. De caráter contributivo e solidário, está assegurado no art. 40, caput, da Constituição de 1988.

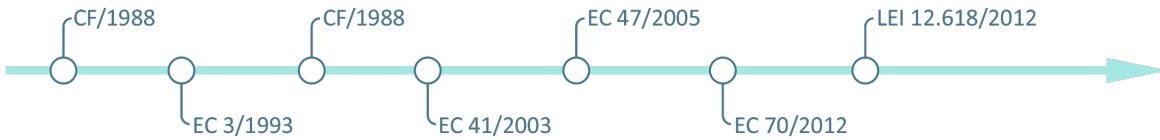
O **RPC** visa assegurar benefícios previdenciários complementares às prestações asseguradas pelo RPPS. A instituição do regime de previdência complementar do servidor público foi autorizada pela Emenda Constitucional 20/1998, que acrescentou o § 14 ao art. 40 da Constituição de 1988.

A Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição de 1988.

1.2 Entendendo a previdência social do servidor público por meio de suas normas constitucionais, legais e infralegais

A Unidade I tem por objetivo introduzir o tema da previdência social do servidor público por meio de suas normas constitucionais, legais e infralegais.

As principais regras de funcionamento dos regimes próprios de previdência social estão contempladas no artigo 40 da CF de 1988 e começaram a ser modificadas com a promulgação da EC 3, de 17 de março de 1993, EC 20, de 15 de dezembro de 1998, para alguns anos mais tarde sofrerem alterações ainda mais significativas com a edição da EC 41, de 19 de dezembro de 2003, e da EC 47, de 5 de julho de 2005. Em 2012, a EC 70, de 29 de março, introduziu mudanças na aposentadoria por invalidez. E a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, cuja autorização remontava à promulgação da EC 20/1998.



Enquanto a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, trouxe as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei nº 10.887/2004 dispõe sobre a aplicação de dispositivos da EC 41/2003, e trouxe as formas de cálculo dos proventos de aposentadoria.

Mencione-se ainda a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre o regime geral de previdência social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

Embora implementado na grande totalidade dos Estados e em aproximadamente dois mil municípios, ainda pende de regulamentação o regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União; os servidores públicos federais contam, até o momento, com um Plano de Seguridade Social (PSS), em consonância com os arts. 183, 184 e 185 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Por outro lado, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais e autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar, denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), essa criada pelo Decreto nº 7.808/2012, com o objetivo de administrar e executar os planos de benefícios do novo regime complementar.

1.3 A EC nº 20/98: o caráter contributivo

O art. 40 da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, trazia as regras para que servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ademais de suas autarquias e fundações, pudessem aposentar-se:

- a) voluntariamente com proventos integrais,
- b) voluntariamente com proventos proporcionais ao tempo de serviço,
- c) voluntariamente por idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, ou
- d) compulsoriamente aos 70 anos de idade.

Regra especial foi concedida aos professores da educação infantil, do ensino fundamental e médio, que tinham direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais, com tempo de serviço reduzido.

A EC 20, de 1998, revestiu o regime previdenciário do servidor público de caráter **contributivo**, observados critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial¹. Portanto, a partir do advento da referida emenda constitucional, o tempo de serviço, que era o mote para a concessão de aposentadoria, deu lugar à contribuição ao sistema dos regimes próprios de previdência social do servidor público.

O **artigo 3º da EC 20, de 1998**, assegurou o direito adquirido à aposentadoria conforme as regras do art. 40 da CF/1988, em sua redação original, àqueles servidores públicos que, **até 16 de dezembro de 1998**, data da publicação da referida emenda constitucional, tivessem cumprido todos os requisitos exigidos, nos termos dos diplomas legais até então vigentes.



Importante!

A EC 20/1998 trouxe as seguintes modalidades de aposentadoria:

- a) voluntária com proventos integrais atendidos os requisitos, cumulativos, de 35 anos de contribuição e 60 anos de idade se homem; e 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se mulher;
- b) voluntária por idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, atendidos os requisitos de 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher; e
- c) compulsória aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais.

