



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC**

**FACULDADE DE DIREITO**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**VIRGINIA LANE SILVA DOS SANTOS**

**A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA AO SERVIDOR  
ESTATUTÁRIO CIVIL EM FACE DAS EMENDAS  
CONSTITUCIONAIS VIGENTES**

**JUIZ DE FORA**

**2009**



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC**

**FACULDADE DE DIREITO**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**VIRGINIA LANE SILVA DOS SANTOS**

**A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA AO SERVIDOR  
ESTATUTÁRIO CIVIL EM FACE DAS EMENDAS  
CONSTITUCIONAIS VIGENTES**

Monografia de conclusão de curso  
apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Presidente Antônio  
Carlos/Juiz de Fora, como exigência  
para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Professor Francisco Belgo.

**JUIZ DE FORA**

**2009**

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Thigima Lane Silva dos Santos.

**Aluno**

A Concessão de Aposentadoria ao Servidor Estatutário Civil em face das Emendas Constitucionais Vigentes

**Tema**

Monografia de conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito, da Universidade Presidente Antônio Carlos / Juiz de Fora, como exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

Luciana Spicil Braga

Amora Lúcia Machado

William da Silva

Aprovada em 09/07/2009.

**“O princípio dos princípios é o respeito da  
consciência, o amor da verdade”.**

**Rui Barbosa**

**Dedico este trabalho monográfico ao meu esposo Djalma, pelo carinho, dedicação e companheirismo em todos os momentos e à minha querida filha Vivian, pois sempre estiveram ao meu lado acreditando no meu potencial.**

## **AGRADECIMENTO**

**À Deus por me conceder as benesses de sua misericórdia. Ao meu orientador Professor Francisco Belgo pela orientação e atenção durante a execução deste trabalho monográfico e à competente Coordenadora do Curso de Direito da UNIPAC/Juiz de Fora, Luciana Maciel Braga, que com seu convite, contribuiu significativamente para esta minha conclusão de curso.**

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise da concessão de aposentadoria ao servidor público estatutário civil em face das emendas constitucionais vigentes. A importância deste estudo é latente, já que explora um direito que diante da profundidade das mudanças aprovadas, tanto no plano constitucional quanto no infra-constitucional, trouxeram uma carga enorme de insegurança a milhões de brasileiros, cidadãos contribuintes dos regimes de previdência atualmente em vigor no país. A avaliação de referido tema deu-se através de estudos doutrinários e da comparação entre a “Lei Maior” e as “Emendas Constitucionais” advindas”, com vistas à observância da aplicabilidade das mesmas, a fim de se atingir uma conclusão real e específica. Os resultados obtidos nos reportam à conclusão de que, para tanto, deverá ser verificado a situação funcional individual de cada servidor, para que a forma de concessão do referido benefício seja sempre pautado no princípio da legalidade e promoção da justiça.

Palavras-chave: Aposentadoria. Servidor Público civil estatutário. EC nº 20/1998, EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005.

## SUMÁRIO

Introdução.....	10
<b>CAPÍTULO 1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL..</b>	<b>12</b>
1.1 Perspectiva Mundial.....	13
1.2 Perspectiva Brasileira.....	17
<b>Capítulo 2 CONCEITO SOBRE APOSENTADORIA.....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 3 PARALELO ENTRE APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>25</b>
3.1 Categoria de Servidores Públicos.....	25
3.2 Aposentadoria.....	27
<b>Capítulo 4 CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO CIVIL EM FACE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS VIGENTES.....</b>	<b>28</b>
4.1 Considerações sobre as alterações introduzidas na CF/88.....	28
4.2 Características do Regime Original.....	28
4.3 Outras disposições.....	30
4.3.1 Atividades penosas, insalubres e perigosas.....	30
4.3.2 Contagem recíproca.....	30
4.3.3 Paridade.....	31
<b>CAPÍTULO 5 AS MODIFICAÇÕES EFETUADAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N°S 20/98, 41/03 e 47/05.....</b>	<b>32</b>
5.1 Beneficiários.....	32
5.2 Regime Contributivo.....	32
5.3 Fatos Geradores.....	34
5.3.1 Aposentadoria por Invalidez.....	34
5.3.2 Aposentadoria por Idade.....	35
5.3.3 Aposentadoria por Tempo de Contribuição.....	36
5.4 Atividades Prejudiciais.....	36
5.5 Contagem Recíproca.....	37
5.6 Paridade.....	38
5.7 Cálculo dos Proventos.....	38
5.8 Teto Constitucional.....	40
5.9 Aplicação do Regime Geral.....	41
5.10 Previdência Complementar.....	42

5.11 Abono de Permanência.....	43
5.12 Contribuição dos Inativos.....	45
CAPÍTULO 6 REGRAS DE TRANSIÇÃO.....	46
6.1 Garantia expressa do Direito Adquirido.....	47
6.2 Primeira opção de Aposentadoria Voluntária.....	47
6.3 Segunda opção de Aposentadoria Voluntária.....	49
6.4 Terceira opção de Aposentadoria Voluntária.....	51
6.5 Abono de Permanência.....	52
Conclusão.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi a propulsora para a mudança do sistema previdenciário brasileiro, tendo introduzido, sobretudo na esfera pública, mudanças consistentes no instituto da aposentadoria do servidor público.

A reforma da Previdência teve início com a Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, publicada no D.O.U. em 16/12/1998 e se complementou com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, publicada no D.O.U. em 31/12/2003, tendo sido de capital importância às alterações introduzidas no sistema previdenciário dos servidores públicos, pois, que trouxe mudanças substanciais aos segmentos deste setor, sobretudo ao benefício da aposentadoria. Posteriormente, entrou em vigor a regra de transição mais recente com a publicação da Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005.

Conforme estabelecido na Constituição da República, os dois regimes básicos de previdência são: Regime Geral de Previdência Social, aplicável aos servidores da iniciativa privada e o Regime Próprio de Previdência Social, aplicável aos servidores públicos efetivos objeto de nosso estudo.

Por vezes, excepcionalmente, a própria Constituição determina o uso subsidiário das regras do regime geral ao regime próprio, conforme se depreende do art. 40, parágrafo 12, que dispõe que o *“regime Previdenciário dos servidores públicos observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”*.

O Regime Próprio se encontra estatuído no Art. 40 da Constituição Federal de 1988 e é regido pelos respectivos estatutos funcionais. A previdência dos servidores efetivos se encontra abrangida neste regime.

A presente monografia se divide em seis capítulos destinados à apreciação da forma de concessão do benefício de aposentadoria aos servidores públicos estatutários civis, limitando-se à análise da incidência de expressiva mudança nos critérios para aquisição de aposentadoria desta categoria ocorridos após a publicação das Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05. Nesse trabalho, nosso objetivo é traçar um perfil genérico da previdência social no Brasil, apresentando seus fundamentos constitucionais, com as recentes modificações, confrontar os dois regimes atualmente em vigor, com suas respectivas vantagens e desvantagens -

gens, para, ao final, concentrarmos-nos na análise objetiva da previdência do setor público.

Nesse sentido, far-se-á necessária a prospecção histórica de seus institutos, para, através de sua evolução no tempo, compreender a razão de ser das atuais mudanças, bem como, se possível, apontar as tendências para o futuro dessa modalidade previdenciária. As alterações trazidas pelas referidas Emendas Constitucionais, desenharam as novas regras para a concessão da aposentadoria do servidor público, as quais, serão computadas de acordo com o período em que se formalizaram os requisitos para a sua obtenção.

Importa-nos, ainda assim, frisar que o serviço público brasileiro tem vivido, uma fase de insegurança e incertezas. Os servidores públicos vêm passando, verdadeiramente, por um desgaste de imagem, no que diz respeito à origem do déficit da Previdência Social, pois este tem sido apontado como tendo origem na Previdência dos servidores públicos.

Discute-se, em doutrina, sobre os limites do poder de reforma constitucional. É inquestionavelmente um poder limitado, porque regrado por normas da própria Constituição que lhe impõem procedimento e modo de agir, dos quais não pode arredar, sob pena de sua obra sair viciada, ficando mesmo sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade.

## 1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

O movimento em busca do aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção social brasileiros atingiu, nas últimas duas décadas, o ápice de seus debates. Visando assegurar o conceito de seguridade social como conceito universal de proteção, tal aperfeiçoamento, no entanto, se vê obstado pelas grandes reformas do sistema protetivo da previdência social.

*O direito é, essencialmente, um esforço humano no sentido de realizar o valor justiça*<sup>1</sup>. Essa frase justifica as origens, a evolução, o atual cenário e a busca pelo aperfeiçoamento da proteção social no Brasil e no mundo.

E é visando entender melhor as questões que serão tratadas na presente monografia que se faz necessário o atendimento às sábias palavras de Vicente Ráo que afirma que *quando se interpreta uma norma atual e vigente, tudo aconselha a investigação das normas que a antecederam*.<sup>2</sup>

A raiz de todo o direito social arraiga-se na percepção de que os fatos sociais apresentam-se como situações de necessidade.

Desde os tempos mais remotos, a humanidade se preocupa com a ocorrência de eventos que possam gerar situação de necessidade. Sabe-se que o homem sempre esteve exposto a situações de sofrimentos e privações. O receio do porvir sempre freqüentou os temores humanos.

Como forma de proteção contra esses tipos de riscos é que o instinto de sobrevivência humano fez surgir técnicas coletivas de proteção social, fornecendo ao trabalhador um mínimo vital para uma sobrevivência digna.

---

<sup>1</sup> VILANOVA, Lourival. *Sobre o Conceito de Direito*, p. 87.

<sup>2</sup> RÁO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*, p. 474.

