



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Helton Eric Mendes de Souza

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA
DO SERVIDOR PÚBLICO**

Brasília
2014

Helton Eric Mendes de Souza

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA
DO SERVIDOR PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antônio de Moura Borges

Brasília
2014

Helton Eric Mendes de Souza

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges (Orientador) – Universidade de Brasília

Prof. Me. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto – Universidade de Brasília

Prof. Dr. João Rezende Almeida Oliveira – Universidade Católica de Brasília

Mestrando William Pereira Laport (Suplente) – Universidade de Brasília

Brasília, 09 de dezembro de 2014.

Aos meus familiares, por proporcionarem estrutura, incentivo e repreensão. Suas orientações, ainda que contestadas, foram sempre consideradas.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, pela orientação.

Aos amigos, pelo companheirismo.

Aos professores, pelo auxílio na busca do conhecimento.

Aos colegas e chefes do Banco de Brasília, da Justiça Federal e do Senado Federal, pela tolerância e compreensão quanto aos horários. Isso tornou a jornada da graduação menos penosa.

Àqueles que, ainda que não tenham percebido, colaboraram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Conhecer o passado é fundamental para que compreendamos o panorama do sistema de seguridade social voltado aos servidores públicos, o denominado Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Assim, o trabalho propõe o conhecimento das normas regentes da matéria, desde os seus primórdios, traçando um panorama global da seguridade social. Em seguida, trata das normas introduzidas no Brasil, que, num primeiro momento, concederam benefícios gratuitos, ou seja, sem devida fonte de custeio, acarretando uma situação insustentável. Por fim, analisa as mudanças trazidas pelas reformas constitucionais, conduzidas a partir da década de noventa do século passado, as quais culminaram na instituição de sistema de previdência complementar dos servidores públicos.

Palavras-chave: direito administrativo, servidores públicos, regime próprio de previdência social.

ABSTRACT

Knowing the past is fundamental to comprehend the panorama of the Brazilian special social welfare policy for public servants, called Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Thus, this study initially proposes the awareness of the topic governing laws, from its very beginning, presenting a global overview of the social security. Then, it demonstrates the rules introduced in Brazil, which, at a first moment, conferred graceful benefits, without adequate source of funding, causing an unsustainable situation. Finally, it reviews the changes that were brought by constitutional reforms, initiated from the final decade of the 20th century, which led to the institution of a public servants complementary social welfare system.

Keywords: administrative law, public servant, special social welfare policy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: PRIMÓRDIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL	9
2 REGIMES CONSTITUCIONAIS ANTERIORES	18
3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
3.1 Previdência brasileira: regimes	29
3.2 Redação Original	30
3.3 Estatuto dos servidores	34
3.4 Reformas constitucionais	36
3.5 Emenda constitucional nº 03 e contribuições dos servidores	37
3.6 Emenda constitucional nº 20	40
3.7 Emenda constitucional nº 41	44
3.8 Emenda constitucional nº 47	50
3.9 Emenda constitucional nº 70	52
3.10 A previdência complementar no serviço público - Funpresp	53
4 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

1 INTRODUÇÃO: PRIMÓRDIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

No presente trabalho pretende-se demonstrar as modificações ocorridas no sistema de Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS. Contudo, antes de ingressar diretamente na história do RPPS, convém tecer um breve relato acerca da evolução dos sistemas de proteção social no Brasil e no mundo.

A proteção social decorre de um comportamento instintivo: a preparação para os infortúnios que reserva o futuro. Não se trata de uma preocupação exclusiva dos humanos, vez que até mesmo os animais realizam ações neste sentido (como, por exemplo, o estoque de alimentos). Todavia, esse comportamento selvagem carece de um elemento coletivo, vez que se limita ao próprio indivíduo ou, no máximo, para aqueles que estejam próximos, não contando com uma estrutura organizada e coletiva.^{1 2}

Na Grécia e em Roma antigas encontramos os primeiros relatos de meios organizados de proteção social. Nesse período, foram criadas instituições, como os *collegiae* e as *solitatis* que, além de outras atividades, prestavam auxílio, financiadas por seus membros, nos casos de doença ou morte.^{3 4}

Já na idade média, podemos destacar o trabalho das corporações de ofício e das guildas, as quais proviam assistência aos seus associados. Contudo, esses sistemas não contavam com um caráter geral, o que veio a ocorrer, ainda que de forma limitada, somente em 1601, com a instituição, na Inglaterra, do *Poor Law Act*.^{5 6}

Esse sistema era financiado por contribuições compulsórias, pagas pelos ocupantes e usuários de terras, e recolhidas por inspetores. Tais quantias eram

¹ CAMPOS, Marcelo. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 36.

² IBRAHIM, Fábio. **Curso de direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2009. p. 01.

³ FERAZZINI, Lourdes. **Assistência Social - Regra Matriz de Incidência (Artigo)**. São Paulo: Instituto dos Advogados Previdenciários - Conselho Federal, 2006.

⁴ CAMPOS, 2009. p. 36.

⁵ CASTRO, Carlos; LAZZARI, João. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Conceito, 2011. p. 38.

⁶ CAMPOS, 2009. p. 37.

destinadas a custear um pagamento assistencial aos desempregados doentes e com idade avançada.^{7 8 9}

Importantes evoluções no campo da seguridade social decorreram do advento da revolução industrial, que ocorreu na época do chamado estado liberal, fundado no individualismo e na liberdade contratual. Tal modelo era sustentado em intensa exploração do trabalho, sem que houvesse qualquer proteção em favor do trabalhador.¹⁰

Esse cenário, naturalmente, implicou em convulsões sociais, as quais demandaram intervenção estatal, a fim de garantir condições mínimas para o exercício do trabalho.¹¹

O grande marco dos sistemas de seguro social foi a instituição, no ano de 1883, por Otto Von Bismark, chanceler da Alemanha, do sistema de seguro-doença, compulsório para os trabalhadores da indústria e custeado pelos empregados, empregadores e Estado. Esse sistema se destaca, pois foi o primeiro do qual se tem notícia em que o Estado se responsabilizou pela proteção do trabalhador.^{12 13}

Em 1884, foi criado, também na Alemanha, o seguro de acidentes de trabalho; e, em 1889, ainda por Bismark, foi instituído o sistema de seguro de invalidez e velhice. Todos esses benefícios tinham como característica a compulsoriedade e obrigatoriedade.^{14 15}

Na Inglaterra, em 1897, houve o advento do seguro contra acidentes de trabalho; em 1907, sistema de assistência à velhice e aos acidentes de trabalho. No ano de 1908, foi concedido o direito de percepção de pensão pelos maiores de 70

⁷ CAMPOS, 2009. p. 37.

⁸ SILVA, Luzia. **Seguridade Social: Das origens e conceito aos princípios que sustentam o Estado Democrático do Direito (Artigo)**. Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2012.

⁹ BORGES, Mauro. **Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 27.

¹⁰ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 39.

¹¹ *Idem, ibidem*.

¹² CAMPOS, 2009. p. 37.

¹³ SILVA, Luzia. **Seguridade Social: Das origens e conceito aos princípios que sustentam o Estado Democrático do Direito (Artigo)**. Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2012.

¹⁴ SILVA, 2012.

¹⁵ BORGES, 2003. p. 29.

anos, independentemente de contribuição. Finalmente, em 1911, foi estabelecido um sistema obrigatório de contribuições sociais, sob responsabilidade tripartite.¹⁶

A partir daí, a questão social ganhou corpo e a legislação das nações passou a incorporar benefícios dessa espécie, alcançando, inclusive, *status* constitucional com a Constituição Mexicana de 1917 e com a Constituição de Weimar, de 1919. Com as guerras mundiais, houve a transição do estado liberal para o estado de bem estar social, reforçando ainda mais a preocupação com a questão.¹⁷

Em 1948, com a criação da Organização das Nações Unidas, a seguridade social foi elevada à condição de direito humano, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assim preceitua (art. 25):¹⁸

“Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, 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 dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”¹⁹

No Brasil, tal como ocorrido no exterior, o processo de formação de um sistema de proteção social se deu por um gradual reconhecimento da necessidade de que o Estado interviesse no sentido de suprir necessidades básicas dos cidadãos nos momentos de infortúnio.²⁰

As primeiras iniciativas de proteção social, a bem da verdade, tinham caráter filantrópico, destacando-se as Santas Casas de Misericórdia, que prestavam assistência médica gratuita aos necessitados. Essa instituição teve origem, no país, em 1543, com a criação da Santa Casa do Porto de São Vicente (Santos). Tal modelo foi expandido, de modo que, em determinado período, havia atendimento em quase todas as províncias da colônia.^{21 22 23}

¹⁶ SILVA, 2012.

¹⁷ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 46.

¹⁸ *Idem, ibidem.*

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Nova Iorque, 1948.

²⁰ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 67.

²¹ *Idem.* p. 68.

O serviço público teve importante participação na formação do sistema previdenciário brasileiro. Já no século XVIII, foi instituído o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. Dentro do século XIX, houve a criação de uma série de caixas de assistência ligadas a determinadas carreiras (como, por exemplo, o Montepio do Exército e a Associação Geral de Auxílios Mútuos da Estrada de Ferro Central do Brasil), as quais eram marcadas pelos princípios da contributividade e securidade.^{24 25}

Em se tratando de legislação, um dos primeiros textos legais acerca da matéria foi o Decreto de 1º de Outubro de 1821, expedido por Dom Pedro, que concedia, aos professores, aposentadoria após 30 anos de serviço. Era, ainda, previsto um abono de um quarto dos vencimentos àqueles que seguissem em atividade.²⁶

No plano constitucional, na Constituição do Império, de 1824 (art. 179, XXXI²⁷), houve previsão de garantia dos socorros públicos. A bem da verdade, tratava-se de norma meramente programática, visto que não assegurou nenhuma dotação orçamentária para seu funcionamento. A primeira Constituição da República, de 1891, concedia aos servidores públicos aposentadoria por invalidez (art. 75²⁸) e aposentadoria por tempo de serviço especificamente aos magistrados (art. 6º do ADCT²⁹).^{30 31}

²² SILVA, 2012.

