

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS
DA UNIÃO: EVOLUÇÃO, REGRAS E PERSPECTIVAS

Cariza Macedo de Oliveira

RIO DE JANEIRO
2017/1º semestre

CARIZA MACEDO DE OLIVEIRA

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO:
EVOLUÇÃO, REGRAS E PERSPECTIVAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Fábio Souza. Rio de Janeiro 2017 / 1º semestre

Rio de Janeiro
2017 / 1º SEMESTRE

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Cariza.

Aposentadoria Voluntária dos Servidores Públicos Civis da União: Evolução, regras e Perspectivas /Oliveira, Cariza. – 2017.

54 fls.

Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 15.

CARIZA MACEDO DE OLIVEIRA

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO:
EVOLUÇÃO, REGRAS E PERSPECTIVAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fábio Souza**. Rio de Janeiro 2017 / 1º SEMESTRE

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Co-orientador (Opcional)

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2017 / 1º SEMESTRE

DEDICATÓRIA

À minha mãe e ao meu filho, com muito amor e carinho,
por me sustentarem dando forças nos momentos difíceis.

RESUMO

O presente trabalho se propôs a demonstrar as regras de aposentadoria voluntária dos servidores públicos civis da União em âmbito constitucional, dando principal enfoque à Constituição Federal de 1988. Vimos as mudanças ocorridas nas regras de aposentadoria voluntária proporcionadas pelas Emendas Constitucionais nos 20/1998, 45/2003 e 47/2005 e falamos sobre o mais novo projeto Emenda à Constituição para modificação das regras de aposentadoria dos servidores públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Aposentadoria voluntária, servidores públicos civis da união, regime próprio de previdência

ABSTRACT

The present paper aimed to demonstrate the rules of voluntary retirement of civil servants of the Union in the constitutional scope, giving main focus to the Federal Constitution of 1988. We have seen the changes occurred in the rules of voluntary retirement offered by the Constitutional Amendments in the 20/1998, 45 / 2003 and 47/2005 and we talked about the newest project Amendment to the Constitution for modification of the rules of retirement of public servants.

KEY WORDS

Voluntary retirement, civil servants of the union, own pension scheme

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS	10
1.1 Início da Previdência no serviço público brasileiro.....	10
1.2 Aposentadoria nas Constituições Brasileiras.....	12
1.3 A Constituição de 1988 e a aposentadoria dos servidores públicos.....	14
1.4 Princípios Constitucionais Previdenciários e Servidores Públicos	15
2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES	21
2.1 Servidores públicos e a Constituição Federal de 1988	21
2.2 Regime Próprio de Previdência Social – Lei 8.112/1990	23
2.3 Tempo de serviço e tempo de contribuição	24
2.4 Abono de permanência, Provento, integralidade, paridade	26
3 REGRAS DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E EVOLUÇÃO NO TEMPO	29
3.1 Aposentadoria voluntária	30
3.2 Modificação das regras das aposentadorias voluntárias: regras de transição e segurança jurídica	31
3.3 Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998	40
3.4 Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003	42
3.5 Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005	45
3.6 Regras permanentes das aposentadorias voluntárias	45
CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
ANEXOS	51

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa terá como tema principal a previdência do servidor público federal, tendo como recorte o benefício previdenciário aposentadoria. Pode-se perceber que este é um tema bastante em evidência atualmente e vem sendo alvo de várias propostas de alterações constitucionais. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, todos os governos fizeram modificações nas regras previdenciárias, que é um assunto de bastante relevância financeira e, portanto, política.

Pretendemos inicialmente abordar o histórico da previdência social do servidor público no Brasil: como foi sendo desenvolvida a legislação brasileira para proteção do trabalhador que serve ao Estado nos momentos em que necessita de um seguro, como é o caso da aposentadoria. Ao falar de legislação brasileira sobre o tema aposentadoria, vamos perceber que se trata de um assunto muito amplo, então, teremos como foco principal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e suas alterações ementárias para as aposentadorias voluntárias. Veremos quais os princípios norteadores da Previdência Social e como eles dão embasamento ao benefício previdenciário aposentadoriavoluntária para os servidores públicos federais. Também abordaremos o chamado RPPS, Regime Próprio de Previdência Social, que vem a ser a regulamentação geral das normas previdenciárias previstas na Constituição Federal para os servidores públicos federais.

Ao ser promulgada a Constituição de 1988, os servidores públicos foram contemplados com uma série de regras que consideravam a aposentadoria como um prêmio, onde para se aposentar o servidor só precisava preencher ao requisito tempo de serviço. A aposentadoria era voluntária, os proventos de aposentadoria eram integrais, ou seja, todos os vencimentos e parcelas integrantes eram reproduzidos integralmente na aposentadoria e não havia idade mínima para se aposentar. Também tinha a aposentadoria proporcional, que o critério era a idade: 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher. Os proventos eram calculados proporcionalmente ao tempo de serviço do servidor, era baseado na última remuneração como ativo e possuía paridade entre os ativos, aposentados e pensionistas.

As Emendas Constitucionais 20, de 15/12/1998, 41, de 31/12/2003 e 47, de 05/07/2005 trouxeram muitas alterações às aposentadorias dos servidores públicos, que passaram a ter regras de transição para se aposentarem, com o pagamento de um pedágio, ou seja, um tempo adicional de 20% ao que faltava para se aposentar na data da Emenda. Passou a haver mais

critérios para que o servidor pudesse se aposentar: tempo de contribuição, idade mínima, tempo no serviço público, tempo de carreira, tempo no cargo, criação do pedágio, além da forma de cálculo das aposentadorias voluntárias, passando a não mais ser pela integralidade, mas pela média das contribuições e a forma de reajuste não mais pela paridade entre ativos e inativos, mas pelos mesmos índices do RGPS.

Logo em seguida, trataremos das regras permanentes de aposentadoria voluntária para o servidor público na Constituição Federal.

Nessa trajetória vamos analisar cada mudança nas regras sobre a aposentadoria voluntárias, ocorridas com as Emendas Constitucionais e sua evolução no tempo. Por fim, trataremos da previdência complementar do servidor público, que foi mais uma mudança Constitucional através de Emenda, que trouxe diversas regras novas para os servidores ingressantes no serviço público a partir de determinada data, qual seja, a data da implementação da regulamentação da legislação constitucional. Veremos a criação do Instituto de Previdência Complementar e quais as implicações disso para o futuro das aposentadorias dos servidores públicos.

Como conclusão de nosso trabalho, trataremos brevemente do projeto em tramitação no Congresso Nacional para mais uma vez alterar as regras do benefício previdenciário aposentadoria, que afetará diretamente os servidores públicos em atividade, bem como os ingressantes no serviço público.

CAPÍTULO 1

1. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. Início da Previdência no serviço público brasileiro

Para se chegar ao conceito de Previdência Social faz-se necessário antes perceber que ela está dentro do contexto do gênero proteção social. Marcelo Barroso Lima Brito de Campos afirma que “a proteção social decorre da necessidade estatal de resguardar o ser humano do infortúnio.

O amparo do ser humano é o reflexo de três principais formas de atuação: a beneficência, a assistência pública (de saúde e social) e a previdência social”¹ e, Feijó Coimbra, diz que “ocasionalmente, uma das formas exibe-se escoteira, ou predomina sobre as outras, sem que, com isso, sejam diminuídas em sua importância, pela contribuição que tiveram na mencionada evolução.”²

A preocupação com proteção social surgiu para que fossem resguardadas situações futuras, infortúnios que ocorrem com as pessoas, que prejudicam sua sobrevivência e que precisam da interferência estatal.

Atualmente no Brasil, entende-se Seguridade Social como “o conjunto de ações do Estado, no sentido de atender às necessidades básicas de seu povo nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde”.³ Aliás a Constituição Federal de 1988 enquadra a seguridade social, em conjunto com a assistência, previdência e saúde como direitos fundamentais. A

1 CAMPOS, Marcelo Barros Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Curitiba: Juruá, 2016. p. 26.

2 COIMBRA, Feijó. Direito previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro. Trabalhistas, 1996. p. 36, *apud*, CAMPOS, p. 26.

3 IBRAHIM, Fabio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 4 e art. 194, *caput*, CF/88.

Seguridade Social é um mecanismo complexo, onde toda a sociedade contribui para o financiamento do sistema, nos moldes constitucionais, conforme o art. 195, *caput* e incisos, da CF/88. O sistema de financiamento da assistência e da saúde é coletivo. Os recursos provém tanto de toda sociedade brasileira.

Já a previdência social é um seguro *sui generis*, por ser de filiação obrigatória, seu financiamento se dar através de seus beneficiários e empresários/Estado, amparando os beneficiários contra os chamados riscos sociais⁴. O sistema previdenciário é solidário, atendendo a todos os contribuintes, mas só pode ser beneficiário do sistema quem contribui com ele, tanto no regime Geral de Previdência Social, quanto no Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

A origem da previdência social pública brasileira, segundo Rosana Cólen Moreno “é uma extensão do fato de trabalharem para o serviço público e não porque contribuíram para o sistema”.⁵ Isto significa dizer que o servidor público, como sugere a palavra, está para servir ao Estado, ser servo, caracterizado pelo trabalho em troca de proteção estatal, que ocorre na inatividade.⁶

Os servidores públicos sempre foram uma categoria organizada, o que lhes conferia poder de pressão junto ao Estado para alcançarem direitos sociais. As políticas sociais eram empregadas pelo Estado aos servidores como forma de compensação pelo não oferecimento de reajustes salariais. Então, foram crescendo as formas de amparo ao servidor, como foi o caso da aposentadoria, “sendo estes pioneiros na instituição de seus sistemas de previdência social”⁷, inclusive em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, que começaram a ter proteção social de aposentadoria posteriormente.

4 IBRAHIM, p. 2.

5 MORENO, Rosana Cólen. Manual de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: foco na prevenção e combate à corrupção. São Paulo: LTr, 2016. p. 23.