E foi com este objetivo que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), editou a Convenção n. 102/52, estabelecendo a Norma Mínima da Seguridade Social:

*A seguridade social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de enfermidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção e assistência médica e de ajuda às famílias com filhos.*

Com base nessas prerrogativas é que nasceu e se desenvolveu a seguridade social, sempre em busca do ideal do bem-estar e da justiça social.

### **1.1 Perspectiva Mundial**

O estudo dos primórdios da proteção social nos remete a Roma, quando a família romana tinha a obrigação de prestar assistência aos servos e clientes, em uma forma de associação mediante contribuição de seus membros, de modo a ter condições de ajudar os mais necessitados.

No entanto, as primeiras normas protetivas só foram editadas em 1601, em caráter eminentemente assistencial. A assistência social veio a ser a fórmula encontrada pelo legislador para modelar, pela primeira vez, a questão social.

Nessa época, foi editado na Inglaterra o *Act for the Relief of the Poor* (Lei dos Pobres), que representa o primeiro marco da presença do Estado enquanto órgão prestador de assistência aos necessitados. Esta lei instituiu a contribuição obrigatória destinada a (o): i) viabilizar a obtenção de emprego para as crianças pobres por meio de aprendizagem; ii) atendimento do trabalho para os pobres que não tinham nenhuma especialização; e iii) atendimento aos inválidos em geral.

Nesse sentido, discorre Mozart Victor Russomano:

*A assistência oficial e pública, prestada através de órgãos especiais do Estado, é o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas. Dessa forma, podemos concluir dizendo: naquele momento distante, no princípio do século XVII, começou, na verdade, a história da Previdência Social.*

Com efeito, a eficácia prática das leis editadas no século XVII voltadas ao campo da assistência social pública representaram um marco expressivo na evolução da previdência social.

Atribui-se, no entanto, ao chanceler Otto Von Bismark a responsabilidade pelo nascimento da Previdência Social, com a edição da Lei do Seguro-Doença, em 1883, na Alemanha, que é a primeira norma previdenciária no mundo.

O que distinguia o sistema alemão de mecanismos de proteção predecessores era sua natureza compulsória e contributiva. Foi a primeira vez que o Estado ficou responsável pela organização e gestão de um benefício custeado por contribuições recolhidas dos empregadores, dos empregados e do Estado.

A previdência social, segundo Wagner Balera,

*é, antes de tudo, uma técnica de proteção que depende da articulação entre o Poder Público e os demais atores sociais. Estabelece diversas formas de seguro, para o qual ordinariamente contribuem os trabalhadores, o patronato e o Estado e mediante o qual se intenta reduzir ao mínimo os riscos sociais, notadamente os mais graves: doença, velhice, invalidez, acidentes no trabalho e desemprego. (BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário, p. 45).*

O sucesso do plano de seguro social de Bismarck fez com que outros países da Europa editassem suas primeiras leis de proteção social, avançando significativamente e suce-

dendo as congregações de cunho mutualista que, por seu turno, já havia superado o estágio inicial de mera assistência social pública.

Em 1911, as leis de proteção social foram compiladas com o surgimento do Código de Seguro Social alemão. Referido Código sofreu grande influência da Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII, onde o Papa analisa a situação dos pobres e dos trabalhadores nos países industrializados, estabelecendo um conjunto de princípios da doutrina social da Igreja Católica.

Em 1919, aconteceu a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), organismo especializado da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja finalidade é atuar no âmbito de todos os países, fixando princípios programáticos ou regras imperativas de determinado ramo do conhecimento humano, sobretudo sobre Direito do Trabalho e da Previdência Social.

O início da constitucionalização dos direitos sociais, por sua vez, aconteceu com a promulgação da Constituição do México, em 1917, que, pela primeira vez, incluiu os novos direitos sociais e econômicos na sua declaração de direitos.

Em seguida, foi promulgada a Constituição alemã de Weimar, em 1919, que determinava a responsabilidade do Estado em prover a subsistência do cidadão, caso não pudesse proporcionar-lhe a oportunidade de acesso ao trabalho de forma a garantir a sua subsistência com um trabalho produtivo.

Não se pode olvidar, também, nesse período, a importância do *Social Security Act*, de 14 de agosto de 1935, promulgado pelo presidente Franklin D. Roosevelt, que procurou mitigar os sérios problemas sociais trazidos pela crise de 1929. Referida lei norte-americana empregou pela primeira vez a expressão *seguridade social* e criou a previdência social como forma de proteção social, além de diversos programas de assistência que vigoram, com pequenas alterações, ainda hoje nos Estados Unidos.

A partir desse ponto, a seguridade social passou a ser entendida como um conjunto de medidas que deveriam agregar, no mínimo, os seguros sociais e a assistência social, organizada e coordenada publicamente, visando a atender o desenvolvimento de toda a população, proporcionando um nível de vida minimamente digno aos seus cidadãos.

Grande importância no estudo da evolução histórica mundial da proteção social diz respeito aos planos de ação de William Beveridge, constituído na Inglaterra, em 1942. Esses planos marcam a estrutura da seguridade social moderna, trazendo a proteção “do berço ao túmulo”, com a participação universal de todas as categorias de trabalhadores e cobrança compulsória de contribuições para financiar as três áreas da seguridade: saúde, previdência e assistência social.

Os Planos de Beveridge *traduziam, em fórmulas apropriadas, os ideais de justiça social, de solidarismo e de isonomia que cumpre ao Direito realizar.* (BALERA, Wagner Noções Preliminares, p.58)

O arcabouço institucional chegaria, porém, ao seu ápice, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pelas Nações Unidas, em 1948, cujos artigos 22 e 25 representam a magna expressão jurídica da seguridade social:

*Art. 22. Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.*

*Art. 25. I) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. II) A maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.*

De modo geral, os anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial foram de grande expansão do sistema previdenciário no mundo, com a introdução de sistemas de ba-

se contributiva em quase todos os países e com o aumento do valor do benefício médio e da fração de trabalhadores contemplados pelos programas.

Surge, assim, após o término da Segunda Grande Guerra, a formação do Estado do Bem-Estar Social, ao menos até o início da década de 1970, mobilizando grande parte das estruturas dos Estados para uma frente intervencionista, adaptando-se às novas exigências políticas e sociais, nas quais os direitos sociais ganharam muito mais relevo.

Com efeito, houve uma enorme aplicação de gastos públicos nas áreas sociais com a ampliação das prestações. Assim, foi somente no século XX que os direitos sociais efetivamente experimentaram significativo avanço, passando de meras aspirações e reivindicações da classe trabalhadora e dos menos favorecidos para se tornarem verdadeiramente direitos subjetivos, palpáveis e concretizáveis, pois garantidos por instrumentos normativos de eficácia comprovada e pela própria feição do *Welfare State*, concretizando-se, inclusive, em nível normativo nas Constituições dos Estados.

A Previdência Social, historicamente, portanto, iniciou sua evolução num regime privado e facultativo característico das associações mutualistas, passando, depois, aos regimes de seguros sociais obrigatórios, em que já transparece a intervenção do Estado e, atualmente, tenta firmar-se num sistema de seguridade social, com novas luzes e conceitos, a fim de aumentar os riscos cobertos, melhorar suas prestações, universalizar sua cobertura e, num grau máximo de solidariedade e igualdade material, transferir ao Estado a responsabilidade global pelo custeio das prestações por intermédio de impostos.

## 1.2 Perspectiva Brasileira

No Brasil, a evolução da proteção social seguiu caminho semelhante.

Foi com a organização privada que se iniciou o seguro social brasileiro, sendo que o Estado foi se apropriando do sistema aos poucos, por meio de políticas intervencionistas.

Assim, as primeiras entidades a atuarem na seguridade social foram as Santas Casas de Misericórdia, como a de Santos, que, em 1553, prestava serviços no ramo da assistência so

cial, e a do Rio de Janeiro, em 1584, cuja finalidade era a de prestar atendimento hospitalar aos pobres.

Ainda com caráter mutualista, foi criado em 1835, o Montepio Geral dos Servidores do Estado – MONGERAL –, primeira entidade de previdência privada no país, cuja finalidade era complementar a renda dos servidores quando deixassem de trabalhar.

A transição da simples beneficência para a assistência pública no Brasil demorou quase três séculos, pois a primeira manifestação normativa sobre assistência social ocorreu somente com a Constituição de 1824.

A Constituição Imperial de 1824, como primeira manifestação legislativa brasileira sobre assistência social, rendeu homenagem à proteção social em apenas um dos seus artigos, com a seguinte redação:

*Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros [sic], que tem por base a liberdade, a segurança individual,*

*e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. (...)*

*XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.*

A proteção social inserta no bojo da Constituição de 1824 não teve maiores conseqüências práticas, sendo apenas um reflexo do preceito semelhante contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793.

De toda sorte, há que se reconhecer seu valor histórico, uma vez que se coloca a proteção social como um dos direitos humanos cuja garantia é a Lei Maior.

Pouco antes da promulgação da Constituição Republicana de 1891 surge a primeira lei de conteúdo previdenciário, qual seja, a Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, que pre-

vê a criação de uma Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado, acompanhadas, no ano seguinte, de normas que criam seguros sociais obrigatórios para os empregados dos correios, das oficinas da Imprensa Régia e o montepio dos empregados do Ministério da Fazenda.

A Constituição de 1891, por sua vez, estabeleceu a aposentadoria por invalidez para os servidores públicos, custeada pelo Estado. Percebe-se que esta regra foi incipiente (devida apenas a servidores públicos, em caso de invalidez permanente), não podendo ser considerada como um marco previdenciário.

Posteriormente, foi instituído o seguro obrigatório de acidente do trabalho, pelo Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, o qual tratava da proteção aos acidentes do trabalho, com o estabelecimento de uma indenização a ser paga, obrigatoriamente, pelos empregadores aos seus empregados acidentados.