²³ BORGES, 2003. p. 34.

²⁴ *Idem*. p. 36.

²⁵ CAMPOS, 2009. p. 40.

²⁶ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 68.

²⁷ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos.

²⁸ Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

²⁹ Art 6º - Nas primeiras nomeações para a magistratura federal e para a dos Estados serão preferidos os Juizes de Direito e os Desembargadores de mais nota. Os que não forem admitidos na nova organização judiciária, e tiverem mais de trinta anos de exercício, serão aposentados com todos os seus vencimentos. Os que tiverem menos de trinta anos de exercício continuarão a perceber seus ordenados, até que sejam aproveitados ou aposentados com ordenados correspondentes ao tempo de exercício. As despesas com os magistrados aposentados ou postos em disponibilidade serão pagas pelo Governo federal.

³⁰ BORGES, 2003. p. 36.

³¹ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 68.

A partir de 1888, foram publicadas diversas leis concedendo aos servidores públicos benefícios de toda espécie. Já em 1919, foi publicada a primeira lei de proteção do trabalhador em função de acidentes de trabalho (Lei ^o 3.724/19), concedendo indenização equivalente a três meses de trabalho em caso de óbito ou invalidez permanente.³²

Em 1923, temos o marco inicial da previdência social brasileira, a Lei Eloy Chaves. Por essa lei foram criadas as caixas de aposentadoria e pensões (CAPs) das companhias das estradas de ferro. O que se destaca nessa legislação são os atributos de compulsoriedade e contributividade, ou seja, a adesão dos empregados era obrigatória e o sistema era financiado por contribuições dos segurados e empregadores.^{33 34 35}

A partir daí, as CAPs evoluíram e se organizaram em institutos de aposentadorias e pensões dispostos por classe trabalhadora, os famosos IAPs. Nesses institutos, a organização do sistema de previdência deixou de estar relacionada aos trabalhadores de determinada empresa, passando a abranger os trabalhadores de determinada categoria profissional.³⁶

A Constituição de 1934 (art. 121³⁷) inovou ao estabelecer o sistema tripartite de financiamento da seguridade social, finalmente tendo o Estado alguma participação no custeio do sistema.

A Constituição de 1937 (art. 137³⁸), bem como a de 1946 (art. 157³⁹) previam formas de proteção. A segunda foi, ainda, a primeira constituição brasileira em que constou a expressão previdência social.⁴⁰

³² BORGES, 2003. p. 38.

³³ *Idem, ibidem.*

³⁴ CAMPOS, 2009. p. 40.

³⁵ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 69.

³⁶ BORGES, 2003. p. 38.

³⁷ Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. [...] § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: [...] h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte [...].

Em 1960 foi promulgada a Lei Orgânica de Previdência Social, unificando as regras de amparo aos segurados e dependentes dos diversos IAPs. Com um único plano de benefícios encerrou-se a desigualdade de tratamento dispensada aos segurados e dependentes de institutos diversos. Ressalte-se que ainda se encontravam excluídos do sistema os trabalhadores domésticos e rurais.^{41 42}

Finalmente, em 1964, por intermédio do Decreto-Lei nº 72, foram unificados todos os Institutos de aposentadoria e pensões existentes, formando-se o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.^{43 44}

A criação do INPS pode ser considerada benéfica, visto que houve uma centralização da organização previdenciária sob a égide estatal. Por outro lado, a unificação dos institutos retirou dos trabalhadores o controle da destinação das contribuições, bem como dificultou o controle dos recursos, vez que encontravam-se no Tesouro Nacional, confundindo-se com outras receitas.^{45 46}

Um ano após, em 1965, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 11⁴⁷, vedando a criação ou majoração de benefícios sem a indicação da fonte de custeio.⁴⁸

Com o advento dos governos militares, foi promulgada a Constituição de 1967, que reiterava os benefícios previstos nas constituições anteriores e, além disso, criava o seguro-desemprego. O texto tinha a seguinte redação (dada pela Emenda Constitucional nº 1/69):

³⁸ Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos: [...] m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho [...].

³⁹ Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...] XV - assistência aos desempregados; XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.

⁴⁰ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 71.

⁴¹ *Idem, ibidem.*

⁴² BORGES, 2003. p. 40.

⁴³ *Idem, ibidem.*

⁴⁴ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 72.

⁴⁵ *Idem, ibidem.*

⁴⁶ BORGES, 2003. p. 40.

⁴⁷ Ao art. 157 da Constituição é acrescentado um parágrafo, com a redação seguinte, passando o atual parágrafo único a § 1º: "§ 2º Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total."

⁴⁸ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 72.

Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: [...]

II - salário-família aos seus dependentes; [...]

XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado; [...]

XIX - aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral; e

XX - a aposentadoria para o professor após 30 anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral. [...]

Parágrafo único. Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total. ⁴⁹

A Lei Complementar nº 11/71 incluiu os trabalhadores rurais entre os segurados da previdência social. O sistema não previa contribuições dos trabalhadores rurais, que tinham direito a aposentadoria por idade e invalidez. A Lei nº 5.859/72, por sua vez, incluiu os empregados domésticos dentro do rol dos segurados obrigatórios. ⁵⁰

Buscando a organização do sistema de previdência social, em 1977 foi editada a Lei nº 6.439/77, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS. Com sua criação, houve uma ampliação do conceito de previdência social, que passou a incluir também a assistência social e os serviços de saúde. ^{51 52}

O sistema era constituído pelas seguintes entidades: ⁵³

a) o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS;

b) o Instituto Nacional de Assistência Médica de Previdência Social - INAMPS;

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967** e Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

⁵⁰ SILVA, 2012.

⁵¹ IBRAHIM, 2009. p. 50.

⁵² CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 73.

⁵³ IBRAHIM, 2009. p. 50.

- c) a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA;
- d) a Fundação do Bem-Estar do Menor - FUNABEM;
- e) a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV;
- f) o Instituto da Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS, e;
- g) a Central de Medicamentos - CEME.

Em 1976 foi publicada a Consolidação das Leis da Previdência Social, sem caráter normativo, mas que agrupava o ordenamento existente. No ano de 1984, foi publicada a atualização dessa consolidação, a cuja vigência estendeu-se até 1991.⁵⁴

Com o término dos governos militares, foi publicada uma nova constituição, no ano de 1988, encontrando-se em vigor até os dias atuais. A carta elevou a previdência social à categoria de direito social, devido a todos os brasileiros. Além disso, prosseguiu com a ampliação (iniciada com o SINPAS) do conceito de seguridade social^{55, 56}

A constituição, ao estabelecer uma série de vantagens e prerrogativas aos segurados, gerou um sério problema financeiro, vez que, a despeito da expressa ordem constitucional (art. 195, § 5º⁵⁷), não havia fontes de custeio para a sua manutenção.⁵⁸

Agravando este quadro, foram instituídas diversas benesses aos servidores públicos, as quais serão objeto de análise nos capítulos seguintes.

⁵⁴ IBRAHIM, 2009. p. 51.

⁵⁵ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

⁵⁶ BORGES, 2003. p. 42.

⁵⁷ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...]§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

⁵⁸ BORGES, 2003. p. 43.

Já sob o escopo da nova carta, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social, sob a forma de autarquia, e sucedendo o INPS. Por fim, em 1991, foram editadas as Leis nº 8.212 (Plano de Custeio e organização da Seguridade Social) e 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência Social), revogando a Consolidação das Leis da Previdência Social.⁵⁹

Com o agravamento da situação fiscal, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20, alterando os critérios de concessão de aposentadoria (inclusive para os servidores públicos, objeto de análise mais adiante). Além disso, foi vedada a utilização da receita das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social, bem como foi determinada a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.⁶⁰

61

⁵⁹ IBRAHIM, 2009. p. 51.

⁶⁰ BORGES, 2003. p. 43.

⁶¹ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 78.

2 REGIMES CONSTITUCIONAIS ANTERIORES

Paralelamente ao movimento demonstrado no capítulo anterior, no decorrer do tempo, o sistema de previdência dos servidores públicos foi se consolidando, com a criação de normas e órgãos destinados especificamente à proteção dessa categoria profissional.

As origens do sistema previdenciário brasileiro, a bem da verdade, sempre estiveram fincadas no serviço público. Conforme exposto no capítulo anterior, já no século XVIII havia uma movimentação dos funcionários públicos no sentido de constituir caixas de socorros mútuos. Tal movimento se expandiu no século XIX, quando foram adotadas as primeiras legislações previdenciárias do país, destinadas especificamente a esses funcionários.⁶²

Esse movimento ocorreu antes mesmo da instituição de um sistema de proteção social dirigido aos trabalhadores em geral e encontra explicação em uma razão histórica. Os servidores públicos sempre foram uma categoria com alto grau de organização, de modo que exerceram pressão sobre seu empregador, no caso o Estado, a fim de obter mais benefícios.^{63 64}

Muitas vezes impedido de conceder reajustes salariais, o poder público expandiu as políticas de proteção ao servidor, de modo a compensar a estagnação salarial. Tratava-se, verdadeiramente, de uma política de pessoal.⁶⁵

Característica marcante das aposentadorias dos servidores públicos civis é que, até tempo recente (Emenda Constitucional nº 03/93), estas eram obrigação exclusiva do tesouro, isto é, inexistia contribuição para aposentadoria. Enquanto os trabalhadores da iniciativa privada contribuíam para as caixas e institutos de pensões, os servidores obtinham direito à aposentação unicamente pelo fato de trabalharem para o governo.^{66 67}

⁶² BORGES, 2003. p. 36.

