

## Capítulo 1 - Alterações Recentes e Reestruturação dos Regimes Próprios de Previdência do Servidor Público

Neste capítulo será realizada uma breve resenha das modificações recentes e relevantes da legislação previdenciária brasileira, ressaltando suas influências e alterações na estruturação dos regimes próprios de previdência do servidor público, além das novas restrições impostas visando o equilíbrio atuarial e financeiro. Análise legislativa mais detalhada será desenvolvida no Apêndice Legislativo do presente trabalho.

### Origem:

Os Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos surgiram sem preocupações atuariais nem financeiras, assim como todos os sistemas previdenciários em fase embrionária. Militares, funcionários do Ministério da Fazenda e da Casa da Moeda, além de funcionários dos Correios, Estradas de Ferro e Alfândega do Rio de Janeiro, só para citar alguns exemplos, já possuíam suas Caixas de Pensões no final do século XIX e início do XX. Eram, no entanto, sistemas fragmentados e desorganizados que asseguravam benefícios vistos como prolongamento da condição de trabalhador do Estado, um direito adquirido pelo servidor. Muitos regimes ainda seriam instituídos nos anos que se seguiram, antes da tentativa de unificação do sistema, em 1938. O Decreto-Lei No. 288 cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que tem como objetivo organizar e unificar o fragmentado sistema previdenciário do funcionalismo público. Outras Leis também tiveram como objetivo organizar o regime de previdência dos servidores públicos: a Lei No. 3.841/60 dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, de tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista e o Decreto-Lei No. 367, de 1968, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos e autarquias. Em 1975, a Lei 6.226 dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, de tempo de serviço prestado à atividade privada e ao serviço público federal. O IPASE ainda sobrevive à criação do INPS (pelo Decreto-Lei No. 72, de 21 de novembro, que reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social<sup>8</sup>) em 1966 e só foi

---

<sup>8</sup> O INSS só é criado em 1990 com a fusão do INPS com o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), pelo Decreto-Lei no. 99.350, de 27/06.

extinto em 1977, quando foi criado, pela Lei no. 6.439, de 01 de setembro, o SINPAS (Sistema Integrado de Previdência, Saúde e Assistência Social). No entanto, os sistemas estadual e municipal continuaram desorganizados e fragmentados até os dias de hoje. Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, o Artigo 39 da mesma, com a instituição do Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos, abriu espaço para que cada ente estatal pudesse criar um regime próprio de previdência para seu funcionalismo público. Havia um incentivo a curto-prazo para criação destes regimes: em relação às contas públicas governamentais, isto representava uma diminuição das despesas com pagamentos ao INSS, recebimento de contribuições por parte dos participantes do regime recém-criado, e pagamentos de benefícios ainda modestos dada a idade do sistema previdenciário. Como consequência óbvia, em 1997, todos os Estados da Federação, o Distrito Federal e 2.281 Municípios possuíam regimes próprios de previdência para seus servidores públicos.

#### **A Constituição Federal de 1988 e Suas Alterações:**

Como mencionado anteriormente, a Constituição de 1988 abriu espaço, com o RJU, para que todos os entes governamentais de todas as esferas pudessem instituir seus regimes próprios de previdência do servidor público. O RJU também transformou em estatutários, quando da promulgação da Constituição, todos os funcionários públicos não concursados ativos há mais de 5 anos. Todos com direito à aposentadoria via regime próprio de previdência, sem ter contribuído para este regime e, sim, para o INSS.

Em relação às regras de aposentadoria estipuladas no Artigo 40 desta CF, era garantido ao servidor público, seja ele federal, estadual ou municipal, além da aposentadoria por invalidez permanente e da compulsória aos 70 anos de idade (com proventos proporcionais ao tempo de serviço), o direito à aposentadoria voluntária por idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos para homens e 60 para mulheres. Garantia-se, também, a aposentadoria por tempo de serviço, após 35 anos de serviço público, no caso dos homens, e após 30, no caso das mulheres, com proventos integrais. Os pedidos de aposentadoria proporcional podiam ser requeridos após 30 anos de serviço (para homens) e 25 (para mulheres). No caso de profissionais do magistério, havia uma redução de 5 anos no tempo de serviço requerido para o pedido de aposentadoria integral: após 30 anos de serviço, se homem.

e 25, se mulher. Ainda neste mesmo Artigo, a Constituição de 1988 também estabelecia que as pensões pagas por morte do servidor seriam integrais, iguais ao último provento, até limite estabelecido em lei. Estabelecida em lei também seria a aposentadoria especial de servidores sob condições de trabalho insalubres, perigosas ou penosas.