A doutrina majoritária considera o marco da previdência social brasileira a publicação da Lei Eloy Chaves, Decreto-Legislativo 4.682, de 1923, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAP's – para os empregados das empresas ferroviárias, mediante contribuição dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado.

A Lei Eloy Chaves estabelecia que eram quatro as espécies de prestações asseguradas aos beneficiários daquele sistema de previdência, quais sejam: os socorros médicos em caso de doença, os medicamentos obtidos por preço especial, a pensão por morte e a *aposentadoria*.

Durante a década de 20, foi ampliado o sistema de Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAP's, sendo instituídas, em empresas de diversos ramos de atividade econômica, como, por exemplo, as dos portuários, dos marítimos etc.

Este tipo de sistema tinha como inconveniente o fato de um grande número de trabalhadores permanecerem à margem da proteção previdenciária, por não ocuparem postos de trabalhos em empresas protegidas.

Na década de 30, as 183 CAP's existentes foram reunidas com a formação de Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP's. Tais Institutos eram organizados por categoria profissional, dando maior solidez ao sistema previdenciário, já que contavam com um número de segurados superior às CAP's, tornando o novo sistema mais consistente.

A partir da fusão das CAP's das empresas das diversas categorias profissionais, surgiram, então, os Institutos de Aposentadoria e Pensão das seguintes categorias:

- IAPM: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (1933);
- IAPC: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (1934);
- IAPB: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (1934);
- IAPI: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (1936); e
- IAPTEC: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transporte de Carga (1938).

A Constituição Federal de 1934, por sua vez, foi a primeira a estabelecer a tríplice forma de custeio, com contribuições da União, dos empregadores e dos trabalhadores.

20

No entanto, a Carta de 1937, marcadamente autoritária, não se harmonizou com a avançada ordem instituída pela Constituição de 1934. Apesar disso, ela não deixou de enumerar os riscos sociais cobertos pelo seguro social.

A Constituição de 1946 utilizou, de forma inovadora, a expressão “previdência social”. Foi garantida pelo constituinte a proteção aos eventos de doença, invalidez, velhice e morte. Esta Constituição marcou a primeira tentativa de sistematizar as normas de proteção social.

Em 26 de agosto de 1960, foi editada a Lei n. 3.807, denominada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A edição da LOPS marca a unificação dos critérios estabelecidos nos diversos Institutos, persistindo ainda a estrutura dos IAP's.

Somente em 1967 foram unificados todos os IAP's, com a criação do INPS – Instituto Nacional da Previdência Social (Decreto-Lei 72/66), consolidando-se o sistema previdenciário brasileiro. Neste ano, a Constituição de 1967 criou o auxílio-desemprego.

Os trabalhadores rurais somente passaram a gozar de direitos previdenciários a partir de 1971, com a criação do FUNRURAL pela Lei Complementar 11/71. Os empregados domésticos foram incluídos no sistema protetivo, no ano seguinte, em função da Lei 5.859/72.

Em 1977, foi instituído o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, responsável pela integração das áreas de assistência social, previdência social, assistência médica e gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. O SINPAS compreendia o:

- IAPAS: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - autarquia que administrava os recursos financeiros, responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições e demais recursos.
- INPS: Instituto Nacional de Previdência Social - autarquia responsável pela administração das prestações (benefícios e serviços).
- INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - autarquia responsável pela assistência médica.
- LBA – Legião Brasileira de Assistência - fundação pública responsável pela assistência social aos carentes.
- FUNABEM: Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – fundação pública responsável pela promoção de política social em relação ao menor.
- CEME: Central de Medicamentos - órgão ministerial responsável pela distribuição de medicamentos por preços acessíveis ou a título gratuito.

- DATAPREV: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – empresa pública que gerencia os sistemas de informática.

Todas estas entidades foram posteriormente extintas; exceto a DATAPREV que existe até hoje, com a função de gerenciar os sistemas informatizados do Ministério da Previdência Social.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal atualmente vigente, restabelecendo o Estado Democrático de Direito e rompendo com o autoritarismo do regime militar.

Com a promulgação desta Constituição, foi instituído um autêntico Sistema Nacional de Seguridade Social, configurando um conjunto normativo integrado por um sem-número de preceitos de diferentes hierarquia e configuração.

Registre-se, por fim, que em 1990, a Lei 8.029 criou o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social –, com a junção do IAPAS e do INPS, autarquia responsável pelo seguro social, passando a administrar os recursos financeiros e as prestações da previdência social.

## 2 CONCEITO SOBRE APOSENTADORIA

O termo "aposentadoria", conforme refere Alexandre de Moraes, *"deriva do vocábulo que se origina de pouso, constituindo uma forma de inatividade remunerada do servidor público, com desinvestidura da função."*

Conforme conceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a aposentadoria no serviço público *"é o direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição"*.

Já nas palavras de Odete Medauar, a *aposentadoria "significa a cessação do exercício das atividades junto a órgãos ou entes estatais, com recebimento de retribuição denominada proventos"*.

Sobre a aquisição do direito à aposentadoria, sustenta Hely Lopes Meirelles:

*"O direito à aposentadoria, consoante vem decidindo reiteradamente o STF, adquire-se com o preenchimento dos requisitos exigidos pela lei da época, de modo que, se o servidor não a requereu na vigência desta, sua situação não se alterará pela edição de lei modificadora"*.

O conceito de proventos extrai-se da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello: *"proventos é a designação técnica dos valores pecuniários devidos aos inativos"*.

Segundo José Maria Pinheiro Madeira, conceituando aposentadoria, *"pode-se afirmar ser esta um direito constitucionalmente garantido, que assegura ao servidor público, quando este atinge a inatividade, a percepção de determinada remuneração mediante prévia contribuição efetivada no período laborativo do servidor."*

Em complementação ao conceito, diz-se, ainda, que a aposentadoria no serviço público tem a natureza jurídica de um ato administrativo composto, porque, além da deliberação administrativa, depende do exame do Tribunal de Contas para que seja perfectibilizado, conforme disposto no art. 71, III, da Constituição Federal.

Bem assim, sob o enfoque da Administração Pública, seja qual for a espécie de aposentadoria, trata-se de ato vinculado, ou seja, não há margem para que o administrador público exerça discricionariedade, isso porque, em se tratando de hipóteses de inativação compulsória, há determinação constitucional no sentido de que o servidor deve ser afastado, seja pelo implemento de idade máxima, seja pela ocorrência de doença; se, por outro lado, tratar-se de aposentadoria voluntária, cumpre ao Poder Público tão-somente verificar o implemento ou não dos requisitos exigidos pela Constituição para a inativação requerida. Restando-os preenchidos, deve-se conceder o benefício.

Assim, enquanto para a Administração Pública a aposentadoria é um dever, para o servidor é um direito subjetivo. Dessa forma, mesmo que ao Estado não seja conveniente a inativação do servidor, nada pode fazer, pois a Constituição Federal de 1988 erigiu o direito à inativação à categoria de direito subjetivo público.

O sistema de aposentadorias dos servidores públicos efetivos, regulamentado pelo art. 40, da Constituição Federal, sofreu uma significativa alteração em face da entrada em vigor das Emendas Constitucionais vigentes.

### 3 PARALELO ENTRE APOSENTADORIA NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social, segundo Fábio Zambitte Ibrahim

*é seguro sui generis, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados riscos sociais. Já o regime complementar tem como características a autonomia frente aos regimes básicos e a facultatividade de ingresso, sendo igualmente contributivo, coletivo ou individual. O ingresso também poderá ser voluntário no RGPS para aqueles que não exercem atividade remunerada. (Ibrahim, Fábio Zambitte, Curso de Direito Previdenciário, fls. 22).*

O regime Geral é o mais amplo, responsável pela proteção da grande massa de trabalhadores brasileiros. É organizado pelo Instituto Nacional de Seguro social- INSS, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Os Regimes Próprios de Previdência são os mantidos pela União, pelos Estados e por alguns Municípios em favor de seus servidores públicos. Como a grande maioria dos municípios não possui regime próprio de previdência seus servidores são obrigatoriamente vinculados ao RGPS.

**3.1 HÁ DUAS CATEGORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS:** Servidores públicos de natureza legal (estatutários) -= conhecido como regimes de cargo público e Servidores públicos de natureza contratual, regulado pela CLT, conhecido como regime de emprego público.

#### **Regime Estatutário**

Este regime se destina a regular, através de suas regras, a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado, e encontra-se inserido no estatuto funcional da pessoa federativa e suas regras básicas serão definidas em lei, além das regras de caráter organizacional, encontradas em meros atos administrativos, tais como, decretos, portarias circulares etc.

O regime estatutário tem a característica da pluralidade normativa, posto que cada pessoa da federação que adote o regime estatutário terá seu peculiar estatuto, traçando as relações jurídicas entre esta e seus servidores, caracterizando-se pela mera relação inerente ao direito público é de aplicação unilateral e desprovido de caráter contratual.

### **Regime Trabalhista**

Este regime se constitui no conjunto de normas, aplicadas genericamente, destinadas a regular a relação jurídica entre Estado e os servidores trabalhistas do universo privado. Diverge do Estatutário pela oposição de suas características, pois que a este regime se aplica o princípio da unicidade normativa, por conter todas as suas normas legais num único corpo, a CLT, aplicável a toda e qualquer pessoa federativa que adote o regime trabalhista.

Também divergindo da característica da relação de direito público não contratual do regime anterior, a relação jurídica entre o Estado e o servidor trabalhista, neste caso, é, e só assim poderá ser, de natureza contratual. O Estado se equipara a um empregador, que selará uma relação jurídica contratual com o seu respectivo servidor trabalhista.