⁶³ *Idem, ibidem.*

⁶⁴ CAMPOS, 2009. p. 46.

⁶⁵ *Idem.* pp. 45 e 46.

⁶⁶ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 806.

Já na primeira Constituição da República, datada de 1891, eram concedidos aos servidores públicos benefícios diversos do que os previstos aos trabalhadores em geral. Havia previsão de aposentadoria por invalidez decorrente de serviço e por tempo de serviço, devida especificamente aos magistrados.^{68 69 70}

Este assistencialismo, incipiente na Carta de 1891, foi ampliado e consolidado nas constituições posteriores, até ganhar os contornos atuais do Regime Próprio.

A Constituição de 1934 foi a primeira a apresentar as regras gerais de aposentadoria, regulando a aposentadoria compulsória e a por invalidez, mantendo-se silente em relação à voluntária⁷¹:

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

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; [...] ⁷²

No caso dos magistrados e parlamentares, havia regras específicas, previstas no art. 64, dentre as quais merece destaque a de aposentadoria

⁶⁷ CAMPOS, 2009; p. 45.

⁶⁸ *Idem.* p. 46.

⁶⁹ BORGES, 2003. p. 36.

⁷⁰ Vide notas nº 28 e nº 29.

⁷¹ Exceto a dos magistrados. Ver nota nº 73.

⁷² BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.**

compulsória somente aos setenta e cinco anos⁷³, a maior idade prevista em uma constituição brasileira para tal espécie.^{74 75}

O Estatuto referido no caput do artigo jamais foi votado durante a vigência da Constituição de 1934, vindo a se tornar realidade somente no ano de 1939.⁷⁶

O texto de 1937 não trouxe grandes mudanças nas regras de aposentadoria, mantendo as disposições do texto anterior⁷⁷.

Durante a vigência desse texto destaca-se a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, pelo Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938. Até então, a proteção dos servidores ficava restrita às hipóteses constitucionais.

Com a criação do IPASE, os servidores públicos passaram a ter acesso a um sistema de previdência e assistência, incluindo o direito à percepção de pensão por falecimento^{78, 79}.

Diferentemente das aposentadorias então concedidas, os benefícios do IPASE eram custeados concomitantemente pela União e pelos servidores, os quais, inclusive, eram segurados obrigatórios do Instituto e contribuía com base na remuneração:

Decreto-Lei nº 288/38: [...]

Art. 3º São contribuintes obrigatórios do I.P.A.S.E.:

⁷³ Art 64 - Salvas as restrições expressas na Constituição, os Juizes gozarão das garantias seguintes: a) [...] aposentadoria, a qual será compulsória aos 75 anos de idade, ou por motivo de invalidez comprovada, e facultativa em razão de serviços públicos prestados por mais de trinta anos, e definidos em lei [...].

⁷⁴ CAMPOS, 2009. p. 47.

⁷⁵ DUARTE, Rodrigo. **Servidor idoso impedido de trabalhar tem a dignidade ferida** (Artigo). São Paulo: Consultor Jurídico, 2014.

⁷⁶ MAFRA, Francisco. **O funcionário público e a Carta Magna de 1934** (Artigo). Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2005.

⁷⁷ A aposentadoria compulsória dos magistrados foi equiparada à dos demais servidores, passando a ser realizada com sessenta e oito anos.

⁷⁸ Decreto-Lei nº 288/38: Art. 8º Ocorrendo a morte do contribuinte obrigatório, terão seus beneficiários, a partir do mês do falecimento, as seguintes vantagens: a) pensão vitalícia, o conjugue sobrevivente, do sexo feminino, ou o do sexo masculino, se se tratar de inválido, ou maior de 68 anos de idade, não estando em gozo de pensão de aposentadoria; b) pensão, cada filho legítimo ou legitimado, de menos de 22 anos, até que atinja esta idade, ou enteado nas mesmas condições; c) pecúlio em dinheiro, a pessoa designada pelo contribuinte.

⁷⁹ CAMPOS, 2009. p. 48.

- a) os funcionários civís efetivos, interinos, ou em comissão;
- b) os extranumerários que executem serviços de natureza permanente;
- c) os empregados do próprio Instituto. [...]

Art. 22. Os contribuintes obrigatórios pagarão à Fazenda Nacional, mediante desconto em folha, uma percentagem sobre a sua remuneração, na seguinte base:

- a) até o máximo de 4% quando a remuneração for inferior ou igual à correspondente ao padrão D de vencimentos;
- b) até o máximo de 5% quando a remuneração for superior à correspondente ao padrão D e inferior, ou igual, à correspondente ao padrão H;
- c) até o máximo de 6% quando a remuneração for superior à correspondente ao padrão H e inferior ou igual, à correspondente ao padrão K;
- d) até o máximo de 7% quando a remuneração for superior à correspondente ao padrão K.⁸⁰

Assim, a assistência ao servidor público passou a ser realizada por um sistema duplo, no qual as aposentadorias eram mantidas à conta do tesouro, sem contrapartida alguma dos servidores, e as pensões e assistência à saúde ficavam a cargo do Instituto, mantido com coparticipação dos assistidos.⁸¹

Em 1939 o Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, criando o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civís da União, que elencava os diversos direitos e deveres dos funcionários do Estado.⁸²

Uma das inovações do Estatuto foi a criação da modalidade de aposentadoria por tempo de serviço, que tinha caráter discricionário e era considerada um prêmio pelos bons serviços prestados à nação:

Art. 197. Fora dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde; [...]

- b) ex-officio, ou a seu requerimento, os funcionários que contarem mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício e forem julgados merecedores desse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.⁸³

⁸⁰ BRASIL, **Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938.**

⁸¹ CAMPOS, 2009. p. 48.

⁸² SILVA FILHO, Francisco. **Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos.** Curitiba: Instituto Memória, 2011. p.21.

⁸³ BRASIL, **Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939.**

A Constituição Federal de 1946 dispôs pela primeira vez acerca da paridade entre os proventos da atividade e inatividade (o que perdurou até a Emenda Constitucional nº 41, de 2003), bem como sobre a contagem de tempo de serviço prestados aos estados e municípios para fins de aposentadoria.^{84 85}

Demais disso, alterou a idade da aposentadoria compulsória para setenta anos e elevou a *status* constitucional a aposentadoria por tempo de serviço, já prevista no estatuto dos servidores, com a diferença de que tal modalidade deixava de ser discricionária, ou seja, concedida apenas no interesse da administração, passando a ser vinculada, isto é, de concessão obrigatória, caso requerida.⁸⁶

As disposições acerca da aposentadoria por invalidez foram mantidas em relação à Carta de 1937.

O texto constitucional encontrava-se assim redigido:

Art 191 - O funcionário será aposentado:

I - por invalidez;

II - compulsoriamente, aos 70 anos de idade.

§ 1º - Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço.

§ 2º - Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor.

§ 3º - Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário, se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

§ 4º - Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o nº II e no § 2º deste artigo.

Art 192 - O tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria.

Art 193 - Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.⁸⁷

⁸⁴ CAMPOS, 2009. p. 49.

⁸⁵ SILVA FILHO, 2011. p. 24.

⁸⁶ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 806.

⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.**

A aposentadoria dos magistrados era um pouco diferente, pois havia a possibilidade de obtê-la, na modalidade voluntária, com apenas 30 anos de serviço.

88

Pouco após, em 1952, foi aprovado o segundo Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 1.711/52), que, em relação às regras gerais de aposentadoria, pouco inovou, se comparado à Constituição vigente.

Todavia, trouxe importante regulamentação acerca da aposentadoria por invalidez, elencando as hipóteses em que seria integral e proporcional, bem como estabeleceu a necessidade de que tal medida fosse sempre precedida de licença médica de vinte e quatro meses (obrigatoriedade vigente até os dias atuais).⁸⁹

Estabeleceu, ainda, regras para a aposentadoria dos ocupantes transitórios de cargos isolados, bem como para incorporação de funções gratificadas:

Art. 179. O funcionário com 40 ou mais anos de serviço que, no último decênio da carreira, tenha exercido de maneira relevante, oficialmente consignada, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais, sem interrupção poderá aposentar-se com os vencimentos desse cargo, com as alterações, proventos e vantagens pertinentes ao mesmo cargo, na data da aposentadoria.

Art. 180. O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores;

b) com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou da função gratificada tenha compreendido um período de dez anos,

⁸⁸ Art 95 - Salvo as restrições expressas nesta Constituição, os Juizes gozarão das garantias seguintes: [...] § 1º - A aposentadoria será compulsória aos setenta anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após trinta anos de serviço público, contados na forma da lei. § 2º - A aposentadoria, em qualquer desses casos, será decretada com vencimentos integrais. [...]