Ademais, fez-se necessário comprovar :

10 anos de serviço público; e

5 anos de exercício no cargo efetivo.

A base de cálculo para os proventos era a última remuneração percebida pelo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

1. Cf. art. 40 da CF/1988, caput.

Tratamento especial foi dado aos professores da educação infantil, do ensino fundamental e médio, que podiam aposentar-se voluntariamente, com proventos integrais, atendidos os requisitos de 30 (trinta) anos de efetivo exercício em funções de magistério, se homem, e 25 (vinte e cinco) anos, se mulher.

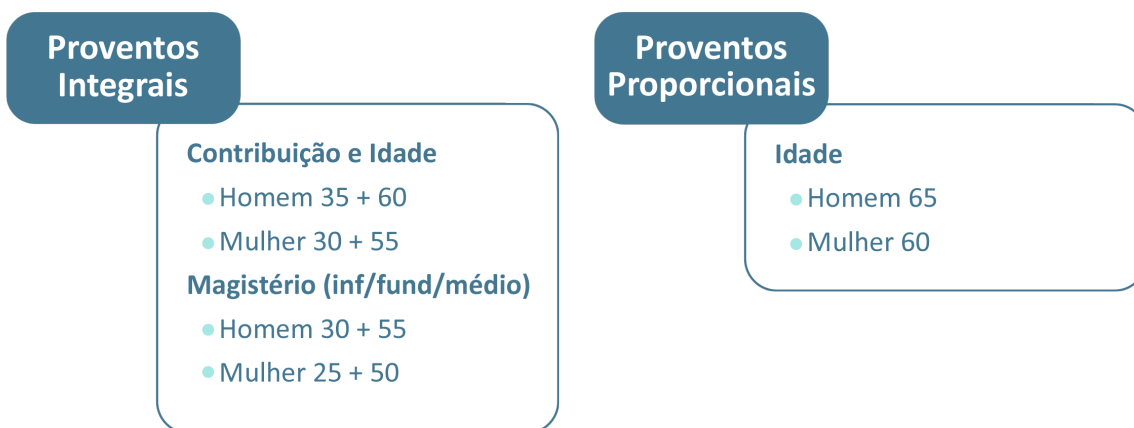
A EC 20/1998 trouxe, ainda, em seu art. 8º², as regras de transição para o novo regime, que agora tinha como base a contribuição ao regime.

Importante ressaltar, neste ponto, que aos servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, bem como àqueles que possuem contrato temporário com a Administração Pública ou emprego público, decidiu-se pela aplicação, nesses casos, do regime geral de previdência social - RGPS³.

EC 20/1998: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA

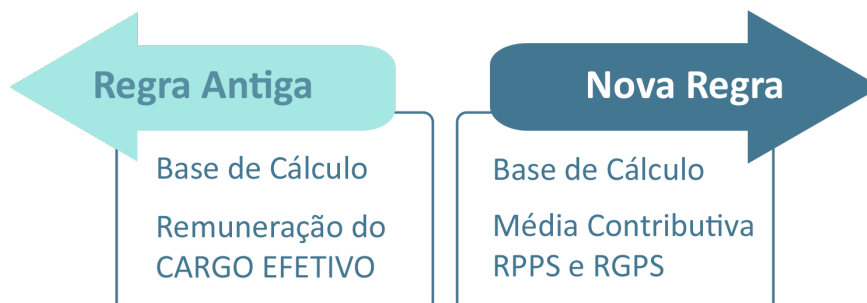
A seguir são destacados aspectos da aposentadoria voluntária referentes à EC 20/1998.

- CARÁTER CONTRIBUTIVO
- 10 anos serviço público
- 5 anos cargo efetivo
- Base de cálculo: remuneração do cargo efetivo
- Preenchimento requisitos até 16.12.1998



Enap

1.4 A EC nº 41/2003: contribuição e solidariedade



Em 19 de dezembro de 2003, com a edição da EC 41/2003, a **solidariedade** foi agregada ao caráter contributivo do novo regime previdenciário do servidor público e a base de cálculo dos proventos, que era a remuneração do servidor, passou a ser a **média aritmética da remuneração**⁴.