6 CAMPOS. p. 35.

7 CAMPOS. p. 35.

“As primeiras categorias contempladas com a instituição de sistemas de proteção social foram justamente aquelas que garantiam a base de formação do Estado, com o fortalecimento do poder militar e, em certa medida, do poder burocrático, responsável por administrar as funções clássicas de fazenda, diplomacia e justiça”.⁸

No Brasil imperial, os cargos públicos eram doações do monarca, e considerados vitalícios, com a remuneração da atividade sendo reproduzida automaticamente em proventos de inatividade, mesmo sem nenhum tipo de contribuição previdenciária. Também foram criados os montepios, instituições mutualistas que concediam pensões aos dependentes dos servidores públicos e militares. A legislação Imperial previu aposentadoria a categorias de servidores públicos como os dos Correios do Império, através do Decreto nº 9.912-A, de 26.03.1888, onde havia duas categorias de aposentadoria, a ordinária que tinha como condições idade mínima de 60 anos de idade, trinta anos de efetivo exercício e absoluta incapacidade para continuar no exercício do emprego e a aposentadoria extraordinária, concedida ao empregado que, tendo 10 anos de serviço postal, ficasse impossibilitado de exercer suas atividades, por acidente resultante do exercício de suas funções (arts. 194-196, Dec. 9.912-A/1988), dentre outros requisitos.

1.2. Aposentadoria nas Constituições Brasileiras

A Constituição republicana de 1891 previa aposentadoria por invalidez para os servidores públicos federais em seu art. 75, que somente seria concedida em caso de invalidez no serviço da Nação.

A Constituição de 1934 foi a primeira a instituir regras para a aposentadoria dos servidores públicos, em seu art. 170:

Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

1º) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma do pagamento;

⁸ CAMPOS. p. 36, citando PINHEIRO. Vinícius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. Conjuntura Social. Brasília: v. 10, n.1, p. 7-26, jan./mar. 1999. p. 10.

2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar; efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos;

3º) salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados, compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade;

4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais;

5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo;

7º) os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade;⁹

Tal Constituição também contemplou as categorias dos juizes, em seus arts. 64, “a” e 104, §5º e dos parlamentares, através do art. 33, §3º.

A Constituição de 1937, em relação às aposentadorias dos servidores públicos, estabeleceu uma aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade, sendo passível a redução da idade de acordo com a especificidade de cada categoria (art. 156, “d”); previu a aposentadoria por invalidez, com vencimentos integrais, se completos 30 anos de efetivo exercício, ou em prazos menores, conforme determinação legal (art. 156, “e”); se a invalidez fosse decorrente de acidente ocorrido no serviço, a aposentadoria seria com vencimentos integrais, independente do tempo de exercício.

Em 1938 foi criado o Instituto de Previdência e assistência dos Servidores do Estado – IPASE, através do Decreto nº 288, de 23.02.1938, que foi o responsável pela organização do sistema de proteção dos servidores públicos federais. Este não era somente um instituto que previa direitos de aposentadorias e pensões, também havia proteção em relação à saúde e assistência social.

É interessante neste ponto deixar registrado que após o término da 2ª Guerra Mundial foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que disciplina em seu art. 25, dentre outras coisas, que “toda pessoa tem direito (...) à segurança (...) na doença, na

⁹http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acessado em 03/05/2017, às 22h: 20 min.

invalidez (...) ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes à sua vontade”.¹⁰Tal Declaração trouxe mudanças significativas na política mundial de proteção social dos países membros da Organização das Nações Unidas, dentre eles o Brasil.

A Constituição de 1946 previa de forma pioneira que as aposentadorias deveriam passar pelo crivo do Tribunal de Contas para verificação de sua legalidade (art. 77, III). Também previa esta Constituição a paridade entre os proventos dos inativos e ativos, como forma de reajuste (art. 193) e as regras que deveriam ser aplicadas às aposentadorias (art. 191 e 193), prevendo que o servidor seria aposentado por invalidez (art. 191, I), compulsoriamente aos 70 anos de idade (art. 191, II), ou se requeresse, com vencimentos integrais, se possuísse 35 anos de serviço (art. 191, §1º). A aposentadoria teria vencimentos integrais se o servidor contasse com 30 anos de serviço ou proporcionais ao tempo menor que tivesse de serviço (art. 191, §2º). Os vencimentos da aposentadoria por invalidez se dariam de forma integral se a invalidez fosse decorrente de acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave ou contagiosa ou incurável, especificada em Lei (art. 191, §3º). O art. 192 previa, ainda, que o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal seria computado integralmente para fins de aposentadoria e disponibilidade.

A Constituição de 1967 previa aposentadoria aos funcionários públicos por invalidez (art. 101, I), compulsória aos 70 anos de idade (art. 101, II) ou voluntária após 30 anos de serviço para mulheres e aos 35 anos de serviço aos homens (art. 101, III, alterado pela EC 18/81). Note-se que foi a primeira vez que se diferenciou o tempo de serviço para homens e mulheres, em pleno regime militar ditatorial.

Os proventos de aposentadoria seriam integrais para os homens aos 35 anos e para as mulheres aos 30 anos de serviço (art. 102, I, “a”) ou se o servidor sofresse invalidez decorrente de acidente em serviço, por moléstia profissional, ou por doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em Lei (art. 102, I, “b”). Os proventos de aposentadoria seriam proporcionais ao tempo de serviço se o funcionário tivesse menos tempo do que o previsto para a aposentadoria integral (art. 102, II).

¹⁰ MORENO, Rosana Cólén. Manual de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: foco na prevenção e combate à corrupção. São Paulo: LTr, 2016. p. 30, *apud*, UNESDOC Database.

As regras também previam o reajuste dos proventos pela paridade entre ativos e inativos (art. 102, §1º) e que o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal seria computado integralmente para fins de aposentadoria e disponibilidade (art. 102, §3º).

1.3. A Constituição de 1988 e a aposentadoria dos servidores públicos

Com o encerramento da Ditadura brasileira, foi promulgada em 05 de novembro de 1988 a Constituição da República Federal Brasileira, que trouxe mudanças significativas às regras de aposentadoria dos servidores públicos.

A atual Constituição trouxe um modelo tripartite de Seguridade Social, que compreende PREVIDÊNCIA, SAÚDE e ASSISTÊNCIA SOCIAL, tendo fontes definidas de financiamento disciplinadas em seu art. 195.

1.4. Princípios Constitucionais Previdenciários e Servidores Públicos

Os princípios são parte fundamental da análise de qualquer texto de lei de nosso ordenamento jurídico, principalmente quando a análise feita é da Carta Maior. Bruno Sá, citando o grande autor Miguel Reale¹¹, nos mostra, com propriedade:

A análise de qualquer texto de lei que integra um ordenamento jurídico constituído por diversas fontes de direito, como é o caso do brasileiro, pressupõe a observação fundamental de que toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber.¹²

Portanto, pode-se perceber que os princípios são fontes que conferem efetividade normativa ao texto e sua aplicabilidade não está necessariamente atrelada ao fato deles constarem na norma infraconstitucional ou no trecho constitucional em análise. Ou seja, por constarem na

11 REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 299. Citado por Bruno Sá na página 36.

12 MARTINS, Bruno Sá Freire. Livro já citado. p. 36

Constituição Federal, os princípios são aplicáveis em todo o texto constitucional, bem como na legislação infraconstitucional.

E isso ocorre com os princípios constitucionais que tem relação com a seguridade social e a previdência social do servidor público. Tais princípios estão dispostos no art 40, caput da Constituição Brasileira e em outros dispositivos constitucionais, que foram sofrendo modificações geradas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 20, de 15.12.1998 e 41, de 31.12.2003.

Cabe ressaltar que não há unanimidade doutrinária acerca da quantidade de princípios constitucionais previstos no texto da Carta Maior. Cada autor tem como importantes de serem ressaltados princípios específicos. Iremos tratar de alguns princípios mais unânimes entre os autores consultados na presente pesquisa.

A. Solidarietàde

Ao falar do princípio da solidariedade, devemos perceber que ele está previsto no art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988, de forma genérica, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade, dentre outras coisas, *solidária*.

Segundo Fábio Zambitte Ibrahim¹³, este é o princípio de maior importância para o sistema previdenciário, pois é ele que garante a proteção coletiva, ondecada contribuinte viabiliza, com suas prestações previdenciárias a proteção de todos. É também este princípio

“a justificativa elementar para a compulsoriedade do sistema previdenciário, pois os trabalhadores são coagidos a contribuir em razão da cotização individual ser necessária para a manutenção de toda a rede protetiva, e não para a tutela do indivíduo, isoladamente considerado.”

O art. 40, *caput*, da Carta Maior prevê de forma mais específica aos servidores públicos que o regime previdenciário deve ter caráter solidário. A partir destes textos legais, foi construído em termos previdenciários o sistema de repartição simples, onde a solidariedade impõe a contribuição de todos os servidores da ativa para o pagamento dos servidores que estão

13 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 16ª ed. Rio de Janeiro: Impetus. p. 65.

inativos e também aos pensionistas. Este regime de repartição simples se aplica tanto aos contribuintes do Regime Geral quanto aos do Regime Próprio.

Através da solidariedade do sistema previdenciário que é possível se garantir a subsistência e dignidade ao servidor público idoso através da aposentadoria voluntária e àquele que sofreu alguma moléstia que o impeça de seguir em suas atividades laborais, com a aposentadoria por invalidez e também com outros benefícios. O sistema é custeado por todos os servidores públicos que contribuem para seu ente público específico e serve para a manutenção dos próprios servidores.

É verdade que o atual cenário previdenciário dos servidores têm se modificado, com a implementação das regras da aposentadoria complementar, previstas nos §§14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal, e regulamentado em âmbito Federal através da lei nº 12.618/2012. Esse sistema, em princípio, não substitui o sistema de repartição simples, onde a solidariedade entre as gerações de contribuintes ativos e inativos é estabelecida. Antes, tem por objetivo complementar a previdência pública, que continua existindo e pagando os proventos aos servidores que recebem até o teto do Regime Geral. Somente o valor que exceder ao teto será facultado ao servidor a filiação ao sistema de previdência complementar.