O Artigo 40 da CF, que trata especificamente dos regimes previdenciários do servidor público<sup>9</sup>, foi totalmente modificado pela Emenda Constitucional No. 20. A primeira alteração foi a inclusão da obrigatoriedade do caráter contributivo e da preocupação com o equilíbrio atuarial e financeiro. As regras de aposentadoria foram alteradas. A partir de então, a aposentadoria no funcionalismo público pode ser requerida por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição (somente nos casos de doença grave, contagiosa ou incurável ou acidente de trabalho os benefícios seriam integrais), de forma compulsória, aos 70 anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (e não mais tempo de serviço como no texto de 1988). Pode ser requerida voluntariamente, com proventos integrais aos 60 anos de idade e 35 de contribuição, no caso dos homens, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, no caso das mulheres. A aposentadoria proporcional - com proventos proporcionais ao tempo de contribuição - pode ser requerida aos 65 anos de idade, por homens, e 60 anos, por mulheres.

A Emenda agora estipula, para servidores que entraram no serviço público após 17 de dezembro de 1998, um prazo de carência de 10 anos de exercício efetivo no serviço público, além de 5 anos no cargo efetivo de aposentadoria. Para os servidores ingressos até 16 de dezembro de 1998, são requeridos apenas 5 anos no cargo efetivo de aposentadoria. Também faz outro acréscimo ao texto original: os benefícios não podem exceder, na hora de sua concessão, a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria. Os proventos continuam, no entanto, a ser calculados com base na remuneração quando no cargo efetivo de aposentadoria e os benefícios por morte continuarão iguais ao provento do servidor falecido. Uma mudança no que diz respeito às aposentadorias especiais: a partir da

---

<sup>9</sup> Apenas o servidor público titular de caráter efetivo, admitido por concurso público, pode filiar-se ao regime de previdência do servidor público. Está excluído quem ocupa cargo em comissão, contratados sob o regime CLT (Regime da Legislação Trabalhista), contratados por tempo limitado, servidores públicos estáveis não ocupantes de cargos efetivos, servidores públicos não estáveis e não ocupantes de cargos efetivos. Estes funcionários citados devem estar filiados ao RGPS.

modificação no texto da CF pela Emenda, a redução nos requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadoria voluntária do magistério exclui os professores universitários. Também pelos acréscimos no Artigo 40 há agora espaço para que União, Estados e Municípios com regimes próprios de previdência estabeleçam teto para os benefícios igual ao do RGPS, desde que instituem regime de previdência complementar, cujas regras serão dispostas em lei complementar. O Projeto está atualmente em tramitação no Congresso Nacional e será analisado posteriormente.

Outro ponto relevante no que dizia respeito à aposentadoria de servidores da União, Estados e Municípios, presente na Constituição de 1988, Artigo 153: os aposentados com mais de 65 anos de idade e com renda proveniente exclusivamente de trabalho estariam isentos do pagamento do imposto sobre a renda. Isto foi retirado do texto constitucional pela Emenda No. 20.