### **Alguns traços distintivos entre Regime Estatutário e Regime Celetista**

**1 – Vínculo** – Quanto ao vínculo, o do estatutário é uma lei própria; enquanto que no celetista, no regime do emprego público, o vínculo é **contratual**, ou seja, o contrato individual do trabalho norteado pela CLT.

**2 – Materialização** – O vínculo do servidor estatutário se materializa através da assinatura do Termo de Posse. O estatutário não tem carteira de trabalho. Já o celetista o seu vínculo contratual é operacionalizado através da assinatura na CTPS.

**3 -Estabilidade:** A mais significativa diferença é a estabilidade. O regime do cargo público gera estabilidade no serviço público e não no cargo. No emprego público, a estabilidade é substituída pelo FGTS.

Sintetizando:

REGIME ESTATUTÁRIO	REGIME CELETISTA
1-Vínculo legal	1-Vínculo contratual
2-Termo de posse	2-CTPS
3-Estabilidade no serviço	3-FGTS
4-Justiça comum	4-Justiça do Trabalho

### 3.2 APOSENTADORIA

Os critérios para as aposentadorias concedidas ao empregado público regido pela CLT difere das novas regras de aposentadoria do servidor público civil estatutário, pois, com as modificações das Emendas Constitucionais vigentes, aumentaram os requisitos necessários à obtenção do benefício, excluiu-se a garantia da integralidade da remuneração na inatividade, sendo o benefício calculado por meio de média, além da extinção da paridade remuneratória entre ativos e inativos. E, é este novo regramento constitucional, bem como as regras transitórias que serão analisadas no capítulo seguinte.

## **4 CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO CIVIL EM FACE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS VIGENTES**

### **4.1 Considerações sobre as alterações introduzidas na CF/88**

As alterações introduzidas na Constituição Federal (CF) de 1988 por algumas emendas aprovadas pelo Congresso Nacional modificaram substancialmente as normas originárias regentes da inatividade do servidor público civil estatutário. Este Capítulo objetiva resumir as novas disposições constitucionais que atualmente a disciplinam.

Esta monografia, conforme anteriormente já dito, restringe-se às normas relativas à aposentadoria do servidor público civil, não contemplando a dos militares, que tem disciplina própria (CF, art. 142, X, e art. 42, § 1º). Relativamente àqueles, limitam-se ao servidor titular de cargo de provimento efetivo, não abrangendo os servidores regidos pela legislação trabalhista, os ocupantes unicamente de cargo em comissão e os contratados por tempo determinado, que se submetem ao regime geral de previdência social (CF, art. 40, § 13).

Para melhor compreensão, convém, inicialmente, registrar as principais características desse regime previdenciário especial antes das modificações empreendidas pelo constituinte reformador. Em seguida, anotar-se-ão as alterações feitas e, após, as regras de transição aplicáveis aos que já se encontravam submetidos ao regime estatutário quando do advento dessas emendas.

### **4.2 Características do regime original**

#### **2.1. Requisito essencial: tempo de serviço**

Em sua redação primitiva a Constituição Federal definia três fatos cuja ocorrência ensejava a aposentadoria: a invalidez permanente, a idade e o tempo de serviço.

A resultante de invalidez permanente, por impossibilitar o servidor de exercer suas funções, podia ser considerada como causa compulsória de aposentadoria. Se a invalidez decorresse de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, o servidor tinha direito a proventos integrais, isto é, correspondentes à remuneração percebida em atividade. Se outra fosse a causa da invalidez, os proventos seriam proporcionais (ao tempo de serviço, embora omissa a norma correspondente – CF, art. 40, I).

A idade do servidor também era fato determinante da aposentadoria. Atingindo os 70 anos, o servidor devia aposentar-se obrigatoriamente (CF, art. 40, II), ou seja, em tal hipótese tínhamos outra causa compulsória da inatividade. Estabelecia a norma constitucional que a aposentadoria compulsória em razão da idade rendia ao servidor proventos proporcionais ao tempo de serviço. No entanto, caso ele preenchesse os requisitos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais, a interpretação pacífica era a de que os proventos eram integrais. A idade também era causa voluntária da aposentadoria aos 65 anos de idade, para o homem, e aos 60 anos, para a mulher, mas os proventos eram proporcionais ao tempo de serviço (CF, art. 40, III, d).

O tempo de serviço prestado pelo servidor era outro fato gerador da aposentadoria, desde que requerida pelo servidor, vale dizer, constituía causa voluntária da inatividade. Podia ocorrer, em relação à generalidade dos servidores, aos 35 anos de serviço, para o homem, e aos 30, para a mulher (CF, art. 40, III, a), exceto quanto aos que se encontrassem no efetivo exercício de funções de magistério, quando ela era passível de concessão aos 30 anos de serviço para o homem e aos 25 anos de serviço para a mulher (CF, art. 40, III, b). Em ambas as hipóteses o servidor percebia proventos integrais. Também se previa (CF, art. 40, III, c) a aposentadoria aos 30 anos de serviço para o homem e aos 25 anos de serviço para a mulher, casos em que os proventos eram proporcionais a esse tempo de serviço.

Embora o tempo de serviço não fosse o único fato do qual pudesse emergir a inatividade, porque esta também decorria da invalidez ou da idade, ele era o pressuposto

essencial e quiçá o mais importante. Com efeito, era com suporte nesse fato que a maioria dos servidores se aposentava. De outra parte, era o tempo de serviço o parâmetro substancial para o cálculo dos proventos, exceto nos casos em que o fato determinante era a invalidez permanente decorrente das causas a que aludia o inciso I, do art. 40.

A Constituição não obrigava o servidor a contribuir para o regime. Admitia, no entanto, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituissem contribuição a cargo de seus servidores destinada ao custeio do sistema (CF, art. 149, parágrafo único). Quanto aos servidores federais, a Emenda Constitucional (EC) nº 3, de 17.3.1993, previu o custeio das aposentadorias e pensões com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei (CF, art. 40, § 6º). Em síntese, em seu formato primitivo, o regime previdenciário dos servidores públicos civis estatutários não era, compulsoriamente, contributivo.

#### **4.3. Outras disposições**

##### **4.3.1. Atividades penosas, insalubres e perigosas.**

Havia previsão (CF, art. 40, § 1º) de, em relação ao exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, poderem ser estabelecidas, através de lei complementar, exceções ao estatuído pelo inciso III, letras a e c, do art. 40. Assim, em relação a tais atividades, lei complementar editada pela União podia excepcionar os tempos de serviço exigidos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais (35 anos para o homem e 30, para a mulher), ou com proventos proporcionais (30 anos para o homem e 25, para a mulher). Em outras palavras, podia reduzir esses períodos de serviço.

##### **4.3.2. Contagem recíproca**

De conformidade com o § 3º, do art. 40, o tempo de serviço público federal, estadual e municipal era computado integralmente para efeito de aposentadoria. Também para a aposentadoria era computável, reciprocamente, o tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana (CF, art. 202, § 2º).

### 4.3.3. Paridade

Contemplava-se a paridade entre proventos e vencimentos, determinando o § 4º, do art. 40, a revisão daqueles, na mesma proporção e na mesma data, sempre que modificada a remuneração dos servidores em atividade, inclusive estendendo aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriores concedidos aos servidores ativos, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que ocorrida a aposentadoria.

## 5 AS MODIFICAÇÕES EFETUADAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 20/1998, 41/2003 E 47/2005

### 5.1. Beneficiários

A partir da EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/98), o caput do art. 40 restringiu aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, a garantia de regime previdenciário próprio. Essa abrangência foi mantida pela EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/2003). Antes dessa alteração esses regimes previdenciários próprios abarcavam, pelo menos, também os servidores titulares exclusivamente de cargos em comissão. Além da restrição constante do caput do art. 40, a EC 20/98 submeteu, expressamente, os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, os ocupantes de função temporária e os empregados públicos ao regime geral de previdência social (CF, art. 40, § 13). Como esta norma manda aplicar o regime geral aos servidores que ocupem, exclusivamente, cargos em comissão, aqueles que, titulares de cargos de provimento efetivo, forem nomeados para cargos dessa natureza, continuam vinculados ao regime previdenciário próprio enquanto exercerem as funções dos cargos comissionados.

### 5.2. Regime Contributivo

Com a EC 20/98 o regime previdenciário desses servidores tornou-se contributivo. A nova redação dada por essa emenda ao caput do art. 40 assegurava "*regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*". A natureza contributiva do regime foi mantida pela EC 41/2003, cuja nova redação, por ela conferida ao mesmo dispositivo, atribui-lhe também caráter solidário, além de contemplar, expressamente, a contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

*A atual redação do caput do art. 40, dada pela EC 41/2003, é a seguinte: "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". A redação anterior, conferida pela EC 20/98, era similar, mas não contemplava o texto destacado em itálico, que é da EC 41/2003.*

Com relação aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a obrigação de contribuir para esse sistema resulta, também, da nova redação dada ao § 1º, do art. 149, pela EC 41/2003, porque a instituição de contribuição previdenciária, que antes era facultativa, tornou-se obrigatória:

*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". Na redação primitiva do parágrafo único do art. 149, que, pela EC 33/2001, passou a § 1º, "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e de assistência social".*

Embora tenham sido introduzidas outras modificações relevantes, a instituição de contribuição do servidor para o regime previdenciário constitui a mais importante inovação. Abandonou-se o critério do tempo de serviço, agora substituído pelo tempo de contribuição, requisito basilar para deflagrar a denominada aposentadoria voluntária e o cálculo dos proventos. Proibiu-se o estabelecimento de qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício (CF, art. 40, § 10, na redação da EC 20/98), e o tempo de

serviço, considerado pela legislação precedente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, transformou-se em tempo de contribuição (EC 20/98, art. 4º).