B. Compulsoriedade de filiação ou filiação obrigatória

Este é um princípio basilar tanto para a previdência dos servidores públicos quanto para os do Regime Geral de Previdência Social. Por esta regra todo servidor público para fazer parte do Regime Próprio de Previdência Social, RPPS, precisa necessariamente ser aprovado em concurso público e cumprir os requisitos legais de investidura no cargo público, quais sejam, a nomeação, a posse e o efetivo exercício¹⁴. Portanto, para ter direito à aposentadoria como servidor público, ele deve estar obrigatoriamente filiado ao Regime Próprio.

¹⁴ Há grande divergência doutrinária se o efetivo exercício faz parte da investidura do servidor público no cargo, não sendo esta uma corrente majoritária. A maior parte dos doutrinadores defende que a investidura se encerra com a posse no cargo, como por exemplo José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo, 26ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 621, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, e Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo, 29ª Ed. São Paulo, 2012. p. 315.

A filiação do servidor público ao RPPS é feita compulsoriamente pela União, Estados e Municípios, conforme o vínculo do servidor ser federal, estadual ou municipal. O servidor não tem a faculdade de escolha de vinculação ao sistema previdenciário, sendo obrigatória a participação, e ele estará vinculado ao ente que pertence, não podendo escolher outro.

c. Caráter contributivo ou contributividade

A obrigatoriedade de contribuição ao regime previdenciário público está expresso no caput do art. 40 da Constituição Federal:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, (...). (grifo nosso)

Assim como ocorre com a filiação, a contribuição com o sistema previdenciário também é compulsória, não podendo o servidor optar por não contribuir.

Isso também está previsto no texto constitucional, no art. 149, §1º, que foi alterado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003, *in verbis*:

Art. 149, §1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Em relação ao percentual de contribuição devido tanto pelo Estado quanto pelos servidores ativos, inativos e pensionistas, a alíquota de contribuição previdenciária determinada por lei aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios não pode ser superior a dos servidores públicos federais e a contribuição dos Estados não pode ser inferior ao que os servidores já contribuem, nem superior ao dobro desta mesma contribuição. Esta vinculação está prevista no art. 2º da Lei nº 9.717/98, com redação dada pela Lei nº 10.887/2004, que regulamentou a EC nº 41/2003 e também no art. 3º da Lei 10.887/2004:

Art. 2º. A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Art. 3º. As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social

não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal.

Portanto, a alíquota de contribuição previdenciária fixada pela União para os servidores federais, que hoje é de 11%, deve ser seguida pelos outros entes federados, que não podem estabelecer alíquota inferior.

Recentemente, no Congresso Nacional, foi aprovada Lei Complementar nº 159, de 19/05/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. No projeto de Lei Complementar, havia previsão de uma medida que permitia os Estados o aumento da contribuição previdenciária de seus servidores públicos em relação aos servidores federais. No entanto, tal medida não foi aprovada sendo, portanto, a lei é silente quanto ao estabelecimento de alíquota superior a dos servidores federais aos servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, estabeleceram alíquota de contribuição previdenciária de 14% aos seus servidores estaduais através de suas Assembléias Legislativas, mas ao que parece o assunto ainda não está encerrado, pois tal questão ainda pode ser apreciada pelo Poder Judiciário.

Há expressa vedação constitucional quanto à cobrança de contribuição com efeito confiscatório aos servidores, como podemos depreender do art. 150, IV, da Constituição Federal: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributo com efeito confiscatório.”

Entendemos ser de ordem confiscatória e arbitrária dos Poderes Executivo e Legislativos dos Estados o aumento de alíquota previdenciária aos servidores públicos estaduais, já que na Lei Complementar de Recuperação Fiscal, em seu art. 2º, §1º, IV, se diz que deve haver revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União. Ora, se benefícios e vantagens devem ser suprimidos, quanto mais aumentos de contribuições financeiras! Mas, teremos que aguardar pronunciamento da Corte Maior sobre tal questão.

Conforme prevê o texto constitucional em seu art. 40, §§18 e 21, somente incidirá contribuição previdenciária para os servidores inativos e pensionistas que se aposentaram por

invalidez integral e que recebem seus proventos em valor que supera o teto do Regime Geral. Ou seja, quando um servidor público fica incapacitado para o trabalho e é aposentado por invalidez, a contribuição previdenciária em seus proventos só incidirá sobre o que exceder o valor do teto do Regime Geral de Previdência, tendo como limite de incidência o dobro do valor do mesmo teto previdenciário. Fora deste caso específico, não há isenção da contribuição previdenciária aos servidores públicos.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

D. Equilíbrio financeiro-atuarial

Tal princípio encontra-se expresso no art. 195, §5º, CF/88 e significa que a criação de um benefício, ou mera extensão de prestação já existente, somente será feita com a previsão da receita necessária, ou seja, para que se gaste mais, é preciso que haja a devida arrecadação para equilibrar a equação. Esse é um princípio que pode ser considerado inerente ao sistema previdenciário, por estar presente nas Constituições brasileiras desde 1946.¹⁵

A busca de equilibrar o sistema previdenciário em termos de despesas e receitas passa pela adequação dos regimes previdenciários a uma das formas de financiamento da previdência, como o regime de repartição simples, o regime de capitalização, ou o regime de capital de cobertura¹⁶. Isso está sendo feito, principalmente no RPPS, onde os servidores que recebem acima do teto do Regime Geral, a partir da criação do Sistema de Previdência Complementar, devem contribuir para este regime de capitalização, além do sistema de repartição simples.

¹⁵ IBRAHIM, p. 76.

¹⁶ MARTINS, P.47.

Através da Lei nº 12.618/2012, foi instituído o regime de previdência complementar aos servidores públicos da União, tal regime possui previsão constitucional no art. 40, §14 a 16. Por tal regime, os servidores ingressantes no serviço público efetivo a partir da publicação da referida lei (30/04/2012) e que tiverem seus vencimentos acima do teto do INSS, terão que contribuir para a Previdência complementar, se quiserem ter em seus proventos de aposentadoria valores maiores do que o teto do Regime Geral. Esta lei vinculou os vencimentos dos servidores públicos da União ao teto do Regime Geral de Previdência, aproximando as regras entre os dois regimes previdenciários.

CAPÍTULO 2

2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

Assim como existem classificações diferentes para servidores públicos, como servidores celetistas, estatutários, e dos entes federados da União, dos Estados, dos Municípios e, ainda, civis e militares, a legislação brasileira preceitua que existem vários Regimes Próprios de Previdência para disciplinar matéria previdenciária dos servidores públicos.

No presente trabalho trataremos dos servidores públicos estatutários civis da União. Tais servidores públicos são regulamentados por legislação específica, a Lei 8.112/90, considerado o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, e em termos de aposentadoria, são regidos pelos preceitos constitucionais previstos no art. 40 da Carta Maior.

2.1. Servidores Públicos e a Constituição Federal de 1988

Para ser considerado servidor público civil da União e ter direito a se aposentar pelo regime previdenciário que rege esse sistema, são vários os critérios existentes na Constituição Federal de 1988 e na legislação que a regulamenta. É sobre eles que vamos dispor neste momento.

Ao ser redigida, a Constituição Federal de 1988 previu em seu art. 18, *caput*, que cada ente federado possui autonomia em termos de organização político-administrativa para legislar sobre diversos assuntos, tendo, no entanto, que respeitar os limites e preceitos de seu conteúdo. Essa autonomia é limitada pela repartição de competências dispensada no texto constitucional, como preceitua em seu art. 24, XII e §§1º e 2º:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...);

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...);

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Em relação à União como ente federado, é de sua competência privativa tratar dos assuntos referentes ao regime previdenciário de seus servidores, como pode-se depreender do texto transcrito acima, sendo a iniciativa de legislar do Presidente da República, conforme preceitua o art. 61, §1º, II, “c” do texto constitucional:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Campos nos diz que, devido ao princípio da simetria concêntrica, o conteúdo de tal artigo deve ser estendido para os demais entes federados.¹⁷

As categoria de servidores públicos que possui direito à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência são os servidores titulares de cargo efetivo (CF, art. 40, *caput*, com redação dada pela EC 20/98). Segundo o professor Edimur Ferreira de Faria, eles são conceituados da seguinte maneira:

Servidores públicos, espécie do gênero agentes públicos, são pessoas naturais admitidas pelo Estado, por tempo indeterminado, para a prestação de serviços de natureza permanente, mediante remuneração e disciplinamento estatutário. Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera servidores públicos aqueles que se enquadram nessa definição; (...)”¹⁸

A compreensão de um servidor público titular de cargo efetivo necessita dos conceitos de cargo e efetividade. Conforme o art. 2º, VI, da Orientação Normativa SPS/MPS 02, de 31/03/2009, fundamentado no art. 3º da Lei nº 8.112/1990, cargo efetivo vem a ser o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes

¹⁷ CAMPOS, p. 69.

¹⁸FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 114, *apud*, CAMPOS, p. 104.

federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos.

Portanto, para se aposentar de forma voluntária pelo RPPS, é necessário ser servidor público de cargo efetivo, aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos, bem como atender às exigências constitucionais para aposentadoria, como idade, tempo de contribuição, tempo de carreira, tempo no cargo, entre outros, que serão analisados oportunamente.

2.2. Regime Próprio de Previdência Social – Lei 8.112/1990

Ao prever um regime previdenciário próprio para os servidores públicos, a Constituição legitimou uma situação que já existia na prática, mas que faltava uma norma para lhe conferir validade.

O art. 40 da Carta Maior é o cerne da previdência do Regime Próprio dos servidores públicos. Neste artigo vamos encontrar as regras das aposentadorias dos servidores públicos brasileiros, além de vários outros assuntos relacionados à vida dos servidores.