⁸⁹ Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952: Art. 176. O funcionário será aposentado: [...] III - por invalidez. [...] § 1º A aposentadoria por invalidez será, sempre precedida de licença por período não excedente de 24 meses, salvo quando o laudo médico concluir pela incapacidade definitiva para o serviço público. § 2º Será aposentado o funcionário que depois de 24 meses de licença para tratamento de saúde for considerado inválido para o serviço público. [...] Art. 178. O funcionário será aposentado com vencimento ou remuneração integral: I - quando contar trinta anos de serviços ou menos, em casos que a lei determinar, atenta a natureza do serviço; II - quando invalidado em consequência de acidente no exercício de suas atribuições, ou em virtude de doença profissional; III - quando acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia, cardiopatia grave e outras moléstias que a lei indicar, na base de conclusões da medicina especializada. [...] Art. 181. Fora dos casos do artigo 178, o provento será, proporcional ao tempo de serviço, na razão de um trinta avos por ano.

consecutivos ou não, mesmo que, ao aposentar-se, o funcionário já esteja fora daquele exercício.

§ 1º No caso da letra b dêste artigo, quando mais de um cargo ou função tenha sido exercido, serão atribuídas as vantagens do maior padrão, desde que lhe corresponda um exercício mínimo de dois anos; fora dessa hipótese, atribuir-se-ão as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior.

§ 2º A aplicação do regime estabelecido neste artigo exclui as vantagens instituídas no artigo 184, salvo o direito de opção.

Art. 181. [...] Parágrafo único. Ressalvado o dispôsto nos artigos 179, 180 e 184, o provento da aposentadoria não será superior ao vencimento ou remuneração da atividade nem inferior a um têrço. [...]

Art. 183. O funcionário aposentado que vier a exercer cargo público em comissão, que não seja de direção, terá, ao retornar à inatividade, proventos iguais ao vencimento do cargo em comissão, desde que o tenha exercido por mais de 10 anos e já completado mais de 35 de serviço público.⁹⁰

Havia a possibilidade de aposentação em classe imediatamente superior, ou com aumento de vinte por cento da remuneração:

Art. 184. O funcionário que contar 35 anos de serviço será aposentado:

I - com provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior;

II - com provento aumentado de 20% quando ocupante da última classe da respectiva carreira;

III - com a vantagem do inciso II, quando ocupante de cargo isolado se tiver permanecido no mesmo durante três anos.⁹¹

Estes institutos, previstos nos artigos 179, 180 e 183, são a origem dos chamados quintos e décimos⁹². Eles, em conjunto com a vantagem prevista no artigo 184, supramencionado, perduraram até o fim da década de 90 do século passado e ocasionaram o agravamento da situação fiscal do regime de previdência do servidor público, pois permitiam que o servidor (que não contribuía para sua aposentadoria) aposentasse, após pouco tempo investido em cargo em comissão ou em função de confiança, com tais rubricas incorporadas.

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.**

⁹¹ *Idem.*

⁹² FROTA, David. **Incorporação dos quintos e décimos pelo servidor público federal** (Artigo). Teresina: Jus Navigandi, 2012.

O que passou a ocorrer, então, é que os valores da aposentadoria não só poderiam ser iguais aos dos servidores ativos, direito previsto constitucionalmente, mas frequentemente superavam os da atividade.

Ainda na Lei nº 1.711/52, havia previsão de prestação de assistência aos servidores e seus familiares (arts. 160 e 161⁹³). O sistema deveria compreender assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches; previdência, seguro e assistência judiciária, financiamento para aquisição de casa própria e cursos de aperfeiçoamento.⁹⁴

Regulamentando esses artigos, em 1958, foi editada a Lei nº 3.373/58, que instituía o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família, compreendendo o seguro social obrigatório e o seguro privado facultativo.

Com a instauração dos governos militares, foi promulgada uma nova Constituição no ano de 1967, que dois anos após, em 1969, sofreu uma grande reforma (Emenda Constitucional nº 1). Em ambos os textos, pouco mudou em relação ao texto de 1937. Entre as mudanças, podemos destacar a inclusão de tempo diferenciado para aposentadoria voluntária, que para as mulheres, passou a ser de trinta anos de serviço, bem como a obrigação de lei complementar para a criação de modalidades especiais de aposentadoria:

Art. 101. O funcionário será aposentado:

I - por invalidez;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade; ou

III - voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço.

Parágrafo único. No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

Art. 102. Os proventos da aposentadoria serão:

I - integrais, quando o funcionário:

⁹³ Art. 160. A União prestará assistência ao funcionário e à sua família. Art. 161. O plano de assistência compreenderá: I – assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches; II – previdência, seguro e assistência judiciária; III – financiamento para aquisição de imóvel destinado a residência; IV – cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional; V – centros de aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e famílias, fora das horas de trabalho.

⁹⁴ SILVA FILHO, 2011. p. 27.

a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou

b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei.

II - proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do artigo 101.

§ 1º Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

§ 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

Art. 103. Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.⁹⁵

Observa-se que o texto do estatuto dos servidores públicos, no que se refere à limitação dos proventos da atividade, era incompatível com a Constituição. Enquanto no primeiro era possível a aposentação em nível superior, ou um incremento de até 20% por cento nos vencimentos (artigo 184), na segunda era vedado o recebimento de valores superiores aos da atividade.

Em face de tal divergência, considerando o princípio da hierarquia das normas, há de se prevalecer a norma constitucional. Nesse sentido (a despeito de certamente haver jurisprudência em contrário), já se manifestou o judiciário:

ADMINISTRATIVO - APOSENTADORIA – VANTAGEM DO ART. 184, II, DA LEI Nº 1.711/52 – ART. 102, § 2º, CF/67 (E.C. Nº 01/69) - IMPOSSIBILIDADE.

1- A Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a E.C.nº 01/69, em seu art. 102, § 2º, dispunha que “em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade.” 2- O §2º, do art.102 proíbe, indubitavelmente, se conceda ao servidor público, no ato de sua aposentadoria, proventos maiores do que a sua remuneração global, percebida em atividade, no momento da aposentação. [...]

⁹⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

(AC 199651010015200, Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, DJU - Data: 06/07/2007 - Página: 271.)

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 18/81 alterou a aposentadoria dos servidores do magistério, que passaram a ter o direito de se aposentar voluntariamente, com proventos integrais, aos trinta anos de serviço, caso homem, e aos vinte e cinco, se mulher.^{96 97}

Os funcionários policiais também conquistaram aposentadoria especial: a Lei Complementar nº 51/85 (em vigor até os dias atuais), prevê aposentadoria voluntária aos policiais que contem com trinta anos de serviço, sendo ao menos vinte na carreira policial. Prevê, ainda, a aposentadoria compulsória aos sessenta e cinco anos de idade.⁹⁸

Em 1977, a Lei nº 6.439/77, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, extinguiu o IPASE, passando a sua competência a ser exercida por diversos órgãos.⁹⁹

Ao Instituto Nacional de Previdência Social coube a responsabilidade da concessão e manutenção dos benefícios dos filiados ao instituto, mantidas as regras estabelecidas na legislação específica dos servidores públicos.¹⁰⁰

O Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social ficou responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições dos servidores destinadas ao custeio de pensões.¹⁰¹

⁹⁶ Emenda constitucional nº 18, de 30 de junho de 1981: [...] Art. 2º - O art. 165 da Constituição Federal é acrescido do seguinte dispositivo, passando o atual item XX a vigorar como XXI: "XX - a aposentadoria para o professor após 30 anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral."

⁹⁷ SILVA FILHO, 2011. p. 32.

⁹⁸ *Idem, ibidem.*

⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.**

¹⁰⁰ Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977: Art 5º - Ao INPS compete conceder e manter os benefícios e outras prestações em dinheiro, inclusive as atualmente a cargo do IPASE e do FUNRURAL, e os serviços não redistribuídos por força desta Lei a outra entidade, de acordo com os seguintes programas: [...] II - programas de previdência social dos servidores do Estado, abrangendo os benefícios em dinheiro devidos aos dependentes dos funcionários públicos civis filiados ao IPASE, na forma de sua atual legislação; [...].

¹⁰¹ Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977: Art 13 - Ao IAPAS compete: [...] § 1º - São atribuídos ao IAPAS os atuais poderes, competências e atribuições do [...] IPASE [...] para arrecadar, fiscalizar e

Em 1988, com o término dos governos militares, foi promulgada uma nova Constituição, alterando significativamente o tratamento dispensado à aposentadoria dos servidores públicos, o que será objeto de análise no capítulo seguinte.

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com o término dos governos militares, houve movimentação para a elaboração de uma nova constituição. O presidente eleito pelo colégio eleitoral, Tancredo Neves, havia prometido a convocação de uma constituinte. Todavia, antes de sua posse, veio a adoecer, de modo que seu vice, José Sarney, tomou posse em 1985.

Cumprindo a promessa de Tancredo, foi convocada uma constituinte, que, em 5 de outubro de 1988, promulgou a atual Constituição do Brasil.¹⁰²

A carta de 1988 promoveu significativas mudanças no regime de previdência social dos servidores públicos, o que será objeto de análise logo abaixo.

3.1 *Previdência brasileira: regimes*

O constituinte de 1988 determinou que a previdência social pública é obrigatória a todos os trabalhadores brasileiros. Assim, todos que laboram compulsoriamente contribuem para o regime público, que funciona sob o regime de repartição.^{103 104}

Além desse sistema, foi permitida a existência de um sistema de previdência privado, de caráter facultativo, capitalizado e complementar.¹⁰⁵

Dando seguimento ao regime já em vigor nas constituições anteriores, a Constituição de 1988 não estabeleceu um sistema único de previdência pública. Em seu artigo 40 foi determinada uma série de regras previdenciárias dirigidas

¹⁰² LOURENÇO, Iolando; RICHARD, Ivan. **Marco entre a ditadura e a democracia, Constituição de 1988 completa 25 anos.** (Artigo). Brasília: Agência Nacional, 2013.