Em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a CF de 1988, no Artigo 202, estipulava regras semelhantes às do regime do servidor público para a concessão de aposentadoria. Da mesma forma que o servidor público, o empregado do setor privado teria direito à aposentadoria por idade, após o limite de 65 anos para homens e 60 para mulheres - com redução de cinco anos neste limite para trabalhadores rurais e em atividades em regime de economia familiar. Também teriam direito à aposentadoria homens após 35 anos de serviço e mulheres após 30 anos - com redução neste limite, a ser definida em lei, para trabalhadores que enfrentassem situações especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Haveria espaço para a aposentadoria proporcional que, assim como no caso do funcionalismo público, poderia ser requerida após 30 anos de serviço (se homem) e 25 (se mulher). A redução de 5 anos no limite de tempo de serviço necessário para profissionais do magistério também valeria para os funcionários do setor privado. Os casos de invalidez e pensões também seriam cobertos (assegurados pelo Artigo 201), concedidos com proventos proporcionais. Vale ressaltar que o RGPS, também pelo Artigo 201, estipulava a cobertura do auxílio ao desemprego involuntário, que não fazia sentido quando se tratava de servidores públicos. Este mesmo artigo também garante cobertura dos eventos de reclusão; ajuda à manutenção dos dependentes de segurados de baixa renda e proteção à maternidade.

especialmente à gestante. Após a EC 20, as aposentadorias do RGPS podem ser requeridas voluntariamente após 35 anos de contribuição (ao invés de serviço – como estava no texto constitucional original), se homem, e 30 anos, se mulher. Ou ainda aos 65 anos de idade, se homem, e 60, se mulher<sup>10</sup>. Para trabalhadores rurais ou que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, os limites da aposentadoria por idade são reduzidos em cinco anos. Nos casos em que há condições de trabalho que prejudiquem a saúde ou a integridade física do trabalhador, as condições especiais para a aposentadoria são definidas em lei complementar. No que diz respeito aos outros benefícios, continuam constitucionalmente assegurados a proteção à maternidade e à gestante, o salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e a pensão por morte do segurado. Foi excluída a aposentadoria proporcional. Já o auxílio-desemprego continua válido no novo texto. Para professores do ensino fundamental, médio e educação infantil, os limites do tempo de contribuição (antes, tempo de serviço) para requerimento de benefício são reduzidos em cinco anos.

Na norma constitucional originária, existiam algumas diferenças significativas, principalmente no que diz respeito ao conceito de aposentadoria integral. Em se tratando de funcionários públicos, ela realmente era integral, igual ao último salário recebido enquanto ativo, sem obedecer a nenhum prazo de carência. Já no RGPS, o benefício a ser recebido após a aposentadoria era calculado com base nos últimos 36 salários de contribuição (salário de contribuição é muitas vezes menor do que o efetivo).

Outro ponto de extrema importância definido no Artigo 202 da CF, parágrafo segundo: "Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei". Este ponto seria de extrema importância para União, Estados e Municípios. Há necessidade de compensação entre regimes distintos: é comum a transferência de trabalhadores do setor privado para o público visando as aposentadorias com proventos

---

<sup>10</sup> Vale ressaltar que não há limite de idade para requerer a aposentadoria por tempo de serviço, ao contrário do que ocorre no Regime de Previdência do Setor Público.

integrais sem, no entanto, contribuições prévias para o regime que arcará com o pagamento dos benefícios. É uma forma de compensar, em parte, os regimes dos servidores públicos por este ônus. A direção oposta - o INSS ser ressarcido por troca do serviço público pelo privado - também está, obviamente, prevista em Lei, sendo menos relevante por ser menos comum. No texto pós-Emenda, a contagem recíproca continua válida, apesar de não estar mais neste artigo da CF.

Antes da Emenda Constitucional No. 20, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, dispôs sobre as regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim como a EC 20, esta Lei, no artigo primeiro, estipula que os regimes de previdência do funcionalismo público devem seguir "... as normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial". Estipula, também, que cada plano deve ter um número mínimo de segurados de forma a garantir equilíbrio atuarial pois um número pequeno de segurados não garante os riscos de um sistema de previdência. O artigo segundo afirma que, a partir de 1º de janeiro de 2002, a contribuição da União, Estados, DF e Municípios não pode ultrapassar o dobro da contribuição do servidor. Este artigo visa aproximar a situação dos empregadores de servidores públicos (governos federal, estadual e municipal) da dos empregadores privados.

Estipula que, também a partir de 1º de janeiro de 2002, a despesa líquida com pessoal inativo e com pensionistas<sup>11</sup> dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos não poderá exceder a 12% de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro.

