

APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: DA INTEGRALIDADE DOS PROVENTOS À PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Mauro Roque de Souza Junior
Marcus Motta Monteiro de Carvalho

RESUMO

Este artigo apresenta e analisa criticamente as regras de aposentadoria do servidor público federal - das previstas pelo Art. 40 da Constituição Federal de 1988 e suas emendas àquelas definidas com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal. As mudanças ocorridas a partir da Emenda Constitucional nº 20/1998 alteraram, significativamente, o regime próprio de previdência social, tendo como principal referência a data de ingresso no serviço público, o que definirá, sobretudo, em qual fundamentação legal se dará a aposentadoria, e, por consequência, o valor dos proventos enquanto aposentado, o que, certamente, constituiu a consolidação de um projeto neoliberal no Brasil, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso e que teve continuidade e efetividade nos governos posteriores.

Palavras-Chave: Aposentadoria, servidor público, previdência.

INTRODUÇÃO

Entende-se como aposentadoria o afastamento remunerado do servidor, após o cumprimento de uma série de requisitos e exigências, o que o permitirá a gozar dos benefícios estabelecidos pelo regime previdenciário em que estiver vinculado.

No caso do servidor público federal, a Constituição de 1988 determina que o mesmo seja vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme expressa o Art. 40. Esse regime previdenciário diferencia do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) especialmente em relação aos proventos; enquanto o servidor público tinha seus proventos de aposentadoria integrais ou proporcionais, conforme regras específicas, o servidor da iniciativa privada vinculado ao RGPS, que tem o Instituto Nacional de Seguro Social como gestor, tem um teto máximo estipulado¹.

Dez anos após a promulgação da Carta Magna, foi aprovada uma Emenda Constitucional que modificou o sistema de previdência social dos servidores públicos. Essa “Reforma da Previdência” foi a primeira de uma série que culminou com a instituição de um regime de previdência complementar, o qual estabeleceu também um limite máximo para a concessão de aposentadorias. Para tanto, foi criada a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), através do Decreto nº 7.808, de 20 de Setembro de 2012.

¹ O teto máximo de aposentadoria paga pelo INSS é de R\$ 4.157,05, enquanto o dos servidores públicos federais é de R\$ 28.059,29 (Janeiro/2013)

As Emendas Constitucionais conhecidas como “Reformas da Previdência” foram cerceando os direitos dos servidores públicos federais, tornando-os menores em relação àqueles conquistados por meio de reivindicação, lutas e movimentos, os quais foram estabelecidos originariamente pela Constituição Federal de 1988. No governo Fernando Henrique Cardoso, a política neoliberal² se instalou no Brasil, e ao final do seu primeiro mandato, a Emenda Constitucional nº 20/1998 foi o primeiro passo para retirar do Estado a responsabilidade sobre os proventos da aposentadoria dos servidores públicos. No entanto, no Governo Lula – eleito sobre a égide de defesa dos trabalhadores – mais duas Emendas Constitucionais garantiram o cerceamento do direito a uma aposentadoria diferenciada por esta categoria. O coroamento da chamada Reforma da Previdência se dá no governo Dilma com a instituição de um regime previdenciário complementar para os servidores públicos, o qual, a partir de 01 de Março de 2013, iguala ao RGPS.

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir criticamente as Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005, bem como a Lei nº 12.618/2012, a fim de relacioná-las às políticas neoliberais implantadas na administração pública federal.

METODOLOGIA

Pesquisa teórico-bibliográfica, realizada a partir de leitura, interpretação e análise de legislação específica e obras doutrinárias conceituadas e que tenham se dedicado aos estudos referentes à concessão da aposentadoria aos servidores públicos federais, além da realização de uma análise crítico-reflexiva sobre os dispositivos que nortearam e norteiam este benefício de caráter previdenciário.

² O neoliberalismo teve origem nos Estados Unidos e na Europa, após a 2ª Guerra Mundial, e foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Para os defensores do neoliberalismo, o bem-estar impunha sanções à prosperidade do Estado capitalista e, consequentemente, **dos indivíduos**, uma vez que obstruía a livre concorrência e a liberdade de seus cidadãos.

DESENVOLVIMENTO

É o Art. 40 da Constituição Federal de 1988 que estabelece as regras de aposentadoria para os servidores públicos. Quando promulgada, a aposentadoria dos servidores públicos civis se daria por três formas: por invalidez permanente, compulsoriamente ou voluntariamente. No caso de aposentadoria por invalidez permanente, os proventos seriam integrais ou proporcionais, àqueles quando decorrente de acidente de serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, e a estes, nos demais casos. A aposentadoria compulsória ocorreria aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. E, finalmente, a aposentadoria voluntária, a qual poderia se dar com proventos integrais e proporcionais; no primeiro caso, aos trinta e cinco anos de serviço, se servidor homem, e aos trinta, se mulher; e no caso de efetivo exercício em funções de magistério, havia uma redução de cinco anos de serviço para ambos os sexos. No caso de aposentadoria voluntária com proventos proporcionais, a Carta Magna garantia esse direito àqueles que tivessem cinco anos a menos ao garantido para aposentadoria integral, bem como aos homens aos sessenta e cinco anos de idade e aos sessenta, se mulher.