¹⁰³ RANGEL, Leonardo; et al. **Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988.** In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2009. p. 46.

¹⁰⁴ BORGES, 2003. p. 57.

¹⁰⁵ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 46.

especificamente aos servidores públicos, diferenciadas das regras vigentes para os trabalhadores do setor privado, criando o chamando Regime Próprio de Previdência Social, regido pela Lei nº 8.112/90, enquanto os demais trabalhadores passaram a integrar o Regime Geral de Previdência Social, regido pelas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91.^{106 107}

3.2 Redação Original

As modalidades de aposentadoria do texto original podem ser classificadas em três grupos: as voluntárias, involuntárias e compulsórias.¹⁰⁸

As primeiras encontravam-se previstas no artigo 40, III, e poderiam ser requeridas por idade ou por tempo de serviço. No caso das aposentadorias por idade, os proventos da inatividade eram calculados de forma proporcional ao tempo de serviço. Na modalidade de aposentação por tempo de serviço, na qual nada mais era exigido do servidor, como por exemplo, uma idade mínima, os proventos eram integrais:

Art. 40. O servidor será aposentado: [...]

III - voluntariamente:

- a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
- b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
- c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
- d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.¹⁰⁹

¹⁰⁶ BORGES, 2003. p. 57.

¹⁰⁷ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 46.

¹⁰⁸ SILVA FILHO, 2011. p. 71.

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.**

Observa-se que foi mantida a regra especial dos funcionários do magistério, dos quais se exigia cinco anos de serviço a menos para a obtenção de aposentadoria.

Ressalte-se que as hipóteses de aposentadoria voluntária não se adstringiam às mencionadas logo acima. A constituição previu a criação de aposentadorias especiais, desde que o fossem por intermédio de lei complementar:

Art. 40. O servidor será aposentado: [...]

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. ¹¹⁰

Além dessas hipóteses, a constituição determinou a aposentadoria compulsória, aos setenta anos, mantendo o ordenamento anterior:

Art. 40. O servidor será aposentado: [...]

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; [...]¹¹¹

Por fim, foi prevista a aposentadoria involuntária, que é a decorrente de invalidez permanente do servidor. Nessa hipótese a aposentadoria pode ser integral, quando decorrente de acidente de serviço ou doença especificada em lei, ou proporcional, nos demais casos.

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; [...]¹¹²

A Constituição Federal de 1988 foi muito bem recebida pelas associações de servidores, pois manteve duas importantes características do texto de 1967: paridade da remuneração das aposentadorias e pensões em relação à remuneração

¹¹⁰ BRASIL, 1988.

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

dos servidores em atividade; e aposentadoria integral, comparada à última remuneração.¹¹³

Tais direitos encontravam-se assim dispostos:

Art. 40. O servidor será aposentado: [...]

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.¹¹⁴

Destaca-se, ainda, a menção ao benefício de pensão por morte, o que inexistia nos regimes constitucionais anteriores.¹¹⁵

Art. 40. O servidor será aposentado: [...]

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.¹¹⁶

A mudança justificou-se pois, a partir da extinção do IPASE, as pensões devidas aos beneficiários dos servidores falecidos passaram a ser suportadas pela Fazenda Nacional.

Inovação, em relação às normas antes vigentes, foi a implementação de um Regime Jurídico Único, válido para a totalidade do funcionalismo público federal:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.¹¹⁷

¹¹³ SILVA FILHO, 2011. p. 75.

¹¹⁴ BRASIL, 1988.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Raul. Previdência dos servidores públicos. Leme: J.H. Mizuno, 2013. p. 40.

¹¹⁶ BRASIL, 1988.

¹¹⁷ *Idem*.

Antes de tal norma, o que se via era um processo de descentralização administrativa, promovido pelos governos militares, através da criação de fundações e autarquias. Os servidores desses órgãos tinham uma relação celetista com o poder público e, portanto, contribuía com o regime geral.¹¹⁸

Com a mudança trazida pela constituição, todos esses trabalhadores foram introduzidos ao regime próprio de previdência dos servidores públicos. Por um lado, a União deixou de ter de arcar com as contribuições devidas ao INSS. Por outro, esses funcionários passaram a se aposentar com as regras do regime próprio, isto é, pela integralidade da última remuneração, e não mais com as regras do regime geral. O balanço dessa mudança, considerando o longo prazo, foi um forte incremento dos gastos previdenciários do poder público.¹¹⁹

O artigo 19 do ato das disposições constitucionais transitórias tornou estáveis no serviço público todos os servidores admitidos por formas que não o concurso público. As únicas exigências para a concessão da estabilidade é que o trabalhador estivesse a serviço do Estado há pelo menos cinco anos, na data de promulgação da constituição, bem como não fosse ocupante de cargo de confiança, em comissão ou professor de nível superior.

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 1º - O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º - O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.¹²⁰

¹¹⁸ BORGES, 2003. p. 42.

¹¹⁹ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 47.

¹²⁰ BRASIL, 1988.

Isso não implicou necessariamente no ingresso desse contingente no regime jurídico único, mas tão somente a estabilidade, com a manutenção do regime ao qual o servidor se encontrava vinculado.

Todavia, o artigo 243 da Lei nº 8.112/90 trouxe ao bojo do regime próprio todos esses servidores estáveis:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.¹²¹

Tal medida inchou ainda mais o regime próprio, que nunca foi capitalizado com as contribuições vertidas por esses servidores ao regime geral.

3.3 Estatuto dos servidores

Com a instauração de um novo regime constitucional, diversos dispositivos da Lei nº 1.711/52 deixaram de ser compatíveis com a constituição. Desse modo, optou-se pela criação de um novo estatuto dos servidores públicos, o que ocorreu no ano de 1990, através de Lei nº 8.112/90.

O estatuto não inovou nas regras de aposentadoria, simplesmente copiando as disposições constitucionais da matéria.¹²²

¹²¹ BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.**

¹²² Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: Art. 186. O servidor será aposentado: I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e proporcionais nos demais casos; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; III - voluntariamente: a) aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, e aos 30 (trinta) se mulher, com proventos integrais; b) aos 30 (trinta) anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e 25 (vinte e cinco) se professora, com proventos integrais; c) aos 30 (trinta) anos de serviço, se homem, e aos 25 (vinte e cinco) se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e aos 60 (sessenta) se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. [...]

Contudo, garantiu aos servidores públicos um plano de seguridade social, instituindo alguns benefícios de natureza previdenciária, tais como o salário-família, salário-maternidade, auxílio-reclusão e abono anual:

Art. 183. A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

Art. 184. O Plano de Seguridade Social visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;

II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;

III - assistência à saúde.

Parágrafo único. Os benefícios serão concedidos nos termos e condições definidos em regulamento, observadas as disposições desta lei.

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

I - quanto ao servidor:

a) aposentadoria;

b) auxílio-natalidade;

c) salário-família;

d) licença para tratamento de saúde;

e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;

f) licença por acidente em serviço;

g) assistência à saúde;

h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II - quanto ao dependente:

a) pensão vitalícia e temporária;

b) auxílio-funeral;

c) auxílio-reclusão;

d) assistência à saúde.¹²³

Foi, inclusive, prevista a participação do servidor no custeio do plano de seguridade social, o que será objeto de análise mais aprofundada logo adiante.¹²⁴

¹²³ BRASIL, 1990.

3.4 Reformas constitucionais

Conforme já visto anteriormente, no final da década de 1970 ocorreu a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS. O SINPAS se destacou por ter iniciado um processo de ampliação do conceito de seguridade social, que além da previdência, passou também a incluir a saúde e a assistência social dentro de seu escopo.

Com a transição para a nova república, diversas demandas sociais afloraram. A Constituição de 1988 refletiu essas demandas, dedicando um capítulo inteiro à seguridade social.¹²⁵

Nesse contexto, ocorreu a consolidação do conceito de seguridade social, fazendo com que a rede de proteção social saísse de um contexto estritamente trabalhista, passando a adquirir conotação de direito de cidadania, positivado no artigo 6º¹²⁶ da Nova Carta.¹²⁷

Todavia, todos esses direitos têm um custo, do qual o legislador de 1988 se omitiu em determinar a fonte de custeio, acarretando uma dificuldade na manutenção dos direitos criados, ensejando, conseqüentemente, a realização de reformas constitucionais que alteraram de forma significativa as regras previdenciárias dos servidores públicos.¹²⁸

¹²⁴ Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: Art. 231. O Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.

¹²⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

¹²⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: Art. 6º São direitos sociais [...] a previdência social [...].

¹²⁷ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 48.

¹²⁸ CAMPOS, 2009. pp. 67-70.

Emenda constitucional nº 03 e contribuições dos servidores

Conforme já dito anteriormente, até a década de 1990, os servidores públicos contribuía somente para a obtenção do benefício de pensão por morte. Em um primeiro momento, essas contribuições se davam para o IPASE. Com a extinção do instituto, o recolhimento passou a ser feito em favor do tesouro. Até 1991, essa contribuição devida pelo servidor era de seis por cento de sua remuneração ^{129 130}

Com a Lei nº 8.112/90 a contribuição do servidor público passou a custear todo o plano de seguridade, à exceção do benefício de aposentadoria.

O projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional estipulava que o custeio da aposentadoria seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional (art. 231, § 2º). Essa disposição, contudo, foi vetada pelo Presidente da República.