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)
(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

a) 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

A grande inovação trazida pelo constituinte em relação aos servidores públicos foi a exigência da criação dos regimes próprios para cada ente da federação, ou seja, a União, cada Estado e cada Município teriam que ter uma legislação reguladora dos direitos e deveres de seus servidores. José Afonso da Silva, sobre o tema, preleciona que:

“a Federação brasileira adotou o sistema da execução imediata dos servidores administrativos, consistente no fato de que cada entidade autônoma (União, Estados e Municípios) presta seus serviços com seus próprios funcionários. Por isso existem quadros de funcionários federais, quadros de funcionários estaduais e quadros de funcionários municipais, destinados a executar os respectivos serviços.”¹⁹

Então, o que se pretendeu foi a unificação das normas para os servidores públicos, sendo privilegiado o princípio da isonomia, como bem dito por Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Com adoção do regime jurídico único, os servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas terão igualdade de direitos e obrigações perante a entidade pública a que servem; a sua isonomia diante da lei está assegurada.”²⁰

Todos os servidores públicos federais que eram regidos pela CLT foram transformados em servidores estatutários. No entanto, continuaram existindo servidores públicos regidos por outros regimes, como o celetista, situação que permanece até hoje entre os servidores públicos, que não são uma categoria com legislação unificada, sendo um grupo regidos pela CLT e denominados empregados públicos, outros regidos por estatuto e denominados servidores públicos.

2.3. Tempo de serviço e tempo de contribuição

O tempo de serviço, como preleciona Daniel Machado da Rocha, “deve ser compreendido como o lapso temporal durante o qual o servidor exerceu atividade laboral na administração pública”.²¹ Nessa expressão está contido não só o tempo de exercício efetivo, mas também aqueles períodos em que não houve atividade, mas foi recolhida contribuição. Era de grande relevância, pois através do tempo de serviço o servidor adquiria o direito à estabilidade, progressão na carreira, pagamento de adicionais, licença por assiduidade (as chamadas

¹⁹ SILVA, J., 1988, p. 178.

²⁰ DI PIETRO, 2004, p. 21.

²¹ ROCHA, p. 157.

licenças-prêmio) e aposentadoria que tinha como base o tempo de serviço não somente para concessão, mas também para o cálculo do valor do benefício, que seria proporcional ou integral.

O tempo de contribuição, conceito inserido na Constituição Federal de 1988 após a EC nº 20/98, é entendido como um período qualificado, no qual não há apenas efetivo tempo de trabalho, mas também foram recolhidas as respectivas contribuições.²² O objetivo desse tempo é a correspondência adequada entre pagamento e arrecadação, para o alcance do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial solicitado na Carta Maior a partir das alterações por Emenda Constitucional. No tempo de contribuição, portanto, os tempos considerados fictícios, onde não houve contribuição previdenciária, não são considerados para efeito de contagem de tempo para aposentadoria, como podemos observar no texto constitucional, em seu art. 40, §§9º e 10º, incluídos pela Emenda Constitucional 20/98:

“§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”

O tempo de contribuição foi tratado pela Emenda Constitucional 20/98 como de transição ao tempo de serviço, uma regra de transição, já que antes da modificação por Emenda não eram exigidas contribuições.

A Lei nº 8.112/1990 prevê no art. 185 que a aposentadoria trata-se de um benefício previdenciário aos servidores públicos federais:

“Art. 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:

I - quanto ao servidor:

a) aposentadoria;

b) (...)

§ 1º As aposentadorias e pensões serão concedidas e mantidas pelos órgãos ou entidades aos quais se encontram vinculados os servidores, observado o disposto nos arts. 189 e 224.

§ 2º O recebimento indevido de benefícios havidos por fraude, dolo ou má-fé, implicará devolução ao erário do total auferido, sem prejuízo da ação penal cabível.

22 ROCHA, p. 157.

A lei fala em Plano de Seguridade Social do servidor, o que Ramos nos diz ser impróprio, já que a seguridade Social abarca em seu conceito além da previdência social, a saúde e a assistência social, que não são adequados aos servidores públicos, antes, são direitos universais, garantidos a toda população e não somente a uma categoria específica, essa de servidores públicos. Então, a lei deveria falar em “regime previdenciário dos servidores públicos.”²³

2.4. Abono de permanência, Provento, integralidade, paridade

Caso o servidor opte por continuar em serviço após atingir as condições de aposentadoria voluntária, dependendo das condições de idade e tempo de contribuição adquiridos, ou seja, se preencherem os requisitos da alínea a, inciso III, §1º do art. 40 da CF/88, ele terá direito à concessão de abono de permanência, medida de estímulo à permanência do servidor em serviço prevista em seu art. 40, §19. Essa medida foi criada com a Emenda nº 20/98, onde nas regras de transição, em seu art. 8º, *caput*, permitiu ao homem aposentar-se com 53 anos de idade e 35 anos de contribuição e a mulher aos 48 anos de idade e 30 anos de contribuição. O incentivo de permanência é pecuniário. O servidor tem sua contribuição previdenciária “devolvida” em seus rendimentos líquidos, ou seja, os 11% são “debitados” e imediatamente “creditados” em seu contracheque, o que na realidade representa um ganho de 11%, até o momento em que o servidor quisesse se aposentar ou até a aposentadoria compulsória.

A Emenda nº 41/2003 revogou a regra de transição do art. 8º da EC nº 20/98, passando a ter direito ao abono de permanência somente os servidores que já tivessem atingido para a aposentadoria voluntária no mínimo 25 anos de contribuição, se mulher e 30 anos de contribuição, se homem, conforme o art. 3º, §1º e no art. 2º, §5º de tal Emenda, que entrou em vigor a partir de 01/01/2004.

A aposentadoria não se dá somente por critérios de tempo e idade, antes, os critérios remuneratórios são muito relevantes. Vamos, então, conceituar os proventos de aposentadoria do servidor, bem como integralidade, paridade e forma de cálculo, para que possamos entender as mudanças trazidas pela EC 20/98.

23 ROCHA, p. 373.

Provento é definido por Celso Antônio Bandeira de Mello “é a designação técnica dos valores pecuniários devidos aos inativos (aposentados e disponíveis)”²⁴. Quando o servidor público encontra-se em atividade, os “valores pecuniários devidos” são chamados *vencimentos*. Ao tornar-se inativo, seja por aposentadoria ou disponibilidade, tais valores passam a ser chamados *proventos*.

Integralidade vem a ser um conceito que se aplica à forma de cálculo dos proventos. Ele teve aceção diferente, conforme as Emendas Constitucionais foram modificando as regras de aposentadoria, podendo significar a forma de cálculo da renda mensal inicial, que não é por fração, mas equivalente à totalidade da remuneração do servidor ativo e também pode significar 100% do valor apurado como base de cálculo equivalente às contribuições previdenciárias mensais.

A *paridade* é o reajuste concedido ao servidor inativo na mesma data e proporção em que se concede reajuste aos servidores ativos, excluídas as parcelas que não são devidas aos inativos, como o auxílio-alimentação, por exemplo.²⁵

A *forma de cálculo* dos proventos de aposentadoria até a EC 20/98 era baseada somente na integralidade e proporcionalidade: se o servidor completasse os requisitos e idade e tempo de serviço, obteria a integralidade dos proventos, ou seja, o valor era correspondente ao valor da remuneração na ativa, podendo, no entanto, haver acréscimos nos proventos dos inativos por meio de incorporações por tempo de serviço ou cargos de chefia exercidos, por exemplo. Caso os servidores não completassem as regras em sua totalidade, em caso de aposentadoria por invalidez, compulsória ou mesmo voluntária, os proventos seriam calculados proporcionalmente ao tempo de serviço adquirido pelo servidor. O valor dos proventos estava relacionado ao do cargo do servidor enquanto ativo. Até este momento, o reajuste dos proventos se dava sempre pela *paridade*, ou seja, sempre que os ativos recebiam algum tipo de reajuste, os inativos tinham seus proventos reajustados da mesma forma e na mesma data, e

24 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 267, *apud*, CAMPOS, p. 274.

25 CAMPOS, p. 274 e 275.

havia previsão constitucional para tal forma de reajuste, provinda do art. 40, §4º da Carta Maior, em sua redação original.

CAPÍTULO 3

3. REGRAS DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E EVOLUÇÃO NO TEMPO

A aposentadoria dos servidores públicos é considerada hodiernamente um benefício previdenciário. Mas nem sempre foi assim. Benefícios são prestações pecuniárias concedidas aos segurados e dependentes de um regime previdenciário. Com a característica contributivo-retributiva do sistema, Campos nos fala que tal designação tornou-se imprópria, por não se tratar de benesse, mas de direito subjetivo do seu titular e dever da Administração Pública em concedê-lo, em face da reunião dos requisitos legais.²⁶

Traremos neste momento alguns conceitos de aposentadoria apresentados por alguns autores estudados e citados nas obras pesquisadas:

Temístocles Cavalcanti: “O instituto da aposentadoria é, antes de tudo, uma conquista social, fundada em um princípio de justiça que não permite o abandono na miséria, depois da velhice ou da invalidez, daquele que prestou serviço ao Estado.”²⁷

Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Aposentadoria é o direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados de tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição”.²⁸

²⁶ CAMPOS, p. 205.

²⁷ CAVALCANTI, Temístocles. Tratado de Direito Administrativo, v. 4, p. 315, *apud* DALARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 104, *apud* CAMPOS, p. 209.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002. p. 465, *apud* CAMPOS, p. 209.