2. O art. 8º da EC 20/1998 foi revogado pela EC 41/2003.

3. Art. 40, § 13 da CF/1988.

4. Cf. a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Nesta regra, **não há paridade** entre os proventos da aposentadoria e a remuneração dos servidores ativos para fins de reajuste, pois o § 8º do art. 40 da CF/1988 foi alterado e recebeu nova redação dada pela EC 41/2003, regulamentado pelo art. 15 da Lei nº 10.887/2004, vigente a partir de 20.2.2004 (data de publicação da Medida Provisória nº 167, convertida na Lei nº 10.887/2004), que determina que o reajuste dos proventos de aposentadoria ocorra na mesma data e índice em que for concedido o reajuste dos benefícios do regime geral da previdência social.

Regra do art. 6º da EC 41/2003

O art. 6º da EC 41/2003 estabelece que - ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da CF/1988 ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º dessa emenda - o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação da referida emenda (31 de dezembro de 2003), poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei.**

Conforme o disposto no art. 2º da EC 47/2005, aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos, que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da EC 41/2003, o instituto da **paridade**, conforme o disposto no art. 7º da mesma emenda, o qual determina:



Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta emenda, **serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade**, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.(BRASIL,2003).

1.5 A EC nº 47/2005: mais uma regra de transição, vigência a partir de 31.12.2003

O artigo 3º da EC 47, de 2005, estabelece que, ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da EC 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público **até a data de publicação da EC 20/1998 (16.12.1998) poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.**



A nova regra de transição trazida pela EC 47/2005, a chamada “PEC paralela”, além de ter conferido o direito à aposentadoria com proventos integrais, trouxe o direito à paridade com os servidores ativos àqueles que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998. Nesse caso, o servidor deverá comprovar:

- a) 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos, se mulher;
- b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público;
- c) 15 anos de carreira; e
- d) 5 anos no cargo efetivo.

No que se refere à idade mínima para a aposentadoria, essa será diminuída em um ano a cada período de doze meses que ultrapassar o tempo de contribuição mínima.

Estudo de caso 1:

João ingressou no serviço público federal em 1º de janeiro de 1989, com 19 anos, no cargo de técnico de nível médio do Ministério da Fazenda. Mais tarde ele foi aprovado em um segundo concurso público, também no Ministério da Fazenda, tomando posse em 6 de junho de 1996, onde passou a exercer o cargo de economista. Por fim, foi aprovado em um terceiro concurso público, tomando posse em 5 de junho de 1998, em que passou a exercer o cargo de especialista de políticas públicas e gestão governamental, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Considerando que João nunca contribuiu para o Regime Geral de Previdência Social; após analisar as Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005, responda as seguintes perguntas:



a) Considerando apenas a melhor regra para sua aposentadoria, quando e por qual regra João estará apto à aposentadoria?



Considerando que João já estava no serviço público em 15 de dezembro de 1998 (data anterior a EC 20/1998), a melhor regra para sua aposentaria é a prevista na EC 47/2005: Conforme previsto na EC 47/2005, em seu artigo 3º, João poderá se aposentar em dezembro de 2026, com aposentadoria voluntária com proventos integrais, ocasião em que terá cumprido todos os requisitos exigidos. Por essa regra, João tem que contar com, no mínimo, 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos na carreira e 5 anos no cargo efetivo. O tempo mínimo de contribuição deve ser de 35 anos e a idade mínima de 60 anos. Nesse caso, João poderá reduzir um ano na idade mínima, para cada ano de contribuição que ele tiver acima de 35 anos de contribuição. Considerando que o tempo de contribuição não pode ser reduzido, o que pode ser feito é reduzir a idade. Em outras palavras, o somatório do tempo de contribuição com a idade mínima exigida de João tem que ser no mínimo 95 (“fórmula dos 85/95” - 85 para mulheres e 95 para homens). Nesse caso, em dezembro de 2026 João terá 38 anos de contribuição e 57 anos de idade, somando os 95 da “fórmula”, cumprindo assim os requisitos.