Não obstante, o poder legislativo derrubou o veto presidencial, de modo que as contribuições dos servidores ao plano de seguridade não serviam ao custeio das aposentadorias.

De qualquer modo, regulamentando o artigo 231, foi editada a Lei nº 8.162/91, estabelecendo as alíquotas de contribuição devidas pelos servidores, que variavam entre nove e doze por cento:

Art. 9º A contribuição mensal a que se refere o art. 231 da Lei nº 8.112, de 1990, incidirá sobre a remuneração mensal do servidor e será calculada mediante aplicação da seguinte tabela: ¹³¹

Faixas (com base no PCC - Lei nº 5.645/70)	Alíquotas
Até o valor correspondente à Ref. NA 8	9%
Do valor correspondente à Ref. NA 9 à correspondente à Ref. NI 21	10%
Do valor correspondente à Ref. NI 22 ao correspondente à Ref. NS 14	11%
Acima do valor correspondente à Ref. NS 14	12%

¹²⁹ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 46.

¹³⁰ Por força do Decreto-Lei nº 288/38 as contribuições correspondiam entre quatro e sete por cento dos vencimentos do segurado. Tal disposição foi alterada pelos Decretos nº 83.081/1979 e 90.817/1985, que estabeleceram alíquota única de seis por cento.

¹³¹ BRASIL. **Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991.**

Todavia, tal tabela não se manteve por muito tempo. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIn 790 declarou a inconstitucionalidade das faixas de alíquotas do plano de seguridade social do servidor público.¹³²

Nota-se que não se declarou inconstitucional a instituição de contribuição social, visto que o artigo 195 *caput*, inciso II e parágrafo 4º concedeu à União o poder de legislar, por via ordinária, acerca das contribuições sociais destinadas à manutenção da seguridade social.¹³³

O principal vício apontado pelos julgadores foi o descumprimento à nonagesimalidade, bem como a falta de justificativa à majoração, ocasionando tributação sobre a renda, de meio transversal.

Pouco tempo após, em 1993, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 3, alterando a redação do artigo 40 e finalmente instituindo contribuição dos servidores, a fim de custear suas aposentadorias:¹³⁴

Art. 1.º Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 40. [...]

§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei. [...]¹³⁵

A Emenda Constitucional nº 03/93 modificou uma tradição no direito pátrio, qual seja, a de que as aposentadorias dos servidores públicos brasileiros eram gratuitas, independentes de contribuição do amparado. Com isso, o regime de previdência dos servidores passou a ter caráter contributivo, tal qual o regime geral.

136

¹³² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 790-4 DF**, Relator: Min. Marco Aurélio, 1993.

¹³³ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988: Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] II - dos trabalhadores; [...]§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

¹³⁴ SILVA FILHO, 2011. p. 42.

¹³⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.**

¹³⁶ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 806.

Regulamentando as disposições da Emenda Constitucional nº 03/93, foi promulgada a Lei nº 8.688/93, novamente introduzindo as alíquotas presentes na Lei nº 8.162/91, desta vez respeitando a anterioridade nonagesimal, bem como havendo razoável necessidade de sua implementação.

Além disso, a referida Lei modificou o artigo 231, § 2º da Lei nº 8.112/90, tornando-o compatível com a nova ordem constitucional.¹³⁷

Ainda na mesma matéria, foi editada a Medida Provisória nº 560/94, mantendo a mesma estrutura de contribuição. Após sucessivas reedições, mais precisamente na Medida Provisória nº 1.482-34/97, foi estabelecida uma alíquota única de 11%, válida a partir de 1º de junho de 1997.

Em abril de 1998, foi finalmente promulgada a lei de conversão da medida provisória, isentando o servidor inativo de contribuição para o Plano de Seguridade Social.¹³⁸

Logo após, a Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, instituiu contribuição dos inativos e pensionistas para o Plano de Seguridade Social. Todavia, tal instituto não perdurou. A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, que no julgamento liminar da ADIn 2010 entendeu que a Constituição da República não admitia a instituição da contribuição de seguridade social sobre inativos e pensionistas da União, de modo que a Lei nº 9.783/99, regulou, indevidamente, matéria não autorizada pelo texto da Carta Política.¹³⁹

¹³⁷ Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993. Art. 1º O § 2º do art. 231 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 231. [...] § 2º O custeio das aposentadorias e pensões é de responsabilidade da União e de seus servidores."

¹³⁸ Lei nº 9.630, de 23, de abril de 1998: Art. 1º A partir de 1º de julho de 1997 e até a data de publicação da lei que disporá sobre o Plano de Seguridade Social previsto no art. 183 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a contribuição mensal do servidor público civil, ativo e inativo, dos três Poderes da União, para o financiamento do custeio com proventos e pensões dos seus servidores, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a remuneração conforme definida no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994 e sobre o total de proventos. Parágrafo único. O servidor público inativo, independentemente da data de sua aposentadoria, ficará isento da contribuição para o Plano de Seguridade Social de que trata este artigo, a partir de 31 de março de 1998, estendendo-se a isenção às contribuições de inativos não descontadas na época própria.

¹³⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.010-2 DF (Liminar)**, Relator: Min. Celso de Mello. 1999

3.6 Emenda constitucional nº 20

Com o agravamento da situação previdenciária, em março de 1995 foi enviada pelo Poder Executivo a Proposta de Emenda à Constituição nº 33. Essa proposta intencionava modificar os conceitos então vigentes no sistema previdenciário brasileiro.¹⁴⁰

Com muitas dificuldades, e diversas alterações, após três anos de tramitação, o Congresso Nacional promulgou em dezembro de 1998 a vigésima emenda ao texto constitucional, modificando significativamente o panorama da previdência do servidor público.^{141 142}

O novo texto constitucional consagrou importantes preceitos no sistema previdenciário, como a necessidade de manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio, bem com a introdução do conceito de tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço.¹⁴³

Foi determinado que o regime próprio se limita aos ocupantes de cargo efetivo, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desse modo, os ocupantes de empregos públicos, servidores temporários e ocupantes de cargo em comissão vinculam-se ao regime geral.

Limitaram-se os valores das aposentadorias e pensões ao valor da remuneração do cargo em que aposentado o servidor. Vedou-se a percepção acumulada de aposentadorias, exceto quando os cargos fossem acumuláveis em atividade. De igual modo, foi proibida a acumulação de aposentadoria com proventos da atividade, salvo quando os cargos possuísem acumulação lícita em atividade.

Outra alteração foi a implementação de idade mínima, bem como tempo mínimo de efetivo exercício no poder público e no cargo, no caso das aposentadorias por tempo de contribuição. Desse modo, essa modalidade de

¹⁴⁰ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 806.

¹⁴¹ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 51.

¹⁴² BORGES, 2003. p. 81.

¹⁴³ *Idem, ibidem.*

aposentadoria, que antes da emenda, exigia somente trinta e cinco anos de serviço, ou trinta, no caso das mulheres, passou a requerer, combinado com as regras então existentes, tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, bem como idade de sessenta anos, para os homens, e cinquenta e cinco, para as mulheres.

Foi vedada a instituição, ainda que por lei, de qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

A emenda ainda possibilitou a criação, por lei complementar, de sistema de previdência complementar dos servidores, o qual, uma vez criado, limitaria os benefícios do regime próprio ao teto do regime geral. Essa lei complementar, contudo, nunca chegou a ser votada.¹⁴⁴

O texto constitucional, após a promulgação da emenda, ficou assim redigido:

Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]

"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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 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 do § 3º:

I - 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, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

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:

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;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

¹⁴⁴ BIANCO, Dânae. **Previdência dos servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2013. pp. 85-87.

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados 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.

§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

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

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 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.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata

este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar." [...]

"Art. 73 [...]

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40." [...]

"Art. 93 [...] VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;" [...] ¹⁴⁵

Por fim, foram criadas regras de transição, destinadas a regular a situação dos servidores ocupantes de cargo efetivo antes da promulgação da Emenda: ¹⁴⁶

Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

§ 2º - Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os

¹⁴⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.**

¹⁴⁶ Em relação às regras de transição, por merecerem detalhada explicação, o que não seria compatível com os objetivos do trabalho, optou-se por apenas reproduzi-las. Relacionado ao tema, recomenda-se a leitura dos livros "Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos", de Marcelo Campos, especificamente o capítulo 8.1.5 e "Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos", de Francisco Antônio Silva Filho, em seu capítulo terceiro.

requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. [...] ¹⁴⁷ ¹⁴⁸

Embora tenha instituído um enorme avanço na previdência do servidor público, a Emenda Constitucional nº 20/98 manteve os princípios da paridade e integralidade. Ou seja, as aposentadorias continuavam a ser concedidas com base na última remuneração e seus reajustes eram vinculados à alteração dos proventos dos servidores da ativa. ¹⁴⁹

Desse modo, apenas cinco anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, a previdência dos servidores seria novamente modificada.

3.7 Emenda constitucional nº 41

Mesmo com as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98, o sistema previdenciário ainda se encontrava em situação de desequilíbrio, com os gastos da área aumentando de forma crescente. ¹⁵⁰

Assim, em março de 2009, apenas três meses após o início do novo governo, foi enviada ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 40, propondo novas alterações no regime de previdência do servidor público. Em exposição de motivos, o Executivo informou que o objetivo da mudança no texto constitucional era a construção de um sistema previdenciário com tratamento mais isonômico entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social dos funcionários públicos. ¹⁵¹ ¹⁵²

¹⁴⁷ BRASIL, 1998.