José dos Santos Carvalho Filho: “Aposentadoria é o direito, garantido pela Constituição ao servidor público, de perceber determinada remuneração na inatividade, diante da ocorrência de certos fatos jurídicos previamente estabelecidos”.²⁹

As regras de aposentadoria sempre foram tratadas como matéria constitucional em todos os períodos históricos de nosso país, salvo as regras que exigem lei complementar para sua definição. E isso não ocorre de forma diferente na Constituição de 1988, que, nas palavras de Campos:

“A concessão de aposentadoria gera despesa permanente ao erário e, por isso, alguns entendem que suas regras devem se submeter a critérios mais solenes para sua alteração, evitando interesses sazonais e clientelísticos, como se a nossa Constituição não estivesse sofrendo uma crise reformista de característica governista ao invés de estadista, como deveria ser.” Com efeito, a Constituição de 1988 é uma cidadã jovem que já passou por diversas intervenções. Muita alteração para pouco tempo e pouca efetividade.”³⁰

3.1. Aposentadoria voluntária

Considera-se *voluntária* a aposentadoria onde seu titular tem a opção de requerê-la por ter alcançado todos os requisitos legais. Ao servidor que atingiu todas as condições para se aposentar voluntariamente há a faculdade de permanecer em serviço, continuar suas atividades funcionais até o momento que não “tiver mais idade” para o desempenho de suas funções laborais, ou seja, com o atingimento da idade para a aposentadoria compulsória, setenta e cinco anos de idade.

No texto inicial quando da promulgação da Constituição de 1988, as aposentadorias voluntárias poderiam ser concedidas levando-se em consideração as seguintes possibilidades:

- a) Aos 35 anos de serviço, se homem e 30 anos de serviço, se mulher, com proventos integrais;

²⁹FILHO. José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.p. 698.

³⁰ CAMPOS, p. 212.

- b) Aos 30 anos de serviço, se homem e 25 anos de serviço, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
- c) Aos 65 anos de idade, se homem e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, e,
- d) Aos 30 anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e 25 anos, se professora, com proventos integrais.

Como se vê das regras acima expostas, as aposentadorias somente levavam em consideração um critério para sua concessão: ou a idade, ou o tempo de serviço e os proventos poderiam ser proporcionais ou integrais. As aposentadorias eram consideradas um prêmio ao servidor, não havendo a necessidade de contribuição para que fosse concedida, pois o entendimento que prevalecia era de que se tratava de um direito que decorria do exercício do cargo, e não propriamente previdenciário.³¹ Hely Lopes Meireles formulou um conceito de aposentadoria, que exemplificava bem o que está sendo dito: “A aposentadoria é a garantia de inatividade remunerada reconhecida aos servidores que já prestaram longos anos de serviço ou se tornaram incapacitados para suas funções.”³²

3.2. Modificação das regras das aposentadorias voluntárias: regras de transição e segurança jurídica

As reformas constitucionais que vem alterando as regras de concessão das aposentadorias dos servidores geram diversas implicações práticas na vida dos atingidos por tais alterações, tendo os servidores que trabalhar por mais tempo para atingir as condições modificativas, como aumento da idade mínima, aumento do tempo de contribuição mínimo, inclusão do tempo mínimo no serviço público, por exemplo. Tais alterações, por vezes são muito drásticas para a categoria, principalmente para os servidores que estão próximos de atingir as condições de se aposentar. Então, são criadas regras de transição para esses servidores que estão no serviço público há mais tempo, ainda não atingiram as condições de aposentadoria, mas estão mais

³¹ ROCHA, p. 156.

³² MEIRELLES, 1997, P. 387.

próximos dos ingressantes e mais, ao ingressarem no serviço público tinham outras regras de aposentadoria que não as que promoveram as alterações.

As regras de transição devem observar as datas de ingresso dos servidores públicos no RPPS, bem como a data em que eles reuniram as condições para se aposentar, para garantir um mínimo de isonomia e segurança jurídica aos beneficiários do Regime.

Podemos perceber que faz-se necessário a preservação da segurança jurídica, do direito adquirido e da expectativa de direitos dos servidores que ingressaram no serviço público com outras regras para se aposentar. Afinal, se as regras do jogo mudam no meio do jogo somente prejudicando a um lado, o dos trabalhadores, há que se ter uma proteção, mínima que seja, para que não haja tanto prejuízo. E este é o papel das regras de transição. Como preleciona o mestre Edimur Ferreira de Faria:

“O poder constituinte derivado não se reveste de competência para operar na Constituição a reforma que bem entender. O seu campo de atuação é delimitado pelo poder constituinte originário. Desse modo, os limites a serem observados pelo poder derivado estão contidos na própria Constituição.”³³

Os limites constitucionais a que se refere o professor Edimur são justamente os que tratávamos acima. A segurança jurídica e a busca de sua efetivação é preceito fundamental do Estado de Direito brasileiro, e tem por seus sustentáculos o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, mas que todos eles carecem de precisão e definição jurídica, como nos orienta a professora Maria Coeli Simões Pires:

“a temática do direito adquirido, por si só, apresenta-se como desafio àqueles que se propõem desenvolvê-la, dificuldade que bem se ilustra com a confissão de Léon Duguit, que parece ser fiel ao estado de perplexidade do autor ao lidar com o aludido objeto. Veja-se a passagem em que o professor francês, em conferência na Universidade do Cairo (1926), sob a autoridade de cinquenta anos de cátedra, revela, com laivos de ironia, sua ignorância a cerca do verdadeiro sentido do direito adquirido: Daqui a poucos meses fará meio século que ensino Direito. E não sei até hoje o que seja direito adquirido”.³⁴

33 FÁRIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 149, *apud*, CAMPOS, p. 250.

34 PIRES, Maria Coeli Simões. Direito adquirido como limite à retroprojeção de emendas constitucionais. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Minas Gerais, a. XXII, n. 4, p. 87, 2004, *apud*, CAMPOS, p. 250.

Campos cita ainda o Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto em relação à segurança jurídica:

“Cada vez mais nos convencemos de que os institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada têm a unificá-los o fato de: a) procederem, originariamente, de uma lei em sentido formal; b) constituírem relações jurídicas do tipo concreto e de conteúdo proveitoso para alguém em particular. Por isso que a Magna Carta fala que “ a lei não prejudicará”... e é claro que essa vedação de prejuízo significa tornar incólume algo intrinsecamente valioso (pois que, se valioso não fosse, deixaria de se expor a prejuízo). Já no tocante àquilo que os diferencia, pensamos que tudo se hospeda é na fonte imediata de geração de cada um deles. Por hipótese, se um determinado funcionário alcança o tempo mínimo de 35 anos de contribuição previdenciária, ele ganha direito á aposentadoria com proventos integrais, e esse tipo de direito, por fluir direta e exclusivamente de uma norma geral, se caracteriza como **adquirido**. Contudo, se o funcionário formaliza o seu pedido de aposentação e a Administração Pública expede o respectivo ato, com seqüenciada aprovação pelo Tribunal de Contas, o direito subjetivo, que era do tipo adquirido, passa a se chamar **ato jurídico perfeito**. E se alguém impugna em juízo a validade de tal aposentadoria, vindo o Judiciário a definitivamente confirmar, não a impugnação, mas o ato executivo da aposentação, o direito subjetivo, que já teve a sua face de direito adquirido e o seu estádio de ato jurídico perfeito, agora muda outra vez de nome e passa a se chamar **coisa julgada**.”³⁵

Ainda, queremos destacar a doutrina de Afonso José da Silva no tocante á segurança jurídica, em um destaque feito pelo Ministro Gilmar Mendes:

“Nos termos da Constituição a segurança jurídica pode ser entendida num sentido amplo e num sentido estrito. No primeiro, ela assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, depende do adjetivo que a qualifica. Em sentido estrito, a segurança jurídica consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta se mantém estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu.”³⁶

Em que pese a expectativa de direito dos servidores pela proximidade com o ato de aposentação e uma possível mudança na legislação previdenciária por Emenda Constitucional, entendemos que devem agir os limites constitucionais de proteção e garantia da estabilidade de uma situação jurídica já posta durante a maior parte do tempo da vida funcional do servidor, qual seja, as regras vigentes, e caso não seja possível, cumpre papel de primazia as

35 BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006. P. 113, *apud*, campos, p. 251.

36 MENDES, Gilmar. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3105-8/Df. Disponível em <<http://WWW.stf.gov.br>>, *apud*, CAMPOS, p. 252.

regras de transição, no sentido de serem fundamentais para garantir a segurança jurídica e os direitos e garantias individuais, conforme o art. 60, §4º, IV, CF/88.

No entanto, não há vedação constitucional que as regras de transição não possam ser alteradas ou que seriam imutáveis. Campos defende que tais regras seriam direitos previdenciários fundamentais dos servidores públicos, para “vedar o arbítrio do legislador, do administrador ou do julgador ante uma aparente ausência de sistematização da matéria”³⁷ já que esse tema carece de doutrinação jurídica, e mesmo de jurisprudência perante a comunidade jurídica.

É bem verdade que a jurisprudência hodierna tem se posicionado de forma contrária a que se mantenham os direitos adquiridos em matéria de regime jurídico, como se mostra no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.104, com a seguinte ementa³⁸:

“Constitucional. Previdenciário. Art. 2º e expressão ‘8º’ do art. 10, ambos da Emenda Constitucional 41/2003. Aposentadoria. *Tempus regit actum*. Regime jurídico. Direito adquirido: não ocorrência. 1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/98, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamentos no RT. 3º da Emenda Constitucional 41/2003. 4. Os servidores públicos que não tinham contemplado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional 47/2005. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

Ainda falta aos servidores públicos garantias de que seus direitos serão preservados e que não ficarão ao alvitre de políticas de governo confiscatórias da segurança jurídica legislativa.

As regras de transição de aposentadoria dos servidores públicos disciplinam situações que, embora não estejam consolidadas, trazem aos seus titulares um certo benefício em relação aos servidores públicos que ingressaram mais recentemente no regime próprio, ou seja, após a edição de cada Emenda.