### 5.3. Fatos geradores

A reforma constitucional continuou indicando como fatos, cuja ocorrência enseja a aposentadoria, a invalidez permanente e a idade, esta isoladamente considerada (compulsória) ou em conjunto com outros fatos (voluntária). Inovou substancialmente ao substituir o tempo de serviço, até então isoladamente considerado como suporte fático da inatividade, por um conjunto de fatos dos quais emerge o direito à inatividade voluntária, dentre eles o tempo de contribuição, tempo de serviço público etc.

#### 5.3.1. Aposentadoria por invalidez

A aposentadoria por invalidez permanente não sofreu modificações. Continua a ser uma forma compulsória de inatividade em razão da impossibilidade do servidor desempenhar suas funções. A partir da EC 20/98 inverteu-se a redação (do primitivo inciso I, do art. 40, agora inciso I, do § 1º, do art. 40), mas não houve alteração da regra precedente, conquanto o novo discurso tenha a virtude de tornar mais explícito que, em tal hipótese, a regra é a proporcionalidade dos proventos ao tempo de contribuição, exceto se a invalidez decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, casos em que eles são integrais. Em sua redação original era essa, indubitavelmente, a regra constitucional, ou seja, a de que os proventos somente seriam integrais se a invalidez resultasse de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, mas chegou-se a sustentar o contrário. No entanto, há decisão da Suprema Corte confirmando a "*proporcionalidade do benefício em se tratando de moléstia não especificada em lei*" (RE 353.595-1-TO, 1ª T, RT 838/158, com remissão ao RE 175.980-1-SP da 2ª T). A EC 41/2003 manteve, em sua essência, esse preceito, modificando-lhe, unicamente, a parte final:

*A redação dada pela EC 41/2003 ao inciso I, do § 1º, do art. 40, contempla aposentadoria "por invalidez permanente, sendo os*

*proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma de lei". O texto da EC 20/98 era idêntico, exceto quanto à parte final: ao invés da expressão "na forma da lei" constava "especificadas em lei", mesma expressão encontrada na redação original.*

. Não se vislumbra alteração substancial pelo fato de a expressão "especificadas em lei" ter sido substituída pela expressão atual "na forma da lei". Ambas exigem que as moléstias profissionais e as doenças graves, contagiosas ou incuráveis de que decorra a invalidez permanente e, por conseguinte, a integralidade dos proventos, estejam previstas em lei. Essa lei deve ser editada pela União Federal, vale dizer, deve ser uma lei nacional, aplicável em todo o território nacional, não podendo ser uma lei estadual, distrital ou municipal. De qualquer forma, não cabe a essa lei estabelecer outros requisitos para a concessão da aposentadoria com proventos integrais.

### **5.3.2. Aposentadoria por idade**

A idade continua sendo fato gerador da aposentadoria. Ao completar 70 anos o servidor deve passar para a inatividade, isto é, trata-se de causa compulsória. A novidade, constante da redação dada pela EC 20/98 ao inciso II, do § 1º, do art. 40, é que os proventos são proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço. Isso, evidentemente, se o servidor não houver satisfeito os requisitos para que os proventos sejam integrais.

A idade também constitui causa voluntária da aposentadoria para o homem que completar 65 anos e para a mulher que atingir os 60 anos, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição (CF, art. 40, § 1º, III, b), mas nessa hipótese não é suficiente a idade, devendo o servidor comprovar a ocorrência, cumulativa, de dois outros fatos: tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Note-se que neste caso não se exige tempo mínimo de contribuição.

### 5.3.3. Aposentadoria por tempo de contribuição

Esta modalidade foi a mais substancialmente alterada. Antes da reforma constitucional o requisito essencial exigido era o tempo de serviço. Agora, além do tempo de contribuição (35 anos para o homem; 30, para a mulher), outros requisitos foram impostos para a aquisição do direito à inatividade voluntária (CF, art. 40, § 1º, III, a), que são: (i) tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público; (ii) tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria e (iii) idade mínima (60 anos para o homem; 55, para a mulher). A satisfação de todos esses requisitos confere ao beneficiário proventos calculados na forma dos §§ 3º e 17, do art. 40, na redação dada pela EC 41/2003, e que podem continuar a ser denominados como integrais, não obstante, como se verá oportunamente, não correspondam, necessariamente, à totalidade da remuneração auferida em atividade.

Tratando-se de servidor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (excluído, portanto, o ensino superior), há redução de cinco anos em relação aos requisitos de idade e tempo de contribuição (CF, art. 40, § 5º, na redação da EC 20/98). Dessa forma, para o homem (professor) a idade mínima é de cinquenta e cinco anos e o tempo de contribuição é de trinta anos; para mulher (professora), cinquenta e vinte e cinco anos, respectivamente. No entanto, devem os professores, qualquer que seja o sexo, satisfazer inteiramente os requisitos inscritos no caput do inciso III, do art. 40 (tempos de efetivo exercício no serviço público e no cargo).

### 5.4. Atividades prejudiciais

Como referido em linhas anteriores, o constituinte originário ressaltou a possibilidade de, por lei complementar (federal, acrescento), serem estabelecidas exceções em relação aos tempos de serviços então previstos nas alíneas "a" e "c" do inciso III, do art. 40, para os casos de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

Com a EC 20/98, o constituinte reformador, embora proibindo a adoção de

requisitos e critérios diversos dos por ele estabelecidos para a concessão da aposentadoria, ressaltou os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, a serem definidos em lei complementar (federal, sem dúvida – CF, art. 40, § 4º).

A Emenda Constitucional nº 47, de 5.7.2005 (EC 47/2005), publicada em 6.7.2005, mas com efeitos retroativos à data da vigência da EC 41/2003, manteve a vedação constante da EC 20/98, mas ressaltou, nos termos definidos em leis complementares (federais, com certeza), as hipóteses de servidores (i) portadores de deficiência, (ii) que exerçam atividades de risco e (iii) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Assim, exceção feita aos portadores de deficiência, que constitui inovação, as atividades penosas, insalubres ou perigosas continuam, embora sob nova roupagem lingüística, albergadas pela regra constitucional que admite a definição de requisitos e critérios diferenciados para a aposentadoria desses servidores. Com efeito, as denominadas, pelo constituinte originário, atividades perigosas estão, agora, compreendidas na expressão "atividades de risco" e as denominadas atividades penosas ou insalubres encontram-se abrangidas pelo conceito de "atividades (...) exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física".

Convém, no entanto, explicitar que o legislador complementar pode definir requisitos e critérios diferenciados relacionados ao tempo de contribuição, à idade ou a outros previstos constitucionalmente, desde que o faça em relação às hipóteses indicadas nos três incisos do § 4º, do art. 40.

### **5.5. Contagem recíproca**

Não houve modificação em relação à contagem recíproca, tanto dos tempos de contribuição federal, estadual ou municipal (CF, art. 40, § 9º, na redação da EC 20/98), quanto dos tempos de contribuição na administração pública e na atividade privada (CF, art. 201, § 9º, na redação da EC 20/98).

## 5. 6. Paridade

A paridade entre a remuneração do servidor em atividade e os proventos desapareceu com a reforma decretada pela EC 41/2003, ressalvadas as exceções disciplinadas pelas regras de transição, a serem adiante referidas. Prevista no texto primitivo para os proventos de aposentadoria (art. 40, § 4º), foi mantida na reforma de 1998 e estendida às pensões (art. 40, § 8º, na redação da EC 20/98). No entanto, nos termos da redação dada a esse parágrafo pela EC 41/2003, o constituinte reformador assegura o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

A reforma introduzida pela EC 20/98 acrescentou o § 12 ao art. 40, a teor do qual o regime de previdência próprio dos servidores estatutários também deve observar, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. O § 4º, do art. 201, na redação dada pela EC 20/98, que trata do regime geral, reproduz disposição idêntica à do § 8º, do art. 40, de tal sorte que a lei naquele referida é inegavelmente a editada pela União Federal. Uma interpretação menos sistemática levaria à conclusão de que a lei prevista no § 8º, do art. 40, também seria a federal, o que conferiria uniformidade de tratamento, em nível nacional, à matéria e evitaria, quiçá, divergências a respeito da diversidade de critérios e da realidade dos índices fixados para a preservação do valor real do benefício. Consideradas essas peculiaridades, deve-se entender que a lei, a que se refere o § 8º, do art. 40, é a lei da pessoa jurídica de direito público interno competente para dispor sobre a remuneração de seus servidores ativos e inativos, ou seja, será, conforme o caso, a lei federal, estadual ou municipal.

O limite máximo dos benefícios do regime geral de previdência foi fixado em R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) atualizáveis pelos índices aplicáveis a esse regime (EC 41/2003, art. 5º).

## 5. 7. Cálculo dos proventos

Antes da reforma de 2003, os proventos eram calculados em razão da remuneração obtida pelo servidor no cargo em que foi aposentado. Tendo direito a

proventos integrais, estes correspondiam ao valor da remuneração percebida no cargo; se fizesse jus a proventos proporcionais, estes eram calculados, a partir dessa remuneração, proporcionalmente ao tempo de serviço. Era a inteligência que se extraía das primitivas normas do art. 40, da Lei Maior.

Com a reforma de 1998, o § 3º do art. 40, na redação da EC 20/98, dispôs expressamente que os proventos eram calculados, por ocasião da concessão da aposentadoria, "com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração".

No entanto, a EC 41/2003, inovando o texto do dispositivo, preceitua que para o cálculo dos proventos, quando da concessão da aposentadoria "serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência de que trata este artigo e o art. 201, na forma da lei".