A criação de fundos integrados para União, Estados e Municípios com recursos provenientes de contribuições, bens, direitos e ativos de qualquer natureza também está prevista no artigo sexto desta Lei, assim como na EC 20.

Ainda antes da Lei 9.717/98, uma Lei Complementar já impunha limites superiores nas proporções dos gastos públicos com pessoal. A Lei Complementar 82 (Lei Camata), de 27 de

---

<sup>11</sup> Diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores e militares de cada um dos Estados, Municípios, Distrito Federal ou União e a contribuição destes segurados.

março de 1995, e sua versão atualizada, a Lei Complementar No. 96 (Lei Camata 2), de 31 de maio de 1999 estipulavam que, os limites das despesas com pessoal, em acordo com o art. 169 da CF. A Lei Camata 2 estipula que as despesas totais com pessoal (administração direta e indireta) não podem ser superiores a: 50% da receita corrente líquida (no caso da União), 60% da sua própria receita corrente líquida (no caso de Estados e Municípios). Há alteração no limite de gastos permitidos à União, se comparar-se com a primeira versão da Lei. Estes tetos foram mantidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

### **Restrições à Flexibilidade com que Contam os Municípios:**

Podemos tirar algumas conclusões, principalmente sobre o que diz respeito à flexibilidade dos Municípios brasileiros em relação aos seus regimes próprios. As regras ainda benevolentes de aposentadoria, os benefícios a serem concedidos, a indexação dos benefícios de aposentadoria via salários e a aposentadoria com proventos integrais (taxa de reposição de 100%<sup>12</sup>) estão estabelecidas pela Constituição ou em Legislação Federal. Se o objetivo do Município for equilibrar seu regime próprio de previdência do servidor público, restam como forma de ajuste as alíquotas de contribuição, a escolha do regime de financiamento (entre capitalização, repartição simples e repartição de capitais de cobertura), os regimes de contratação e reajuste salarial de ativos (e, indiretamente, reajuste salarial de inativos), além da criação de fundo de ativos e, se aprovado pelo Congresso Nacional, do estabelecimento de Regime de Previdência Complementar. Resta pouco espaço de manobra para os Municípios com regime próprio devido às restrições impostas pela Legislação Federal. Vale lembrar que ainda há os limites impostos às proporções da receita corrente líquida a serem gastas com ativos e inativos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei No. 9.717/98 – e que devem ser cumpridos.

---

<sup>12</sup> Fazendo uma ressalva que a taxa de reposição no caso do funcionalismo público brasileiro pode ultrapassar os 100% devido às razões identificadas na introdução do presente trabalho.

TABELA 1:

Quadro Resumo da Legislação Previdenciária Federal Brasileira (EC 19, EC 20 e Lei 9.717/98)		
Legislação Federal	Antes Reforma	Após Reforma
Aposentadoria Compulsória	70 anos	70 anos
Aposentadoria Voluntária Integral	35 anos de TS (homens) e 30 anos TS (mulheres)	35 anos de TC (homens) e 30 anos TC (mulh) + 60 anos de idade (homens) e 55 anos (mulh)
Aposentadoria Proporcional	30 anos de TS (homens) e 25 anos TS (mulheres) ou 65 anos de idade (homens) e 60 anos (mulheres)	65 anos de idade (homens) e 60 anos (mulh) -
Aposentadoria Especial	magistério	exclui professores universitários
Proibição da acumulação de aposentadoria e cargos públicos	Não	Sim
Carência para requerimento de aposentadoria	Não	10 anos de exercício efetivo no serviço público e 5 no cargo efetivo de aposentadoria
Criação de fundos integrados para União, Estados e Municípios com recursos provenientes de contribuições e bens	Não	Sim
Possibilidade de teto para os benefícios igual ao do RGPS, se houver previdência complementar	Não	Sim
Contribuição da União, Estados, DF e Municípios não pode ultrapassar 2 vezes a contribuição do servidor	Não	Sim
Despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos não poderá exceder a 12% de sua RCL	Não	Sim