37 CAMPOS, p. 254.

38 Petição inicial na ADI 3.104. Disponível em: <<http://WWW.stf.gov.br>>, *apud*, CAMPOS, P. 256.

Observados os critérios temporais de ingresso e obtenção de condições para se aposentar, as Emendas Constitucionais trazem regras diferenciadas para concessão do benefício aposentadoria. O art. 3º das Emendas Constitucionais 20/98, 41/2003 e 47/2005 foi o que gerou as regras de mudanças das aposentadorias no que diz respeito à data de concessão, forma de cálculo e reajuste dos benefícios. As regras de transição são justamente baseadas nas mudanças promovidas por este artigo ao longo do tempo. Em outros termos, foi este artigo que trouxe a “evolução” das regras de concessão das aposentadorias, concretizando o anseio legislativo de adoção de sistema semelhante entre os servidores públicos e os beneficiários do Regime Geral, na busca do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto no art. 195, §5º, da CF/88.³⁹

A) As regras de transição existentes na legislação constitucional para as aposentadorias voluntárias são as seguintes, para os ingressantes no RPPS e completaram os requisitos para se aposentar até a data da EC 20/98, 16/12/1998:

- a) Art. 40 na redação original da Constituição de 1988, aplicado por força do art. 3º da EC 20/98;
- b) Art. 8º da EC 20/98, aplicado por força do art. 3º da EC 41/2003;
- c) Art. 40, na redação da EC 20/98 aplicado por força do art. 3º da EC 41/2003;
- d) Art. 2º da EC 41/2003;
- e) Art. 6º da EC 41/2003;
- f) Art. 3º da EC 47/2005;

Tais regras serão analisadas a seguir:

- a) Art. 40 na redação original da Constituição de 1988, aplicado por força do art. 3º da EC 20/98.

Estas regras somente se aplicam aos servidores que adquiriram as condições para se aposentar até a publicação da EC 20/98. Possuem os critérios de idade, tempo de serviço, proventos

³⁹ ROCHA, p. 413.

integrais ou proporcionais ao tempo de serviço. Eles poderão fazer a escolha por qualquer das fundamentações legais, de acordo com os arts. 3º das EC 20/1998 e 41/2003.

As possibilidades de aposentadoria voluntária são:

- Art. 40, III, “a” – Aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher, com proventos integrais.
- Art. 40, III, “b” – Professores com efetivo exercício em funções de magistério aos 30 anos de serviço se homem, e aos 25 anos de serviço, se mulher, com proventos integrais.
- Art. 40, III, “c” – Aos 30 anos de serviço, se homem, e aos 25 anos de serviço, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo.
- Art. 40, III, “d” – Aos 65 anos de idade, se homem, e aos 60, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

b) Art. 8º da EC 20/98, aplicado por força do art. 3º da EC 41/2003;

Este artigo foi revogado pela EC 41/2003 e se aplica aos servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 20/98, mas que reuniram as condições para se aposentar somente após a EC 41/2003, ou seja, 01/01/2004.

Aqui foram implementados os critérios de tempo de contribuição (art. 8º, III, EC 41/2003), tempo mínimo de cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria (art. 8º, II, EC 41/2003) e pedágio (art. 8º, III, “b”, EC 41/2003).

Convém explicar a criação do pedágio, ou tempo adicional de serviço. Segundo Campos⁴⁰, “denomina-se *depedágio* período adicional de contribuição que o servidor tem que realizar para completar os requisitos da aposentadoria, referido nas alíneas “b” do inc. III e do inc. I do §1º do art. 8º da EC 20/1998”. É um tempo adicional a ser cumprido pelo servidor que ainda não atingiu as condições de se aposentar, mas que está próximo de conseguir. Ao tempo que falta para o servidor adquirir o direito a aposentadoria até a data da publicação da EC 20/98, é acrescido de 20% para atingir o tempo total de contribuição.

40 CAMPOS, p. 262.

As possibilidades de aposentadoria voluntária são as seguintes:

- Art. 40, §3º, CF, c/c Art. 8º, EC 20/98 – Aos 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade, se mulher, 5 anos no cargo, 35 anos de contribuição, se homem, 30 anos de contribuição, se mulher, pedágio de 20%, com proventos calculados pela média das contribuições.
- Art. 40, §3º, CF, c/c Art. 8º, §1º, EC 20/98 – Aos 30 anos de contribuição, se homem, 25 anos de contribuição, se mulher, pedágio de 40%, com proventos proporcionais, calculados pela média das contribuições e redutor de proventos.

Com a revogação do art. 8º da EC 20/98, estas regras passaram a ser a do art. 2º da EC 41/2003, sendo obrigatórias aos servidores que ingressaram no serviço público antes da vigência da EC 20/98 e que completaram os requisitos para aposentadoria na vigência da EC 41/2003.

- c) Art. 40, na redação da EC 20/98 aplicado por força do art. 3º da EC 41/2003

Estas regras se aplicam aos servidores ingressantes no serviço público e que completaram os requisitos para aposentadoria antes da vigência da EC 20/98 e também aos que completaram os requisitos para aposentadoria na vigência da EC 20/98. Cumpre ressaltar que este dispositivo foi revogado pela EC 41/2003.

Tais aposentadorias possuem integralidade de proventos (§3º, EC 20/98) e forma de reajuste pela paridade (§8º, EC 20/98).

As possibilidades de aposentadoria voluntária são as seguintes:

- Art. 40, §1º, III, “a”, CF, com a redação da EC 20/98 – Aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, 10 anos de serviço público, cinco anos no cargo, com integralidade e paridade.
- Art. 40, §1º, III, “b”, CF, com a redação da EC 20/98 – Aos 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, com paridade.
- Art. 40, §5º, c/c §1º, III, “a” CF, com a redação da EC 20/98 – Aos 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem, e 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher, 10 anos de serviço público, cinco anos no cargo, com integralidade e paridade,

para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

B) As regras de transição a que tem direito os servidores que adquiriram o direito à concessão da aposentadoria antes da publicação da EC 41/2003, até 31/12/2003, são as seguintes:

- a) Art. 40 na redação original da Constituição de 1988, aplicado por força do art. 3º da EC 20/98;
- b) Art. 8º da EC 20/98, aplicado por força do art. 3º da EC 41/2003;
- c) Art. 40, na redação da EC 20/98 aplicado por força do art. 3º da EC 41/2003;
- d) Art. 2º da EC 41/2003;
- e) Art. 6º da EC 41/2003;
- f) Art. 3º da EC 47/2005;

Convém destacar que as letras (a, b e c) já foram devidamente analisadas no tópico acima e que servem também aos servidores deste tópico.

- d) Art. 2º da EC 41/2003

De acordo com este artigo, os servidores podem se aposentar:

- Aos 53 anos de idade, se homem, ou aos 48 anos de idade, se mulher, cinco anos no cargo, 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, cumprir pedágio de 205 do tempo que faltaria para completar os requisitos para se aposentar em 16/12/1998, e um redutor de proventos, na proporção exigida pela Emenda.

Os redutores de proventos vieram a substituir a aposentadoria proporcional neste artigo. Eles estão previstos no art. 2º, §1º, incisos I e II, da EC 41/2003, que tem a seguinte redação:

“Art. 2º. (...)

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.”

Para cada ano de idade que o servidor quisesse antecipar sua aposentadoria em relação ao limite fixado no inciso I do art. 2º da EC 41/2003, teria uma redução pecuniária em seus proventos de aposentadoria, correspondendo a 3,5%, para aquele que completasse os requisitos para se aposentar até 31/12/2003 e 5% para quem completasse os requisitos de aposentadoria em 01/01/2006.

Os proventos de aposentadoria deste artigo são calculados pela média das contribuições e não tem direito à paridade como forma de reajuste. Os servidores que podem se aposentar por esta fundamentação legal são os ingressantes no serviço público efetivo antes da EC 20/98 e completem os requisitos para aposentadoria após a publicação da EC 41/2003.

Esta regra se mostrou uma das mais desvantajosas para o servidor público, tendo pouca aplicação prática, já que outras opções podem ser escolhidas e que propiciam mais vantagens, como as que oferecem direito à paridade e à integralidade. Os servidores que se aposentam ou se aposentaram por esta fundamentação legal talvez estivessem em uma situação de muita necessidade e apressamento para que fosse concedida a aposentadoria.

e) Art. 6º da EC 41/2003;

Regra de transição destinada aos servidores ingressantes no serviço público efetivo até a data da publicação da EC 41/2003, 31/12/2003.

São requisitos cumulativos para a concessão de aposentadoria voluntária por este artigo 6º:

- 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; 20 anos de serviço público; 10 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Os proventos desta aposentadoria observam a integralidade da última remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria e a forma de reajuste é pela paridade. No entanto, por ser diferente a redação deste artigo na EC 41/2003 em relação a do §8º do art. 40, da CF/88, dada pela EC 20/98, fala-se em “paridade parcial”⁴¹, uma vez que não se estendeu aos

41 CAMPOS, p. 268.

aposentados e pensionistas as vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, o que ficou na dependência de lei infraconstitucional. A EC 47/2005 devolveu a paridade integral aos servidores em seu art. 2º.

f) Art. 3º da EC 47/2005;

Esta regra se aplica aos servidores ingressantes no serviço público efetivo até 16/12/1998, data da EC 20/98 e que completem os requisitos para aposentadoria enquanto ela estiver vigente. Dá direito à integralidade, como forma de remuneração e à paridade integral, como forma de reajuste dos proventos de aposentadoria.

Os requisitos, cumulativos, são os seguintes:

- 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, idade mínima proporcionalmente reduzida para cada ano de contribuição que exceder ao limite mínimo exigido no art. 40, §1º, inc. III, “a”, da CF/88 (35 anos, se homem, 30 anos, se mulher).

Esta regra veio a privilegiar os servidores que encontram-se há muitos anos nos quadros públicos, já que a exigência mínima é de 25 anos de serviço público. Ela também é conhecida como a “regra da gangorra”, pois quanto mais novo em idade for o servidor, mais tempo de contribuição ele terá que ter, obedecendo ao total de 95 pontos para homens e 85 pontos para mulheres⁴²:

Tempo de contribuição HOMEM	Idade mínima	Soma
35	60	95
36	59	95
37	58	95
38	57	95

42 Tabela constante do arquivo em PDF retirado do site <[https:// www.previdencia.gov.br](https://www.previdencia.gov.br)>: Regras para concessão de aposentadoria a servidores vinculados a regime próprio de previdência social.