¹⁴⁸ Por terem sido revogadas pela Emenda Constitucional nº 41/03, deixou-se de transcrever as regras contidas no artigo 8º. Contudo, o direito dos servidores aposentados enquanto eficazes as disposições do mencionado artigo fica resguardado. Seu teor pode ser facilmente obtido na íntegra do texto da Emenda Constitucional nº 20/98, referenciado ao final deste trabalho.

¹⁴⁹ BIANCO, 2013. p. 87.

¹⁵⁰ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 53.

¹⁵¹ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 53.

¹⁵² BIANCO, 2013. p. 91.

Com tramitação mais célere do que a da Emenda Constitucional nº 20/98, a Proposta de Emenda foi aprovada já em dezembro de 2003, tornando-se a quadragésima primeira emenda ao texto constitucional.

Os requisitos para obtenção de aposentadoria foram mantidos em relação aos estabelecidos na Emenda Constitucional nº 20/98, contudo a forma de cálculo dos benefícios foi significativamente alterada.¹⁵³

A integralidade, que garantia a aposentaria do servidor com o último salário da ativa, foi extinta, passando os benefícios a serem calculados com base nas contribuições do servidor ao regime próprio e ao regime geral.

A constituição não delimitou qual seria o modo desse cálculo, o que foi realizado pela Medida Provisória nº 167/04, convertida na Lei nº 10.887/04, ainda em vigor, cujas disposições estabeleceram que seria considerada a média aritmética simples das 80 por cento maiores remunerações, devidamente atualizadas:

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.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.¹⁵⁴

A paridade entre ativos e inativos também foi extinta, sendo garantido aos benefícios tão somente reajustes periódicos, que garantissem a manutenção de seu poder de compra.

A Emenda determinou que os entes federados não poderiam estabelecer alíquota de contribuição previdenciária inferior à cobrada pela União, bem como

¹⁵³ *Idem, ibidem.*

¹⁵⁴ BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

vedou a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores de cada ente estatal.

A Emenda Constitucional nº 20/98 havia estabelecido a possibilidade de criação, por lei complementar, de sistema de previdência complementar dos servidores, o qual, uma vez instituído, limitaria os benefícios do regime próprio ao teto do regime geral. Conforme já dito, essa lei nunca chegou a ser votada. A Emenda Constitucional nº 41/03 eliminou a exigência de tal lei complementar, relegando a matéria à via ordinária.

Foi, ainda, instituído o abono de permanência, que consiste em uma parcela paga ao servidor ativo, que reúna as condições para aposentadoria, de valor equivalente ao devido a título de contribuição previdenciária.

Note-se que no abono de permanência o servidor continua contribuindo para o sistema mensalmente, não havendo impactos negativos às contas do regime. Com o abono, tanto o servidor, quanto o Estado saem beneficiados. O primeiro, por se ver livre, ainda que temporariamente, do impacto da contribuição previdenciária mensal. O Estado, por sua vez, com um custo relativamente baixo, deixa de ter de contratar um servidor para substituir o que se aposentaria.

No caso dos aposentados e pensionistas, a Emenda introduziu no texto a possibilidade de incidência de contribuição previdenciária sobre seus benefícios, em percentual igual ao estabelecido para os servidores da ativa. Contudo, até mesmo por uma questão de isonomia, considerado o regime geral¹⁵⁵, a parcela inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social ficou isenta de tal contribuição.¹⁵⁶

A já mencionada Lei nº 10.887/04 tratou de instituir tal contribuição:

Art. 5º Os aposentados e os pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com 11% (onze

¹⁵⁵ No regime geral, todos os benefícios são isentos de contribuição previdenciária, conforme regra esculpida no artigo 195, II da Constituição: Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201 [...].

¹⁵⁶ SILVA FILHO, 2011. p. 97.

por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal e nos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.¹⁵⁷

Ainda tratando de pensionistas, a forma de cálculo das pensões por morte também foi alterada, passando a corresponder, até o teto dos do regime geral de previdência social, à totalidade dos proventos do servidor falecido. No caso da parcela que supera tal limite, o pensionista tem direito a receber setenta por cento do que recebia o instituidor.

O texto constitucional, na parte que nos interessa, teve a inclusão do seguinte texto:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
[...]

"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.

§ 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:

I - 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 da lei;¹⁵⁸
[...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. [...]

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os

¹⁵⁷ BRASIL, 2004.

¹⁵⁸ Neste inciso, especificamente, a alteração foi apenas de redação, não havendo modificação das regras vigentes.

benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. [...]

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

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 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.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X." [...]

"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." [...]¹⁵⁹

A Emenda Constitucional nº 41/03 tratou, ainda, de regular a situação dos servidores já ocupantes de cargos na data de promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, criando algumas regras de natureza transitória:

160

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e

¹⁵⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.**

¹⁶⁰ Por terem sido revogadas pela Emenda Constitucional nº 41/03, deixou-se de transcrever as regras contidas no artigo 8º. Contudo, o direito dos servidores aposentados enquanto eficazes as disposições do mencionado artigo fica resguardado. Seu teor pode ser facilmente obtido na íntegra do texto da Emenda Constitucional nº 20/98, referenciado ao final deste trabalho.

fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 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. [...]

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente. [...]

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.¹⁶¹

3.8 Emenda constitucional nº 47

Em conjunto à tramitação do Projeto de Emenda à Constituição nº 40, que originou a Emenda Constitucional nº 41/03, correu no Congresso Nacional uma proposta paralela de ajuste nas regras previdenciárias, que foram aprovadas em 2005, tornando-se a Emenda Constitucional nº 47.^{162 163}

¹⁶¹ BRASIL, 2003.

¹⁶² RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 53.

Em relação às regras gerais de aposentadoria, nada mudou, mantidas as disposições trazidas pelas Emendas nº 20 e nº 41.

Contudo, no que diz respeito às contribuições previdenciárias, foi criada uma nova hipótese de isenção de incidência, livrando os aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante de contribuir sob a parcela inferior ao dobro do teto do regime geral: ¹⁶⁴

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação: [...]

"Art. 40. [...]

§ 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." ¹⁶⁵

A Emenda Constitucional nº 47/05 ainda promoveu, em relação às regras de transição estabelecidas pela Emenda nº 41/03, um relaxamento, devolvendo a paridade aos reajustes e permitindo a redução dos limites de idade para aposentadoria: ¹⁶⁶

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.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

¹⁶³ CASTRO; LAZZARI, 2011. p. 822.

¹⁶⁴ BIANCO, 2013. p. 93.

¹⁶⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.**

¹⁶⁶ RANGEL, Leonardo; et al, 2009. p. 53.

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.¹⁶⁷

3.9 Emenda constitucional nº 70

A última Emenda Constitucional que alterou a sistemática do regime de previdência dos servidores públicos foi a de nº 70, de 2012.

Foi acrescentado o artigo 6º-A à Emenda Constitucional nº 41/03, alterando os critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.

Antes da publicação dessa Emenda, no cálculo das aposentadorias por invalidez, considerava-se, para os servidores ingressantes no serviço público em data anterior à da Emenda Constitucional nº 41/03, a média atualizada de suas contribuições, com reajustamento dos benefícios somente para preservação de seu poder de compra, não havendo obrigação de vinculação aos reajustes do pessoal da ativa.

Com a Emenda, foi garantido aos servidores já integrantes do serviço público em 31 de dezembro de 2003, caso estivessem ou viessem a ser aposentados por invalidez permanente, a integralidade da base de cálculo e a paridade em relação aos ativos, afastando a aplicação dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

A nova redação trazida pela Emenda foi a seguinte:

Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

"Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente,

¹⁶⁷ BRASIL, 2005.

com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores." [...] ¹⁶⁸

Ressalte-se que a integralidade referida pela Emenda é a da base de cálculo, que corresponde ao salário percebido pelo servidor enquanto na ativa. Não houve alteração no que se refere à proporcionalidade/integralidade dos proventos, de forma que a aposentadoria nessa modalidade é, em regra, proporcional ao tempo de serviço, salvo quando a invalidez permanente decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipótese em que o aposentado tem direito à integralidade dos proventos. ¹⁶⁹

3.10 A previdência complementar no serviço público - Funpresp

A limitação dos benefícios do regime próprio aos valores praticados no regime geral estava autorizada desde a Emenda Constitucional nº 20/98, com a condição de que fosse instituído sistema de previdência complementar para os servidores públicos, por meio de lei complementar. O Executivo, então, enviou projeto de lei em março de 1999, que nunca chegou a ser votado pelo Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional nº 41/03, por sua vez, alterou a regra então vigente, permitindo a adoção do sistema complementar mediante lei ordinária.

Esse sistema, contudo, teria de observar algumas regras previstas na constituição, como: a instituição por lei de iniciativa do poder executivo do ente federado, administração por entidade fechada de previdência complementar, planos

¹⁶⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012.**

¹⁶⁹ MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 873.405, Relatora: Conselheira Adriene Andrade, 2012.

de benefícios na modalidade de contribuição definida¹⁷⁰, conformidade com as regras gerais do sistema de previdência privada (Leis Complementares nº 108/01 e 109/01): ¹⁷¹

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. [...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) [...]

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações,

¹⁷⁰ Contribuição definida é o regime em que o participante detém conta individual de seus aportes, o montante de contribuição é definido pelo assistido. O valor do benefício depende da quantia acumulada enquanto em atividade, bem como do retorno das aplicações efetuadas pela gestora do fundo.