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap

Enap



b) *Caso ele cumpra todos os requisitos para a aposentadoria, mas resolva permanecer em atividade, por quantos anos ele poderá permanecer recebendo o abono de permanência previsto constitucionalmente?*



Considerando a EC 41/2003, em seu artigo 2º, incisos I, II e III, e considerando a CF, em seu artigo 40, inciso II (redação dada pela EC 20/1998), não obstante João poder se aposentar em dezembro de 2026, quando estará com 57 anos, o abono de permanência só poderá ser requerido em janeiro de 2029, ocasião em que João terá cumprido o período adicional de contribuição previsto na alínea b do inciso II do artigo 2º. Assim sendo, caso resolva permanecer em atividade, poderá receber o abono por 10 anos (a partir de 2029), ocasião em que completará 70 anos e será aposentado de forma compulsória.

1.6 A EC nº 70/2012: alteração na aposentadoria por invalidez

A EC 70/2012 outorgou àqueles servidores que ingressaram no serviço público até o dia 31 de dezembro de 2003, data da publicação da EC 41/2003, o direito à aposentadoria por invalidez com proventos correspondentes à remuneração integral do cargo efetivo e ao critério de reajuste pela paridade.

A referida emenda acrescentou o art. 6o-A à EC 41/2003, estabelecendo regra transitória de critério de cálculo para a aposentadoria por invalidez.

A EC 70/2012 não garante a aposentadoria com proventos integrais, mas que os proventos sejam calculados com base na remuneração do cargo efetivo. Os proventos serão integrais (100% da remuneração) quando a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável; e serão proporcionais ao tempo de contribuição nos demais casos.

Na verdade, a EC 70/2012 alterou a base de cálculo da aposentadoria por invalidez permanente para aqueles que já tinham ingressado no serviço público na data da publicação da EC 41/2003, deixando de ser a média das remunerações sobre as quais incidiu contribuição para o RPPS e passando a considerar a remuneração do cargo efetivo, não tendo alterado, entretanto, a questão dos proventos integrais ou proporcionais.

Dentre os países membros da OCDE, informa o relatório que poucos lograram traçar estratégias para tirar vantagem das oportunidades criadas por um funcionalismo público em envelhecimento. Referidas estratégias incluem os desafios de manter a capacidade e a qualidade no serviço público e, ao mesmo tempo, reduzir custos e realocar pessoal em áreas prioritárias, num grande exercício de adaptação dos serviços públicos à sociedade em envelhecimento.

Atualmente, mais da metade dos países-membros da OCDE têm regimes especiais para servidores públicos – regimes mais generosos que os regimes de trabalhadores do setor privado, o que coloca em risco sua viabilidade financeira, caso esses regimes não se tornem mais contributivos e sustentáveis.

O relatório da OCDE destacou, então, alguns dos métodos utilizados por seus países-membros com vistas à reforma de seus respectivos regimes:

- a) revisão das fórmulas de cálculo dos valores da aposentadoria – os períodos de contribuição tiveram que ser ampliados para 40 anos na grande maioria dos países-membros da OCDE;
- b) aumento da idade para aposentadoria – igualdade na idade de homens e mulheres;
- c) limitação de aposentadoria antecipada – maior rigor na concessão de aposentadorias por invalidez ou doença;
- d) incentivo ao adiamento da aposentadoria – manutenção de servidores mais velhos, por meio da concessão de bônus; e
- e) desenvolvimento de regimes de capitalização e contribuição de servidores públicos para seus regimes de aposentadoria – desenvolvimento de regimes profissionais ou planos de previdência complementar.

As sugestões apresentadas pela OCDE para soluções no caso brasileiro coincidem, quase que totalmente, com aquelas adotadas por seus países-membros.

E muito embora não tendo adotado, até o momento, as sugestões propostas pela OCDE, vê-se que as soluções encontradas pelo sistema brasileiro têm seguido a tendência mundial, diante a necessidade premente da aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.



Por hora ficamos por aqui!

No **Módulo 2** será abordado o seguinte assunto “ As aposentadorias no regime próprio de previdência social do servidor” você terá a companhia da Ângela.

Até mais e bons estudos.