...	...	95
Tempo de contribuição	Idade mínima	Soma
MULHER		
30	55	85
31	54	85
32	53	85
33	52	85
...	...	85

3.3. Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998

A primeira Emenda Constitucional a trazer alterações substanciais nas regras de aposentadoria dos servidores públicos foi a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

E destacaremos as seguintes:

1. Para a aposentadoria voluntária, além do requisito idade, o tempo de serviço foi substituído pelo tempo de contribuição, podendo ser computado o tempo exercido em âmbito federal, estadual ou municipal, para efeito de aposentadoria(art. 40, §;
2. À criação de critérios de permanência mínima no cargo, tendo o servidor que permanecer cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria e também dez anos de efetivo exercício no serviço público;
3. Ao cálculo dos proventos de aposentadoria, que a partir da data da publicação da Emenda seriam baseados na última remuneração do servidor em atividade e seriam calculados com integralidade e estariam limitados ao teto constitucional estabelecido no art. 37, XI, da CF/88.
4. O professor que comprovasse exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio passou a ter reduzido em cinco anos o tempo de para concessão de aposentadoria;
5. A forma de reajuste das aposentadorias se daria pela paridade, com integralidade;

Até a data da Emenda, o servidor público para se aposentar só precisava ter a idade mínima e o tempo de serviço (sem a respectiva contribuição previdenciária). A partir de 16/12/1998, passou-se a exigir idade, tempo de serviço, tempo mínimo no cargo em que se der a aposentadoria de cinco anos e tempo mínimo de 10 anos de serviço público, que poderia ser federal, estadual ou municipal. Esta era a regra principal.

Os servidores ingressantes no RPPS até a EC 20/98, 16/12/1998:

- Possuem como regra de transição: poder se aposentar com paridade, integralidade de proventos, através dos arts. 6º da EC 41/2003 e art. 3º da EC 47/2005.
- Possuem como regra geral:
 - a) O art. 2º da EC 41/2003, com exigência de cumprimento de pedágio, proventos calculados pela média das contribuições e reajuste por lei específica.
 - b) O art. 40, §1º, III, “a”, CF/88, mediante opção, com proventos calculados pela média das contribuições e reajuste por lei específica.
 - c) O art. 40, §1º, III, “b”, CF/88, mediante opção, sem exigência de tempo de contribuição, com proventos calculados pela média das contribuições e reajuste por lei específica.

Após a EC 20/98 (17/12/1998) e até a publicação da EC 41/2003 (31/12/2003), a regra de reajuste pela paridade foi mantida. Contudo, a regra de cálculo foi modificada através do art. 40, §2º da CF/88. Antes, a última remuneração do servidor ativo era o piso de referência para o cálculo, passando agora a ser o teto. Ou seja, a remuneração dos inativos não poderia mais ser superior à dos ativos que tivessem o mesmo cargo, o que era corriqueiro acontecer até a publicação da EC 20, através, por exemplo, de incorporações de valores aos proventos. A regra ainda era a da integralidade da última remuneração do cargo do servidor ativo, mas sem nenhum tipo de acréscimo posterior e excluindo-se as parcelas que não integram os proventos dos inativos.

Servidores ingressantes no RPPS até a EC 41/2003, 31/12/2003:

- Possuem como regra de transição: poder se aposentar com paridade, integralidade de proventos, através do art. 6º da EC 41/2003;

3.4. Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003

A partir da EC 41/2003 (01/01/2004), a forma de cálculo das aposentadorias foi modificada da integralidade da remuneração do cargo em que se deu a aposentadoria para as contribuições previdenciárias do servidor. Para tanto, foi alterado o §3º da EC 20/98, passando a ter nova redação dada pela EC 41/2003. As contribuições previdenciárias serviriam a partir de agora como base de cálculo para os proventos de aposentadoria.

Em 18/06/2004 foi publicada a Lei nº 10.887 que passou a regulamentar a forma de cálculo dos proventos dos servidores, com base na EC 41/2003. Tal lei dispõe, em seu art 1º, *caput*, que:

“Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.”

O servidor público ingressante no Regime Próprio de Previdência a partir da data da publicação da EC nº 41/2003, 31/12/2003, ao atingir direito de se aposentar terá seus proventos calculados pela média aritmética simples das maiores remunerações dos salários de contribuição de todos os regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondendo a 80% (oitenta por cento) de todo valor contributivo, a partir da competência julho de 1994. Assim, o cálculo dos proventos do servidor público titular de cargo efetivo passou a se dar pela *média das contribuições*, e não mais pelo critério da integralidade.

Na prática, houve uma aproximação da forma de cálculo dos proventos com a dos contribuintes do Regime Geral de Previdência, mas com a diferença de que aqui não incide o fator previdenciário como ocorre com os contribuintes da iniciativa privada.

A competência julho de 1994 para o início do cálculo dos períodos contributivos se deu devido à mudança de moeda, quando se passou a incidir o Real, evitando assim, cálculos de conversão monetária. E também porque até a EC 20/98 não havia obrigatoriedade de contribuição previdenciária pelos servidores públicos, sendo o tempo de serviço considerado para efeitos de aposentadoria como tempo de contribuição, conforme art. 4º da EC 20/98.

Portanto, os proventos passaram a ser calculados com base nas contribuições previdenciárias mensais do servidor para todos os regimes previdenciários. Essas contribuições não podem ser inferiores ao salário mínimo e nem superiores ao limite máximo do salário de contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social, nos termos do art. 1º, §4º, da Lei 10.887/2004. Elas são atualizadas monetariamente mês a mês, com índices de uma tabela fornecida pelo INSS (conforme art 40, §17, CF/88, c/c art. 1º, §1º, da Lei nº 10.887/2004). O índice de atualização é o INPC, do IBGE, nos termos do art. 29-B da Lei 8.212/91, com a nova redação dada pela Lei 10.887/2004. Depois da atualização monetária colocam-se os valores em ordem crescente e são desprezados os 20% menores. Faz-se, então, a média aritmética dos 80% maiores valores restantes. A partir desse total é feita a comparação com a última remuneração do servidor no último cargo em atividade. Dessa comparação, o valor dos proventos será o menor, ou seja, se a última remuneração for menor do que o total da média das contribuições, esta prevalecerá, e vice-versa. Nos termos do art. 1º, §5º da Lei 10.887, os proventos não poderão ser inferiores ao valor do salário mínimo, no momento de sua concessão, nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

O servidor pode ter contribuído para regimes previdenciários diferentes, como o RGPS ou mesmo RPPS de qualquer dos entes, Federal, Estadual ou Municipal. Ele terá que trazer a documentação comprobatória das contribuições previdenciárias mês a mês, que serão fornecidas pelos Órgãos nos quais ele foi contribuinte, para que seus proventos possam ser calculados. Essa previsão consta do art 1º, §3º da Lei 10.887/2004.

A aposentadoria voluntária dos servidores passou a ter seus proventos calculados por essa média das contribuições, conforme o art. 40, §1º, III, “a”, CF/88, com a redação dada pela EC 41/2003), onde, além dos 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, e idades de 60 anos, para o homem e 55 anos para a mulher, devem ter 10 anos de efetivo serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Os professores também passaram a ter nessa a forma de cálculo de seus proventos, sendo exigidos 10 anos de efetivo serviço público, 5 anos no cargo, 30 anos de contribuição e 55 anos de idade se homem, e 25 anos de contribuição e 50 anos de idade se mulher, nos termos do art. 40, §5º, CF/88.

A EC 41/2003 trouxe também novidades quanto ao reajuste dos proventos das aposentadorias dos servidores públicos. O art. 40, §8º passou a ter nova redação, dispondo que os reajustamentos dos benefícios são assegurados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

O art. 15 da Lei nº 10.887/2004 veio regulamentar esse tema, prevendo que as aposentadorias calculadas pela média das contribuições, assim como as pensões serão reajustadas na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS. Esse artigo foi alterado através da Lei nº 11.784, de 22/09/2008, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões, de acordo com a legislação vigente”.

O reajuste das aposentadorias pela média passou a ser anual, conforme o índice do INPC (art. 29-B da Lei nº 8213/91).

Servidores ingressantes no RPPS após a EC 41/2003, 01/01/2004:

- Possuem como regra geral:
 - a) O art. 40, §1º, III, “a”, CF/88, com proventos calculados pela média das contribuições e reajuste por lei específica.
 - b) O art. 40, §1º, III, “b”, CF/88, sem exigência de tempo de contribuição, com proventos calculados pela média das contribuições e reajuste por lei específica.

3.5. Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005

Esta Emenda Constitucional veio amenizar as pesadas regras de transição das aposentadorias voluntárias dos servidores, trazidas pela EC 41/2003. Ela restaurou a paridade integral que havia sido omitida no art. 6º da EC 41/2003, através do seu art. 2º: “Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda”, e também do art. 3º, parágrafo único:

“Art. 3º. (...)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003,

observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.”

Também por esta Emenda foi incluído no rol de regras de transição o art. 3º, que já foi objeto de análise acima.

A Emenda Constitucional 70/2012 não será objeto de análise deste trabalho por ter tratado especificamente das aposentadorias por invalidez.

3.6. Regras permanentes das aposentadorias voluntárias

Vamos, a seguir, analisar as regras permanentes das aposentadorias voluntárias dos servidores públicos.

Classificam-se atualmente as aposentadorias voluntárias:

1. Por idade e tempo de contribuição (Art. 40, §1º, III, da CF, com redação da EC 41/2003)

Esta regra se aplica aos servidores públicos efetivos que ingressaram no serviço público após a EC 41/2003, 01/01/2004, ou àqueles que ingressaram no serviço público antes desta data, mas não fizeram opção pelas regras dos arts. 2º e 6º da EC 41/2003 ou pelo art. 3º da EC 47/2005.