¹⁷¹ BIANCO, 2013. pp. 152-154.

empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) [...].¹⁷²

Passados nove anos da Emenda Constitucional nº 41/03, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o regime de previdência complementar dos servidores públicos e autorizou a criação das entidades de previdência destinadas à administração e execução dos planos de benefícios dos servidores.¹⁷³

Logo após, os planos de benefícios dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário entraram em vigor, de modo que os servidores ingressantes no serviço público depois da instituição dos planos já são por eles alcançados¹⁷⁴.¹⁷⁵

Por disposição constitucional, aos servidores que tiverem ingressado no serviço público até a instituição do regime de previdência complementar é facultada sua adesão ao fundo, mediante opção irretratável.

O sistema funciona do seguinte modo: até o teto do regime geral, os servidores contribuem com onze por cento de seus proventos, que, dentro desse limite, têm os benefícios custeados pelo ente federativo. O cálculo do benefício se

¹⁷² BRASIL, 1988. (Compilada)

¹⁷³ FERRAZ, Ana. **Fundo de pensão dos servidores públicos**. São Paulo: RPS, 2014. pp. 219-220.

¹⁷⁴ A instituição do plano de benefícios do Executivo se deu em 04/02/2013, do Legislativo e Tribunal de Contas, em 07/05/2013, e o do Judiciário, em 13/10/2013.

¹⁷⁵ CASTRO, Carlos; LAZZARI, João. **A efetiva implementação dos fundos de previdência complementar no âmbito dos regimes próprios e suas consequências**. São Paulo: RPS, 2014. pp. 230-231.

dá pela média das oitenta por cento maiores contribuições, conforme determinado pela Lei nº 10.887/04.

Acima do teto, os servidores têm a faculdade de aderir ao plano de previdência complementar, mediante contribuição entre 7,5% e 8,5% da parcela do salário que excede esse limite. A União, na condição de patrocinadora, entra com montante igual ao do servidor.

Tem-se, então, um sistema misto, com uma parcela de benefício definido (teto do regime geral) e outra de contribuição definida.¹⁷⁶

O valor do benefício depende do montante acumulado durante a atividade, bem como do retorno do investimento obtido com a aplicação da poupança do servidor.

Importante ressaltar que o integrante do regime complementar pode fazer a opção pela tabela de imposto de renda regressiva, instituída pela Lei nº 11.053/04. Nessa tabela, dependendo do tempo de acumulação, a alíquota incidente pode chegar a 10%. Tal benefício não se aplica à parcela inferior ao teto do RGPS.¹⁷⁷

O fundo não implica necessariamente numa perda para os servidores, que, em vários casos, poderão ter uma taxa de reposição líquida maior do que nas regras anteriores.^{178 179}

Demais disso, a criação do Funpresp implica em importante fomento ao sistema financeiro nacional, vez que, por seu tamanho e importância, será grande investidor, alocando significativa quantidade de recursos no mercado.¹⁸⁰

¹⁷⁶ FERRAZ, 2014. p. 221.

¹⁷⁷ *Idem, ibidem.*

¹⁷⁸ A respeito da comparação da taxa de reposição entre os diferentes regimes, recomenda-se a leitura do artigo de Ricardo Pinheiro, intitulado “Funpresp: uma perspectiva nova para a previdência complementar”.

¹⁷⁹ PINHEIRO, Ricardo. **Funpresp: uma perspectiva nova para a previdência complementar**. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. p. 335

¹⁸⁰ *Idem, ibidem.*

4 CONCLUSÃO

Conforme vimos, a ausência total de amparo estatal aos servidores públicos deu lugar, notadamente no século XX, a uma preocupação com a questão previdenciária. Contudo, os benefícios concedidos naquela época não levavam em consideração a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial, pois não havia contribuição para o seu custeio.

Desse modo, transferiu-se para as gerações futuras o ônus do cumprimento das promessas efetuadas aos servidores, pois no longo prazo, a concessão de benefícios gratuitos implica aumento de gastos do poder público, limitando o investimento, bem como dificultando o reajuste salarial dos próprios servidores.

Assim, da década de noventa do século passado em diante, iniciou-se uma percepção de que, em nosso modelo previdenciário, benefícios não poderiam ser concedidos sem que guardassem relação com o esforço contributivo de seus beneficiários.

Implementaram-se, então, as reformas previdenciárias das Emendas nº 20 e 41 que, ao meu ver, foram extremamente positivas à sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, não oneraram substancialmente os servidores entrantes no serviço público.

As reformas aproximaram os benefícios do regime geral aos do regime próprio, primeiramente pela forma de cálculo dos benefícios, que passou a ser quase idêntica à dos trabalhadores em geral. As regras de pensão por morte seguiram igual caminho, vez que foi vedada a concessão de benefícios não previstos em regime geral.

Esse processo de homogeneização dos regimes torna o sistema mais justo, pois traz equidade, considerados os servidores públicos e os da iniciativa privada.

Com a instituição do FUNPRESP, esse movimento deu mais um passo, dado que o teto dos benefícios de ambos os regimes ficaram iguais.

O FUNPRESP é um passo essencial para o equilíbrio da previdência social brasileira, vez que vai ao encontro da responsabilidade com o dinheiro público, bem como à justiça contributiva.

Entendo que os passos tomados em relação ao sistema de previdência dos servidores públicos, embora questionados por parte dos servidores, proporcionaram um sistema mais justo e sustentável, condição essencial para que mantenhamos a capacidade do Estado em alocar recursos para o desenvolvimento da nação e para o amparo dos mais necessitados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCO, Dânae. Previdência dos Servidores Públicos. São Paulo: LTr, 2013.

BORGES, Mauro. Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho De 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. (Redação original e Emendas Constitucionais), Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 e Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938. Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Disponível em: < http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=288&tipo_norma=DEL&data=19380223&link=s >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá

outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm >.
Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm >.
Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp51.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm >.
Acesso em 06 nov. 2014.

_____. Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a revisão dos vencimentos, salários, proventos e demais retribuições dos servidores civis e da fixação dos soldos dos militares do Poder Executivo, na Administração Direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8162.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993. Dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do servidor público civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8688.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 9.630, de 23, de abril de 1998. Dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público civil ativo e inativo dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9630.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9783.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.010-2 DF (Liminar), Relator: Min. Celso de Mello. 1999. Disponível em: < <http://tinyurl.com/d882b5s> >. Acesso em 04 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 790-4 DF, Relator: Min. Marco Aurélio, 1993. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266535> >. Acesso em 04 nov. 2014.

CAMPOS, Marcelo. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Curitiba: Juruá, 2009.

CASTRO, Carlos; LAZZARI, João. A efetiva implementação dos fundos de previdência complementar no âmbito dos regimes próprios e suas consequências.

In: REVISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, v. 38, n. 400, p. 229-233, São Paulo: RPS, mar. 2014.

_____. Manual de direito previdenciário. São Paulo: Conceito, 2011. p. 38.

DUARTE, Rodrigo. Servidor idoso impedido de trabalhar tem a dignidade ferida (Artigo). São Paulo: Consultor Jurídico, 2014. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2014-abr-23/rodrigo-duarte-servidor-idoso-impedido-trabalhar-dignidade-ferida> >. Acesso em 29 out. 2014.

FERAZZINI, Lourdes. Assistência Social - Regra Matriz de Incidência (Artigo). São Paulo: Instituto dos Advogados Previdenciários - Conselho Federal, 2006. Disponível em < http://www.iape.com.br/artigos/artigos_lourdes2.asp >. Acesso em 29 out. 2014.

FERRAZ, Ana. Fundo de pensão dos servidores públicos. In: REVISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, v. 38, n. 400, p. 218-221, São Paulo: RPS, mar. 2014.

FROTA, David. Incorporação dos quintos e décimos pelo servidor público federal (Artigo). Teresina: Jus Navigandi, 2012. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/21621> >. Acesso em: 13 nov. 2014.

IBRAHIM, Fábio. Curso de direito previdenciário. Niterói: Impetus, 2009.

LOURENÇO, Iolando; RICHARD, Ivan. Marco entre a ditadura e a democracia, Constituição de 1988 completa 25 anos. (Artigo). Brasília: Agência Nacional, 2013. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-04/marco-entre-ditadura-e-democracia-constituicao-de-1988-completa-25-anos> >. Acesso em 04 nov. 2014.

MAFRA, Francisco. O funcionário público e a Carta Magna de 1934 (Artigo). Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2005. Disponível em < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=840 >. Acesso em 29 out. 2014.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 873.405, Relatora: Conselheira Adriene Andrade, 2012. Disponível em: <

<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1614.pdf> >. Acesso em 04 nov. 2014.

OLIVEIRA, Raul. Previdência dos servidores públicos. Leme: J.H. Mizuno, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nova Iorque, 1948. Disponível em < <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> >. Acesso em 01/09/2014.

PINHEIRO, Ricardo. Funpresp: uma perspectiva nova para a previdência complementar. In: REVISTA DE PREVIDÊNCIA, n. 11, p. 313-338, Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2012.

RANGEL, Leonardo; et al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf >. Acesso em 04 nov. 2014.

SILVA, Luzia. Seguridade Social: Das origens e conceito aos princípios que sustentam o Estado Democrático do Direito (Artigo). Rio Grande: Âmbito Jurídico, 2012. Disponível em < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11417 >. Acesso em 29 out. 2014.

SILVA FILHO, Francisco. Regimes próprios de previdência dos servidores públicos. Curitiba: Instituto Memória, 2011.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789. Disponível em < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> >. Acesso em 29 out. 2014.