A revisão dos proventos da aposentadoria, segundo o § 4º do mesmo artigo constitucional, era garantida na mesma proporção e na mesma data da remuneração dos servidores públicos em atividades, *in verbis*:

Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos 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, na forma da lei anterior (CF, art. 40, § 4º)

As garantias estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 perduraram por dez anos, quando nova redação foi dada ao Art. 40 pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Esta Emenda incluiu dispositivos que levam a deduzir que os legisladores buscavam uma forma de desonerar o Estado com os proventos da aposentadoria dos servidores públicos, com a revisão e a inclusão de exigências para concessão da aposentadoria. A alteração mais significativa desta

Emenda é a inclusão da garantia de um regime de previdência de caráter contributivo, que preservasse o equilíbrio financeiro e atuarial.

Essa Emenda é a primeira das chamadas *Reforma da Previdência*, as quais ocorreram nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (a partir de 2011), sempre objetivando a redução dos chamados benefícios sociais dos servidores públicos. Di Pietro esclarece que:

As bases para a chamada reforma previdenciária foram lançadas pela Emenda Constitucional nº 20/98. O objetivo último é o de reduzir os benefícios sociais – mais especificamente proventos de aposentadoria e pensão – dos servidores públicos de cargos efetivos e seus dependentes, colocando-os, paulatinamente, nos mesmos patamares vigentes para o regime geral de previdência social, que inclui o trabalhador do setor privado e os servidores não ocupantes de cargo efetivo. O que se objetiva, na realidade, é a unificação da previdência social. Não podendo ser feitas de imediato, tendo em vista as situações consolidadas com base na legislação vigente, pretende-se alcançar esse objetivo de forma paulatina. (Di Pietro, 2012, p. 627)

Com relação às formas da aposentadoria, não houve alteração com relação à por invalidez permanente e a compulsória; no caso da aposentadoria voluntária é incluída a exigência de o servidor público ter cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria, além de o mesmo possuir sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher. É mantida a aposentadoria voluntária proporcional ao tempo de contribuição por idade, conforme estabelecia o texto constitucional original.

Importante destacar que a Emenda Constitucional nº 20 substituiu o termo *tempo de serviço* por *tempo de contribuição*. Dessa forma, o legislador determinou que o regime previdenciário dos servidores públicos passasse a ser contributivo, conforme a nova redação dada ao caput do Art. 40 da Constituição Federal.

No que concerne à aposentadoria dos servidores em função de magistério, esta Emenda alterou significativamente as exigências para a concessão do benefício previdenciário:

Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (CF, Art. 40, § 5º)

Dessa forma, o direito de reduzir os novos requisitos de idade e de tempo de contribuição estabelecidos pela Emenda nº 20/1998 passou a ser exclusiva dos servidores em exercício das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, excluindo, portanto, os docentes das universidades públicas, que passaram a ser submetidos aos requisitos exigidos a qualquer outro servidor público.

Finalmente, a Emenda nº 20 vedou a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência dos servidores públicos, exceto as decorrentes dos cargos acumuláveis na forma da Constituição Federal e garantiu a revisão dos proventos, na mesma proporção e na mesma data, da aplicada à remuneração dos servidores em atividade.

A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, em comparação à nº 20, foi a que mais alterou as exigências com relação à aposentadoria do servidor público. A alteração mais impactante é a que altera o § 3º do Art. 40 da Constituição Federal:

Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

A partir de dezembro de 2003, os novos servidores públicos não tem mais o direito aos proventos da aposentadoria iguais ao valor do seu último vencimento enquanto servidor em atividade. Enquanto os servidores ingressantes no serviço público até a data da promulgação da Emenda nº 41 tinham seus proventos calculados a partir do seu último vencimento, os novos servidores, na ocasião da concessão, terão seus proventos calculados a partir das remunerações utilizadas como base para as contribuições ao regime previdenciário.

Para Alexandrino; Paulo (2008), a Emenda nº 41/2003 representa o fim da aposentadoria com proventos integrais e ainda observaram que

Além de extinguir a aposentadoria com proventos integrais, a EC nº 41/2003, seguindo a mesma lógica, suprimiu regra anterior que assegurava paridade entre os proventos de aposentadoria e de pensão e a remuneração do cargo recebida pelos servidores ativos. (Alexandrino; Paulo: 2008, p. 276)

Dessa forma, desde 2003, não há no serviço público aposentadoria com proventos integrais para os servidores que ingressarem depois da promulgação da Emenda.

Vale destacar que a Emenda incluiu um novo e instigante - para a época - parágrafo ao Art. 40:

§ 15 - O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Somente em 2012, os legisladores vão instituir um regime de previdência complementar aos servidores públicos federais. A partir de 01 de Março de 2013, com a criação de uma Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais do Poder Executivo, o regime previdenciário do servidor público se iguala ao da iniciativa privada. No entanto, antes da criação dessa Fundação, o legislador promulga a Emenda Constitucional nº 47, de 05 de Julho de 2005.