Trata-se de modificação substancial na forma de cálculo dos proventos. A base agora adotada desvincula-se integralmente da remuneração percebida pelo servidor no exercício do cargo ensejador da inatividade, substituída que foi pelo valor das remunerações que serviram para o cálculo de suas contribuições ao longo do período contributivo. Esses valores serão devidamente atualizados, na forma da lei (CF, art. 40, § 17, acrescido pela EC 41/2003), mas é evidente que a correção monetária, embora expresse teoricamente a atualização para o presente (momento do cálculo) dos valores historicamente considerados, dificilmente alcançará – para não dizer jamais – o montante da remuneração auferida no instante imediatamente anterior à concessão da aposentadoria. Com efeito, e é o que de ordinário ocorre, esta remuneração é o resultado de evoluções funcionais ocorridas no curso da carreira do servidor e o ajuste monetário determinado pela Lei Suprema deverá, se tanto, refletir a atualização daquele valor que, outrora, foi percebido pelo servidor e que, no momento em que auferido, não era integrado pelos valores obtidos durante a carreira, tais como, por exemplo, os ganhos estipendiários decorrentes de promoções.

Por outro lado, as remunerações, ou mais precisamente os valores das bases de

cálculo das contribuições pagas, a serem computadas para esse efeito, são aqueles que ensinaram a contribuição para o regime previdenciário próprio, de que trata o art. 40 da Lex Legum, e também os que serviram para o pagamento de contribuição ao regime geral de previdência social. Isso ocorrerá sempre que o servidor vier a aposentar-se em cargo efetivo, mas computando, na forma assegurada pelo art. 201, § 9º, o tempo de contribuição na atividade privada (contagem recíproca). O mesmo deverá ocorrer na hipótese de servidor aposentado pelo regime previdenciário de uma entidade, mas que tenha contado tempo de serviço público prestado em outra.

Por certo existem razões de diversa natureza para a ação do constituinte reformador, não tendo estas observações a pretensão de discuti-las, avaliá-las, censurá-las ou aplaudi-las, mas simplesmente o objetivo de retratar a nova sistemática constitucional. Em remate, na forma da redação dada ao § 2º, do art. 40, pela EC 20/98, o valor dos proventos, assim calculados, não poderá exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Essa forma de cálculo dos proventos poderá, contudo, ser modificada, se, como autorizado pelo § 14, do art. 40 (acrescentado pela EC 20/98), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vierem a instituir regime de previdência complementar para seus servidores efetivos, caso em que, obedecidas as demais disposições, especialmente as dos §§ 15 e 16 do mesmo preceptivo, o valor das aposentadorias e pensões poderá ficar limitado ao máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

### **5. 8. Teto constitucional**

Quando vigia o texto original do inciso XI, do art. 37, que não era explícito a respeito, decisões de ambas as turmas do Supremo Tribunal Federal já haviam assentado que os proventos estavam submetidos ao teto constitucional. A reforma administrativa empreendida através da Emenda Constitucional nº 19, de 5.6.1998 (EC 19/98), ao dar nova redação a esse inciso, deixou expressa a sujeição dos proventos a esse limite, o mesmo ocorrendo com a redação que lhe foi dada pela EC 41/2003.

O parâmetro delimitador é o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos Municípios, entretanto, o limite é o subsídio dos Prefeitos e nos Estados e no Distrito Federal existem três tetos: no âmbito do Poder Executivo, o subsídio do Governador; na esfera do Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais e no âmbito do Judiciário, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça que, por sua vez, não pode exceder a 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros da Suprema Corte.

Em relação aos Estados e ao Distrito Federal, a Emenda Constitucional nº 47, de 5.7.2005, adicionou o § 12, ao art. 37, da Lei Maior, para facultar-lhes a fixação, através de emenda às respectivas Constituições e à Lei Orgânica, de limite único, no âmbito do Executivo, equivalente ao subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, mas este continua restrito ao mesmo percentual constante do inciso XI, do art. 37 (90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal). Essa faculdade, no entanto, não é aplicável aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

### **5. 9. Aplicação do regime geral**

Outra inovação introduzida no sistema é a que consta do § 12, do art. 40, na redação da EC 20/98. Aí se prevê que, além das disposições contidas nesse artigo, o regime de previdência dos servidores titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. Vale dizer, não são aplicáveis todos e quaisquer requisitos e critérios previstos no regime geral, mas unicamente os que, por não serem incompatíveis com o regime próprio e que não afrontem outras disposições constitucionais, não colidam com ele.

Exemplo de aplicação desse preceito encontra-se em várias decisões da Suprema Corte, prolatadas antes das alterações introduzidas pela EC 41/2003, que tiveram por inexigível a contribuição dos servidores inativos para o sistema previdenciário próprio, como assim dispunha a legislação de alguns Estados. Essa exegese foi extraída pela Magna Corte combinando a disposição do § 12, do art. 40, com a do inciso II, do art.

195, ambos da Lei Suprema, segundo o qual, em relação aos trabalhadores e aos demais segurados da previdência social, não incidia contribuição sobre a aposentadoria e pensão. Destarte, a não incidência da contribuição sobre esses benefícios concedidos pelo regime geral era igualmente aplicável, enquanto vigorou a EC 20/98, aos proventos e pensões auferidos no âmbito do regime previdenciários dos servidores.

#### **5. 10. Previdência complementar**

Como primeiro passo, talvez, para evoluir para um regime previdenciário único aplicável aos trabalhadores do setor público e da iniciativa privada – proposta que já circulou, pelo menos, na imprensa – o constituinte reformador previu a possibilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituírem regime de previdência complementar para seus servidores efetivos. Se o fizerem, faculta-lhe a Constituição (art. 40, § 14, acrescido pela EC 20/98) a fixação, para o valor das aposentadorias e pensões desses servidores, do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

O regime de previdência complementar está previsto no art. 202 da Lei Fundamental, sendo que seu § 4º comete à lei complementar federal a disciplina da relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, e suas respectivas entidades previdenciárias fechadas. Ficou reservada ao Poder Executivo do ente político competente a iniciativa da lei instituidora desse regime, que deve observar, no que couber, o disposto no art. 202 e funcionar por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que somente poderão oferecer aos participantes planos de benefícios na modalidade de contribuição definida.

Para se submeterem a esse regime complementar, os servidores, que já tiverem ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de sua instituição, devem por ele optar prévia e expressamente. Ou seja, ainda que venha a ser instituído, ele não é obrigatório para esses servidores, conquanto, a contrário senso, possa sê-los para os que

vierem a tornarem-se titulares de cargos efetivos após sua criação.

#### **5. 11. Abono de permanência**

O § 19 do art. 40 da Constituição, adicionado ao texto permanente pela EC 41/2003, contempla a concessão de abono de permanência ao servidor que, tendo satisfeito os requisitos previstos na letra "a", do inciso III, de seu § 1º, ou seja, que haja adquirido o direito à aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade. Esse abono é equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária.

Anteriormente, o art. 3º, § 1º, da EC 20/98 concedia isenção da contribuição previdenciária ao servidor, que, tendo cumprido os requisitos para aposentar-se previstos na legislação até então vigente, optasse por permanecer em atividade. Conquanto denominada de isenção, a hipótese era de imunidade, porque exoneração tributária estabelecida pela Lei Fundamental não é isenção.

A finalidade do benefício tende, nitidamente, à postergação da inatividade do servidor. Justifica-se o estímulo por diversas razões, entre elas a escassez de recursos financeiros para a manutenção do sistema previdenciário. O modelo adotado antes da reforma constitucional previdenciária incentivava a aposentadoria de servidores que, em plenas condições de trabalho, podiam continuar a contribuir com seu labor, experiência e capacidade. A permanência em atividade do servidor passível de aposentar-se permite, pelo menos em tese e em parte, a redução dos gastos públicos pela desnecessidade de substituição dos inativos.

A imprescindibilidade de recursos financeiros para custear a seguridade dos servidores impôs a exigibilidade de sua contribuição para o sistema, agora compulsória, embora já facultada pela redação do então parágrafo único do art. 149 da Constituição. A obrigatoriedade dessa contribuição passou a constituir inegável ônus para o servidor que, como qualquer contribuinte, já arcava com exacerbada carga tributária. É incontestável que recursos financeiros, finitos por natureza, não bastam para a manutenção do sistema previdenciário. Sua adequada preservação exige muitas outras medidas tão ou mais relevantes, algumas já implementadas, tais como, a idade mínima. A permanência em

atividade do servidor que já adquirira o direito à aposentadoria insere-se no rol de medidas dessa natureza, mas sua efetividade depende de estímulo ao exercício dessa opção. Vislumbrou-o o constituinte reformador na concessão de um abono pecuniário para os que, podendo inativar-se, decidam continuar trabalhando.

O abono não tem natureza indenizatória, porque não visa reparar qualquer dano decorrente de ato imputável à administração. Não tem, outrossim, natureza estipendiária, porque não objetiva remunerar o labor prestado, cuja contraprestação é representada pelos vencimentos a que o servidor faz jus. Ele constitui um prêmio pela não interrupção do trabalho, porque a administração não pode exigir que o servidor, tendo adquirido direito à aposentadoria, deixe de exercê-lo para continuar a trabalhar. Assim, aquele que opta pela permanência é premiado por haver, temporariamente, abdicado do exercício de direito adquirido, continuando a desempenhar funções das quais poderia desvincular-se.

O valor desse prêmio é, nos termos do preceito constitucional, equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária. Por ser equivalente, isto é, ter valor igual ao da contribuição, ele não pode sujeitar-se a qualquer oneração tributária. Não deve, por conseguinte, constituir base imponível da própria contribuição devida ao sistema previdenciário, nem base tributável do imposto de renda. Por expressa disposição constitucional ele identifica-se com o valor da contribuição devida pelo servidor; não pode suplantá-la, mas também não deve ser inferior.