A forma de cálculo do benefício se dá pela média das contribuições; o reajuste do benefício é o mesmo dos beneficiários do RGPS, anual e sendo aplicado o índice do INPC; o valor dos proventos não podem ser superiores aos dos recebidos em atividade.

Os requisitos para a concessão são os seguintes:

- 35 anos de contribuição, se homem, 30 anos de contribuição, se mulher; 60 anos de idade, se homem, 55 anos de idade, se mulher; 10 anos no serviço público, 5 anos no cargo.
- Aos professores: 30 anos de contribuição, se homem, 25 anos de contribuição, se mulher; 55 anos de idade, se homem, 50 anos de idade, se mulher; 10 anos no serviço público, 5 anos no cargo. Só terão direito aos redutores previstos no art. 40, §5º, CF, os

professores que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

2. Por idade (Art. 40, §1º, III, “a” e “b” da CF, com redação da EC 41/2003)

É aplicada esta regra aos servidores ingressantes no serviço público após a publicação da EC 41/2003, 01/01/2004, ou àqueles que ingressaram no serviço público antes desta data, mas não fizeram opção pelas regras dos arts. 2º e 6º da EC 41/2003 ou pelo art. 3º da EC 47/2005.

A forma de cálculo do benefício se dá pela média das contribuições; o reajuste do benefício é o mesmo dos beneficiários do RGPS, anual e sendo aplicado o índice do INPC; o valor dos proventos não podem ser superiores aos dos recebidos em atividade.

A diferença entre as duas aposentadorias está no tempo de contribuição mínimo, não exigido aqui, por serem proporcionais os proventos ao tempo de contribuição.

Os requisitos mínimos para concessão do benefício são:

- 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher; 10 anos no serviço público; 5 anos no cargo.

As regras permanentes revelam-se bastante simples, se comparadas às de transição.

O art. 188 da Lei nº 8.112/1990 preleciona que a entrada em vigor das aposentadorias voluntárias no serviço público, assim como das aposentadorias por invalidez, se dará na data de publicação do ato de aposentadoria.

Apesar do ato de aposentadoria ser considerado perfeito e eficaz a contar da publicação, após a publicação do ato, o processo deve ser remetido à apreciação do Tribunal de Contas da União, conforme preconiza o art. 71, III, da Constituição Federal de 1988, no caso das aposentadorias de servidores federais e aos Tribunais de Contas dos Estados para as aposentadorias dos servidores estaduais e municipais, quando não houver Tribunal de Contas do Município. Os Tribunais de Contas tem a função de análise da legalidade das aposentadorias, como controle externo, para posterior registro dos atos de aposentação e

arquivamento dos processos. Caso o Tribunal de Contas decida por denegar registro à aposentadoria, cabe pedido de reexame ou então recomendar a correção do que estiver desconforme.

O STF, através do MS nº 24.781/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, publicado no DJ em 10/02/2011, decidiu por estabelecer um tempo médio de cinco anos para análise e registro dos processos de aposentadorias e pensões nos Tribunais de Contas. No entanto, esse prazo é contado a partir da data de chegada do processo na Corte de Contas, e não da data de publicação do ato de aposentadoria.

CONCLUSÃO

A aposentadoria dos servidores públicos sempre foi um tema de destaque legislativo nas Constituições brasileiras, e não foi diferente com a Constituição Federal de 1988. As tantas mudanças que ocorreram com as Emendas Constitucionais ao longo de seus quase 30 anos de existência só podem representar o quanto esse é um tema incômodo e caro aos cofres públicos.

Os direitos sociais garantidos aos servidores públicos estatutários, como paridade, integralidade, entre outros, diferenciados dos beneficiários do Regime Geral de previdência Social vêm sendo paulatinamente derrubados, com a implementação das regras equânimes de aposentadoria para os contribuintes dos dois sistemas e, ainda, com a implementação do sistema de previdência complementar aos servidores públicos, praticamente imposto pelas legislações mais recentes.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, em pauta no Congresso Nacional, traz diversas modificações e revogações nas regras atuais de aposentadoria dos servidores públicos, alterando, inclusive as regras de transição analisadas neste trabalho. Em relação às aposentadorias voluntárias, pretende-se revogar os arts. 2º e 6º da EC 41/2003, o art. 3º da EC 47/2005, bem como o inciso II, §4º do art. 40, da CF/88, que trata das aposentadorias especiais dos professores. Os critérios de idade, tempo de contribuição serão alterados nas aposentadorias, e a paridade e a integralidade serão institutos sepultados definitivamente, inclusive nas regras de transição para os servidores ingressantes no serviço público após a EC 41/2003.

A partir da análise principiológica constitucional, construída para que fosse possível garantia de direitos, expectativas de direitos e segurança jurídica para as aposentadorias dos servidores públicos estatutários, podemos perceber que tal projeto vai de encontro com as necessidades sociais dos servidores públicos em ter resguardados seus direitos no momento de maior fragilidade, o final da carreira pública. A aposentadoria, para a qual a Constituição de 1988 trouxe uma série de garantias para unificação entre os servidores públicos estatutários do país, hoje se vê à beira da repartição entre legislações complementares à serem implantadas pelos Estados e Municípios. Não se quer perder o princípio da solidariedade do sistema contributivo dos servidores, o que se fez e está em plena marcha foi incluir outro sistema contributivo aos servidores, cada vez mais sobrecarregados e sobretaxados financeiramente, e ainda tendo várias garantias constitucionais flagrantemente retiradas por nossos representantes do Legislativo e executivo Federal.

A construção de uma legislação que regulamentasse as regras de ingresso e permanência do servidor público na carreira, no cargo (Lei 8.112/1990), o funcionamento dos regimes próprios de previdência (Lei 9.717/1998) foram importantes para assegurar o acesso e a permanência dos servidores nas carreias públicas, bem como garantir a transparência e fiscalização do RPPS e trazer garantias á aposentadoria dos servidores. No entanto, Emenda após Emenda pudemos ver a desconstrução e repaginação do sistema previdenciário do Regime Próprio. Tratei dessas modificações como evolução durante este trabalho, mas não por considerar que tratem-se de modificações positivas, progressistas ou mesmo que tragam alívio pecuniário aos servidores. Pelo contrário, têm se mostrado como evidente retirada de direitos. Mesmo assim, precisamos acreditar que estamos caminhando para frente, que o sistema está sendo adequado às realidades atuais da sociedade brasileira.

Os trabalhadores constroem o país, os donos dos trabalhadores e o Estado capturam as riquezas e os direitos para manterem seus privilégios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCO, Dãnae Dal e outros. Previdência dos Servidores Públicos. 2ª edição. São Paulo: LTr, 2013.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Paraná: Juruá, 2016.

DIAS, Eduardo Rocha. LEITÃO, Andre Studart. Nova Previdência Complementar do Servidor Público. São Paulo: Gen. Editora Método, 2012.

FILHO. José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

FREITAS, Irene da Conceição de. Previdência do Servidor Público: Reformas e perspectivas. São Paulo: LTr, 2012.

IBRAHIM. Fábio Zabitte. Curso de Direito Previdenciário. 12ª ed. rev. ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS, Bruno Sá Freire. Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público. 2ª edição. São Paulo: LTr, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

MORENO, Rosana Cólen. Manual de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: foco na prevenção e combate à corrupção. São Paulo: LTr, 2016.

ROCHA, Daniel Machado da. Comentários à Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da união – Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ANEXO 1

**TABELA RESUMO DAS REGRAS PERMANENTES DAS APOSENTADORIAS
VOLUNTÁRIAS**

Regras de aposentadorias	Art. 40, § 1º, III, "a" da CF, com redação da EC nº 41/2003	Art. 40 § 1º, inciso III, "b" da CF
Modalidade	IDADE E TC	IDADE
Destinadas à	Ingressantes no cargo efetivo após a EC 41/03 ou se antes, por opção	Ingressantes no cargo efetivo após a EC 41/03 ou se antes, por opção
Tempo SP	10 anos	10 anos
Tempo no cargo	5 anos	5 anos
Tempo na carreira	-	-
Tempo de contribuição	35 H, 30 M	-
Idade	60 H, 55 M	65 H, 60 M
Pedágio	-	-
Forma de cálculo proventos	Média	Média/proporcional
Forma de reajuste	Por lei específica	Por lei específica

ANEXO 2

TABELA RESUMO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS

Regras de aposentadorias	Art. 2º, EC 41/2003	Art. 6º, EC 41/2003	Art. 3º, EC 47/2005
Destinadas à	Ingressantes no cargo efetivo antes da EC 20/98	Ingressantes no serviço público até a EC 41/03	Ingressantes no serviço público até a EC 20/98
Tempo SP	-	20 anos	25 anos
Tempo no cargo	5 anos	5 anos	5 anos
Tempo na carreira	-	10 anos	15 anos
Tempo de contribuição	35 H, 30 M	35 H, 30 M	35 H, 30 M
Idade	53 H, 48 M	60 H, 55 M	proporcional
Pedágio	Sim	-	-
Forma de cálculo proventos	Média/proporcional	Integralidade	Integralidade
Forma de reajuste	Por lei específica	Paridade	Paridade

ANEXO 3

**TABELA RESUMO DAS REGRAS PERMANENTES E DE TRANSIÇÃO DAS
APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS DOS PROFESSORES**

	Permanente	Transição
Regras de aposentadorias	Art. 40, §5º, CF/88	Art. 2º, EC 41/2003
Destinadas à	Professores	Professores ingressantes no magistério até a EC 20/98
Tempo SP	10 anos	-
Tempo no cargo	5 anos	5 anos
Tempo na carreira	-	-
Tempo de contribuição	30 H, 25 M	35 H (+ bônus de 17%), 30 M (+ bônus de 20%)
Idade	55 H, 50 M	53 H, 48 M
Pedágio	Sim	Sim
Forma de cálculo proventos	Média/proporcional	Média
Forma de reajuste	Por lei específica	Por lei específica