Ainda a Emenda nº 41/2003 trouxe em seu art.7º a única regra de paridade plena existente entre os servidores ativos e aposentados. Alexandrino; Paulo (2008) esclarecem que

A regra de “paridade plena” era aplicável exclusivamente aos que já eram aposentados e pensionistas na data da publicação da EC nº 41/2003 e àqueles com direito adquirido à aposentadoria ou pensão na mesma data, pessoas de que trata o art. 3º dessa Emenda. Entretanto, a EC nº 47/2005 – e este foi o seu principal objetivo – veio restabelecer, retroativamente, a “paridade plena” para todos aqueles que ingressaram no serviço público até a data de publicação da EC nº 41/2003, que se aposentem com proventos integrais nos termos do art. 6º da mesma EC nº 41/2003. Ressaltamos que essa regra, constante do art. 2º da EC nº 47/2005, só se aplica aos proventos de aposentadoria, não aos de pensão. (Alexandrino; Paulo: 2008, p. 289)

Realmente a Emenda Constitucional nº 47/2005 veio “corrigir as distorções” das demais Emendas. No entanto, a mesma veio estabelecer o chamado “pedágio”, que é a redução de um ano de idade para cada ano que exceder trinta e cinco anos de contribuição, no caso de servidores homens, ou trinta anos de contribuição, se mulheres, além de exigir que o servidor público possua vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria. Ambas as exigências são indispensáveis para o direito à concessão da aposentadoria com proventos integrais, entretanto, os reajustes dos proventos não acompanharão os dos servidores ativos.

Enfim, em abril de 2012, já no Governo Dilma Rousseff, coroa-se todo o processo de desconstrução dos direitos e vantagens, especialmente quanto à aposentadoria dos servidores públicos federais estabelecidos pela Constituição de 1988; processo esse iniciado no Governo Fernando Henrique Cardoso e que teve no Governo Lula sua continuidade e no Governo Dilma, a sua concretização: a instituição do regime de previdência complementar (RPC) para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo; a fixação do limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; e autorização para a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

Com a edição da Lei nº 12618, de 30 de Abril de 2012 se dá uma reconfiguração dos direitos dos servidores públicos federais em relação à aposentadoria. O art. 3º equipara o limite máximo dos proventos aos benefícios do RGPS:

*Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no **caput** do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público:*

I - a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, independentemente de sua adesão ao plano de benefícios; e

II - até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, e nele tenham permanecido sem perda do vínculo efetivo, e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

A partir, então, da criação da Funpresp-Exe, também em 2012, que teve iniciada suas atividades em 01 de Março de 2013, os servidores públicos federais tem um regime previdenciário complementar, ou seja, os ingressantes no serviço público a partir de março de 2013 terão seus benefícios previdenciários calculados na mesma forma da RGPS³ e, se interessarem na complementação de seus proventos, deverão aderir ao plano de benefícios instituído pela Fundação. Ainda há pouca informação e estudo detalhado sobre o impacto da Funpresp-Exe, tanto no que se oferece a operacionalização da mesma, quanto aos benefícios que os servidores públicos federais terão resguardados⁴.

³ De acordo com o Parágrafo único do Art. 1º da Lei 12618/2012, é facultado ao servidor que tenha ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do RPC poderão aderir a este regime.

⁴ A Funpresp-Exe disponibiliza, através do site [www.funpresp-exe.com.br], toda a legislação pertinente ao regime previdenciário complementar, bem como o Plano de Custeio e de Benefícios da instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a legislação que rege a aposentadoria dos servidores públicos federais e o período em que foram implantadas as reformas nos regimes previdenciários, pode-se considerar que todo o processo de cerceamento de seus direitos previdenciários se deu a partir de uma política neoliberal implantada no governo FHC e que teve sua continuidade nos governos posteriores.

Certamente, já havia uma necessidade de refletir sobre os regimes previdenciários brasileiros, tendo em vista a existência de um rombo no RPPS. No entanto, cabe registrar algumas observações e críticas acerca da “Reforma da Previdência”; dentre elas, podemos considerar que essas políticas tiveram como principal interesse o aspecto econômico do País, que culminou no cerceamento de direitos consolidados na Constituição Federal, pois entende-se que se o interesse não fosse de cunho neoliberal, ter-se-ia implementado o Regime de Previdência Complementar em 2003, garantindo os direitos daqueles já haviam ingressado no serviço público, determinando as novas medidas apenas àqueles que viriam a se ingressar.

Dessa forma, pode-se perceber que as medidas tomadas por um governo eleito sob a égide da defesa dos direitos dos trabalhadores as concretizam com atitudes que vão de encontro ao interesse dessa categoria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 15.ed. Niterói: Impetus, 2008

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em 27 Maio 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**: Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 16 dez.1998. Seção 1.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**: Modifica os arts. 37, 40, 42, 48,96,149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 31 dez. 2003. Seção 1.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de Julho de 2005**: Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF; 06 jul.2005. Seção 1.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.