Dada sua natureza, também não se sujeita ao teto constitucional previsto no inciso XI, do art. 37, da Constituição. Não é remuneração, não é subsídio, não consubstancia qualquer outra espécie remuneratória. Ainda que o fosse, trata-se de direito explicitamente assegurado pela Lei Fundamental aos que, podendo aposentar-se, optem por permanecer em atividade, não sendo plausível sua anulação em homenagem ao limite máximo da remuneração. Encontra-se no mesmo patamar dos direitos consagrados pelo art. 7º, incisos VIII (13º salário) e XVII (terço constitucional sobre férias), que o § 3º, do art. 39, manda aplicar aos servidores públicos, que também não se encontram submetidos ao teto constitucional remuneratório.

O abono de permanência também foi concedido ao servidor abrangido pelo art. 3º da EC 41/2003 (o que na data de sua publicação já houvesse cumprido todos os requisitos para a inatividade), desde que contasse, no mínimo, 25 anos de contribuição, se mulher, e 30 anos, se homem (§ 1º desse art. 3º). Também é aplicável ao servidor que opte por continuar em atividade embora pudesse, satisfeitos os requisitos previstos pelo art. 2º da mesma emenda, aposentar-se (EC 41/2003, art. 2º, § 5º). De acordo com Fábio Zambitte Ibrahim:

*O abono para permanência em atividade já era previsto no Plano Beveridge, na Inglaterra, em 1942, sendo defendido como de adoção obrigatória em razão dos ganhos financeiros gerados para o sistema. Também é benefício importante para a manutenção do adequado funcionamento da máquina administrativa, adiando a saída de pessoas especializadas em seus segmentos de atividade. (Curso de Direito Previdenciário, fls. 670).*

#### **5.12. Contribuição dos inativos**

Nos termos da redação dada pela EC 41/2003, o caput do art. 40 da Constituição prescreve que o regime previdenciário próprio dos servidores será custeado mediante contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas. Por outro lado, o art. 4º da mesma emenda estabelece que os inativos e os pensionistas que, na data de sua publicação, já usufruíssem dos respectivos benefícios, bem como os alcançados por seu art. 3º, devem contribuir para o custeio do regime com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. No parágrafo único desse art. 4º, estipulou-se imunidade parcial sobre parcela dos proventos e pensões, porque a contribuição incidiria apenas, em se tratando de inativos e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sobre o valor que superasse 50% do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência; em se tratando de inativos e pensionistas da União, sobre o montante que suplantasse 60% desse mesmo limite. Reputou, no entanto, incompatíveis com a Lei Maior as expressões "cinquenta por

cento do" e "sessenta por cento do" constantes dos incisos I e II, do parágrafo único, do art. 4º da EC 41/2003. Dessa forma, a incidência dessa exação alcança apenas a parcela dos proventos e pensões que supere o "limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social". Esta interpretação encontra-se em harmonia, sem dúvida, com a norma § 12 do art. 40 (redação da EC 20/98), com a § 18 do mesmo artigo (redação da EC 41/2003) e a regra imunizadora da parte final do inciso II do art. 195, na redação dada pela EC 20/98.

## **6. Regras de Transição**

Tão importantes quanto as modificações operadas por essa reforma constitucional previdenciária são, para os servidores efetivos que se encontravam trabalhando quando de seu advento, as disposições que regulam a transição do antigo sistema para o novo. Foram elas, na verdade, que provocaram as maiores divergências durante o debate parlamentar. Era imperioso regular a situação dos servidores que, embora não tendo adquirido direito à aposentadoria, tinham razoável expectativa de, em breve tempo, adquiri-lo. Os responsáveis por sua aplicação dedicam, atualmente, grande parcela de seu tempo ao estudo e análise dessas normas, porque elas reclamam imediata aplicação para a solução das situações jurídicas de interesse da grande maioria dos atuais servidores efetivos.

Essas regras combinam requisitos (tempo de contribuição, de serviço público, de exercício do cargo e idade), com forma de cálculo dos respectivos proventos e de seus reajustes. Necessário, destarte, identificá-las e situar, precisamente, as hipóteses de sua aplicação, ainda que de forma geral, sem descurar que a exata incidência dessas disposições e a correta definição dos direitos desses servidores demandarão, não raramente, o tratamento casuístico de cada situação jurídica.

### **6.1. Garantia expressa do direito adquirido**

Lei nova, inclusive quando se trata de emenda constitucional, não pode ferir o cânon constitucional que salvaguarda o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Mas, em geral, ocorrem questionamentos sobre a ocorrência de situação passível de seu enquadramento como tal, tangenciando, por vezes, a distinção entre eficácia retroativa e imediata da lei nova.

Merece aplausos, portanto, o constituinte reformador ao ressaltar os direitos já usufruídos pelos servidores inativos e pensionistas (EC 20/98, art. 3º, § 3º). Ele também inscreveu no caput desse artigo a garantia de concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, ou a seus dependentes, que, até a data de sua publicação, houvessem cumprido os requisitos para obtenção desses benefícios de acordo com a legislação até então vigente. O art. 3º da EC 41/2003 reproduz, em relação aos servidores públicos, a mesma garantia; o art. 7º dessa emenda, a seu turno, assegura paridade integral dos proventos ou pensões com os vencimentos dos ativos aos que já se encontrassem em gozo dos benefícios e aos que já houvessem adquirido esse direito. Ou seja, para aqueles que, na data de publicação da EC 41/2003, já auferissem os benefícios de aposentaria ou pensão, bem como para os que, conquanto não os usufruíssem, já houvessem adquirido o respectivo direito, foi assegurada a revisão desses benefícios na mesma proporção e na mesma data em que ocorrer a modificação da remuneração dos servidores em atividade, bem como a extensão aos inativos e aos pensionistas de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores ativos.

### **6.2. Primeira opção de aposentadoria voluntária**

O art. 2º da EC 41/2003 estabelece regras para a aposentadoria do servidor efetivo, que excepcionam as disposições constantes do texto constitucional permanente. Essas disposições aplicam-se aos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional que, tendo ingressado regularmente em cargo efetivo até a data da publicação da EC 20/98 (ingresso anterior à EC 20/98), satisfaçam, cumulativamente, os

requisitos de idade mínima (53 anos para o homem; 48, para a mulher), de tempo de cargo (5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria) e de tempo de contribuição: 35 anos, se homem, e 30, se mulher, acrescido de período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltava, na data da publicação da EC 20/98, para atingir esse tempo de contribuição (esse período adicional passou, no linguajar cotidiano, a ser denominado de pedágio).

Cumpridos esses requisitos (ingresso anterior à EC 20/98, idade mínima, tempo de cargo e tempo de contribuição/pedágio), ao servidor é facultado optar pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição. Essa forma de cálculo, como já referido antes, significa que os proventos serão calculados em razão das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência próprio e ao regime geral de previdência social (se ele computar tempo de contribuição prestada na atividade privada), devendo ser atualizados todos os valores dessas remunerações na forma da lei.

O valor dos proventos apurado por essa forma de cálculo, cujo montante pode até ser idêntico ao da remuneração, mas não pode excedê-la (CF, art. 40, § 2º), será reduzido, para cada ano antecipado em relação aos limites de idades constantes da Lei Fundamental (art. 40, § 1º, III, a - 60 anos para o homem, 55, para a mulher), à razão de 3,5% para o servidor que implementar todos os requisitos até 31 de dezembro de 2005 e à razão de 5% cinco por cento para aquele que os satisfizer a partir de 1º de janeiro de 2006 (EC 41/2003, art. 2º, § 1º).

Por essa opção, o valor dos proventos é calculado em duas etapas: a primeira, na forma dos §§ 3º e 17 do art. 40; a segunda, reduzindo, de conformidade com os critérios do § 1º, do art. 2º, da EC 41/2003, o "quantum" apurado na primeira. O resultado final dessas duas operações representa o montante efetivamente devido, a título de proventos, ao servidor que optar pela forma de transição prevista no art. 2º, da EC 41/2003.

A forma de reajuste desses proventos é a prevista no § 8º, do art. 40, da Lei Maior (EC 41/2003, art. 2º, § 6º), isto é, serão reajustados conforme critérios previstos

em lei, devendo esse reajuste preservar, em caráter permanente, seu valor real. Em outras palavras, não é garantida paridade com os vencimentos dos servidores ativos.

Comparada a outras previstas nas regras de transição, esta opção apresenta como vantagem a possibilidade do servidor poder inativar-se antes do limite de idade agora exigível (reduz em 7 anos a idade mínima), mas em compensação tem como desvantagens a forma de cálculo dos proventos e de seu reajuste. Cabe ao servidor, antes de exercê-la, ponderar adequadamente as peculiaridades dessa opção e confrontá-la com as demais para escolher a que melhor atenda a seus interesses.

Segundo Marcelo Leonardo Tavares *“Essa regra, na prática, pode tornar pouco interessante a aposentadoria pela regra de transição, diante de eventual grande perda de valor de benefício”*.<sup>1</sup>

O § 2º, do art. 2º, da EC 41/2003, determina a aplicação dessas regras aos magistrados e membros do Ministério Público, cujo tempo de serviço exercido até a data de promulgação da EC 20/98 será contado, se homem, com o acréscimo de 17% (§ 3º, do art. 2º).

Para os professores que optem por essa forma de aposentadoria, o tempo de serviço prestado até a publicação da EC 20/48 será computado com o acréscimo de 17%, se homem, e de 20%, se mulher, desde que o servidor se inative, exclusivamente, com o tempo de efetivo exercício nas funções de magistério (§ 4º, do art. 2º, da EC 41/2003).

### **6.3. Segunda opção de aposentadoria voluntária**

O servidor pode optar por aposentar-se de conformidade com as regras delineadas no art. 6º, da EC 41/2003. Nesta hipótese, a aposentadoria é facultada a quem tenha

---

<sup>1</sup> Tavares, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário Regime Geral de Previdência e Regimes Próprios de Previdência Social*. 2007. Pág. 417.

ingressado no serviço público em cargo de provimento efetivo até a data da publicação dessa emenda (ingresso anterior à EC 41/2003) e que, cumulativamente, satisfaça os requisitos de idade (60 anos, se homem; 55, se mulher), de tempo de contribuição (35 anos, se homem; 30 se mulher), de tempo de efetivo exercício no serviço público (20 anos), de tempo de carreira (10 anos) e de tempo de exercício no cargo em que se der a aposentadoria (5 anos). A idade e o tempo de contribuição, quando se tratar de professores, são reduzidos em cinco anos, na forma prevista no § 5º, do art. 40, da Constituição.

Preenchidos esses requisitos, o servidor pode aposentar-se com proventos integrais, que correspondem à totalidade de sua remuneração no cargo efetivo em que ela se der (art. 6º, caput). A revisão dos proventos, em tal caso, ocorria, nos termos do parágrafo único, do art. 6º, na mesma proporção e na mesma data em que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade (paridade parcial). A disposição desse parágrafo, entretanto, foi revogada pela EC 47/2005, tendo o art. 2º desta estabelecido a aplicação do estatuído pelo art. 7º, da EC 41/2003, vale dizer, concedeu a paridade integral. Portanto, o servidor que se inativar com amparo nas normas de transição previstas no art. 6º da EC 41/2003, terá seus proventos revistos na mesma proporção e na mesma data em que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, beneficiando-se também da extensão de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos ativos, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria, extensão essa que não era prevista pelo parágrafo único do art. 6º da EC 41/2003.

Os requisitos de idade, tempo de contribuição e tempo de exercício do cargo efetivo exigidos pelo art. 6º dessa emenda são idênticos aos estabelecidos pelo inciso III e sua alínea "a", do § 1º, do art. 40, da Lei Magna. No entanto, a norma de transição exige, para sua incidência, que o servidor tenha, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício no serviço público (ao passo que o texto permanente impõe apenas dez anos) e que ele se encontre há pelo menos dez anos na carreira (exigência inexistente no texto

permanente). Como compensação pela satisfação desses requisitos especiais (maior tempo de serviço público e tempo de carreira), a norma transitória contempla-o com proventos correspondentes à totalidade da remuneração do cargo e assegura-lhe a paridade integral. Note-se que, embora as regras do texto permanente sejam menos rigorosas em relação aos requisitos, os proventos não correspondem à totalidade da remuneração e nem guardam paridade estipendiária com os ativos, porque o cálculo e o reajuste devem obedecer ao prescrito pelos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da "Magna Lex".

#### **6.4. Terceira opção de aposentadoria voluntária**

O art. 3º da EC 47/2005 acrescentou uma terceira opção para a inatividade dos servidores que tenham ingressado no serviço até 16 de dezembro de 1998, (data da publicação da EC 20/98 - ingresso anterior à EC 20/98), sem prejuízo dele poder optar por aposentar-se de acordo com as normas do art. 40 do texto constitucional permanente, ou pelas disposições constantes dos arts. 2º e 6º da EC 41/2003.

Esta alternativa permite a redução da idade mínima estabelecida no art. 40, § 1º, inciso III, letra "a", da Constituição (60 anos para o homem e 55 para a mulher), na medida em que o tempo de contribuição seja superior a 35 anos para o homem e a 30 anos para a mulher. Para escolha dessa alternativa exige-se que o servidor titular de cargo de provimento efetivo conte, cumulativamente, tempo de contribuição (35 anos para o homem; 30 para a mulher), tempo de serviço público (25 anos de efetivo exercício), tempo de carreira (15 anos) e tempo no cargo (5 anos). A idade mínima (60 anos para o homem e 55 para a mulher – CF, art. 40, § 1º, III, "a") poderá ser reduzida à razão de um ano para cada ano de contribuição que exceder a 35 anos de contribuição no caso do homem, ou a 30 anos de contribuição em se tratando de mulher. A redução da idade mínima somente é possível se o servidor houver contribuído por tempo superior ao mínimo exigido e ainda não a houver atingido, não sendo ela cogitável se o servidor, cumpridos os demais requisitos (tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo de carreira e tempo no cargo), também satisfizer o da idade mínima, isto é, já tiver completado 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher, caso em que a aposentadoria pode ser concedida com amparo no art. 3º da EC 47/2005.

Nessa hipótese, os proventos são integrais, ou seja, correspondem à totalidade da remuneração auferida no cargo em que ocorrer a aposentadoria, e sua revisão rege-se pelo disposto no art. 7º da EC 41/2003 (paridade integral). A revisão do valor das pensões derivadas desses proventos também se aplica a paridade integral.

A opção contemplada pelo art. 3º da EC 47/2005 diferencia-se da prevista no art. 6º da EC 41/2003 em razão da possibilidade de redução da idade mínima e da paridade integral assegurada à revisão das pensões derivadas dos respectivos proventos, benesses não admitidas por esta. Note-se que o art. 2º da EC 47/2005 manda aplicar o disposto em seu art. 7º aos proventos de aposentadoria dos servidores que se inativarem com amparo no art. 6º da EC 41/2003, silenciando quanto à revisão das pensões deles decorrentes. Outra distinção é quanto aos requisitos de tempo de serviço público e de carreira, mais rigorosos na opção da EC 47/2005 (25 e 15 anos, respectivamente) do que na do art. 6º da EC 41/2003 (20 e 10 anos, respectivamente).

#### **6.5. Abono de permanência**

O abono de permanência já antes referido (ver nº 5.11 retro) está contemplado no § 5º, do art. 2º, e no § 1º, do art. 3º, da EC 41/2003, para os servidores que, havendo satisfeito os requisitos para se aposentarem previstos nessas normas, optem por permanecer em atividade. Não há referência expressa à concessão desse abono para aqueles que, tendo cumprido os requisitos elencados no art. 6º, da EC 41/2003, e no art. 3º, da EC 47/2005, permaneçam em serviço, mas a interpretação sistemática da ordenação constitucional, em especial a obediência ao princípio da isonomia, impõe reconhecer também a esses servidores o direito ao abono.

## 7. CONCLUSÃO

A monografia empreendida evidencia que o regime previdenciário do servidor público civil estatutário foi substancialmente alterado pela ação reformadora do constituinte derivado.

Ao lado das normas permanentes condensadas, especialmente, no art. 40 da Constituição, sobrevieram regras transitórias disciplinadoras da concessão de aposentadoria aos servidores que, por ocasião da publicação das emendas constitucionais, já eram titulares de cargos de provimento efetivo.

A principal diretriz foi ajustar o RPPS que, de fato, merecia e ainda continua a merecer ajustes. A questão foi e ainda é mal conduzida, provocando uma injusta atribuição aos servidores de toda a responsabilidade pelo aparente déficit de proporções descomunais. Ignora a população, apoiada pela omissão do Poder Público, a realidade plena dos fatos.

O sistema previdenciário brasileiro, carece de modificações, em ambos os regimes, sendo a unificação o caminho desejável. A união dos regimes acabaria com a irresponsabilidade previdenciária de alguns Entes e, ao mesmo tempo, poderia manter regras diferenciadas de acordo com as especificações de alguns cargos públicos, inclusive com a manutenção da aposentação integral, desde que com o custeio respectivo.

A exata interpretação e aplicação das novas disposições demandam adequado exame da situação jurídico-funcional dos servidores interessados, no entanto, não deve o intérprete – como também não o pode o legislador ordinário de qualquer das entidades políticas – criar, a partir das disposições constitucionais em vigor, outras hipóteses de inatividade do servidor, consoante já decidiu a Suprema Corte, "as normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria dos servidores públicos (CF, art. 40) são de absorção obrigatória pelas Constituições estaduais".

As modificações introduzidas recentemente na previdência do setor público, além de alterar direitos e frustrar expectativas de futuro, poderão, também, subverter o atual interesse de uma parcela significativa da sociedade que busca um vínculo jurídico com a administração pública, justamente na esperança de encontrar um ambiente menos hostil e mais seguro, tanto do ponto de vista da estabilidade, quanto da aposentadoria futura.

Há muito se ouve falar da forma injusta como o Estado brasileiro trata seus aposentados e, até prova em contrário, a sociedade sempre acredita que qualquer modificação na legislação pertinente ao tema, implicará necessariamente na imposição de mais perdas àqueles que contribuem para os sistemas de previdência atualmente em vigor ou dele recebem benefícios.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**BALERA, Wagner** \_\_\_\_\_. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

**TAVARES, Marcelo Leonardo**. **Direito Previdenciário**. Ed. Lúmen Júris, 2007.

**MADEIRA, José Maria Pinheiro**. **Servidor Público na Atualidade**. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2007.

**Código 13 em 1**. Ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006

**IBRAHIM, Fábio Zambitte**. **Curso de Direito Previdenciário**. Ed. Impetus. Rio de Janeiro. 2008.

**CASTRO, Carlos Alberto Pereira e LAZZARI, João Batista**. **Manual de Direito Previdenciário**. Ed. Conceito Editorial. 9ª Edição. Atualizada até março de 2008.

**ANGHER, Anne Joyce** , organização. **Vade Mecum acadêmico de Direito**. Ed. Rideel. 6ª Edição. 2008.