

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NA APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL DA UNIÃO*

Cláudia Fernandes Mantovani**

SUMÁRIO

- 1 - INTRODUÇÃO
- 2 - APOSENTADORIA
 - 2.1. Tratamento dado pelas Constituições
- 3 - LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA
 - 3.1. Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União - Lei n. 1.711/52
 - 3.2. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União - Lei n. 8.112/90
- 4 - EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98
 - 4.1. Modificações introduzidas
 - 4.1.1. Critérios para a concessão de aposentadoria aos servidores que ingressaram no serviço público após 16.12.98
 - 4.1.2. Servidores que possuíam, em 16.12.98, o direito à aposentação pelas regras então vigentes
 - 4.1.3. Regras de transição para concessão de aposentadoria
 - 4.1.3.1. Aposentadoria com proventos integrais
 - 4.1.3.2. Aposentadoria com proventos proporcionais
 - 4.2. Revisão de proventos
 - 4.3. Cálculo de proventos
 - 4.4. Teto remuneratório
 - 4.5. Acumulação de proventos
 - 4.6. Contribuição previdenciária
 - 4.7. Previdência complementar
- 5 - CONCLUSÃO
- 6 - BIBLIOGRAFIA

1 - INTRODUÇÃO

A Reforma da Previdência é um dos temas mais discutidos, atualmente, pela sociedade brasileira.

A seguridade social, nos termos da Constituição Federal, "... 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

* Monografia realizada para o curso de pós-graduação em Direito de Estado, em outubro/99.

** Pós-graduada em Direito de Estado pela PUC/MG e Assessora da Diretoria-Geral do TRT - 3ª Região.

social”. Atualmente há, no Brasil, dois pólos de interesses distintos. De um lado, os trabalhadores ansiosos por ampliar seus direitos e garantir uma aposentadoria capaz de lhes proporcionar um futuro mais tranqüilo, após décadas de dedicação ao trabalho e à construção da riqueza deste País. De outro, o Governo, que insiste em submeter o povo a um brutal arrocho fiscal e a cortar os direitos conquistados, para fazer caixa e continuar pagando os juros e os serviços das dívidas interna e externa. E, isso, para cumprir os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional.

Neste contexto, o servidor público é visto, pelo Governo e pela mídia, como o causador do *deficit* da Previdência Social.

Enquanto a Constituição de 1988 trouxe inovações importantes ao instituto da aposentadoria dos servidores públicos, a Emenda Constitucional n. 20, publicada em 16 de dezembro de 1998, restringiu os inúmeros benefícios conquistados pelos servidores e instituiu novas regras para a concessão da aposentadoria, operando, por conseguinte, radical transformação na natureza daquele instituto.

O Governo sabe que o caminho é outro. Entretanto, submetido às imposições dos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional, tenta jogar mais uma vez o peso de seus erros e desajustes aos servidores públicos e à sociedade.

Enfocando essas profundas mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/98, de incontestável gravidade no que diz respeito ao servidor público, é que o presente trabalho será realizado.

2 - APOSENTADORIA

Antes da edição da Emenda Constitucional n. 20/98, a aposentadoria era considerada como um prêmio concedido aos bons funcionários.

Constata-se essa natureza premial da aposentadoria desde a época da edição do Decreto-lei n. 1.713/39 - Estatuto dos Servidores Públicos - que estabeleceu:

“Art. 197¹. Fôra dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados independentemente de inspeção de saúde:

- a) os funcionários cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Presidente da República, no interesse do serviço público ou por conveniência do regimen;
- b) ex officio, ou a 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.”

¹ O Decreto-lei n. 8.253, de 29 de novembro de 1945 deu nova redação a este artigo, estabelecendo que: “Fora dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde, 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.”

Mário Masagão² definia a aposentadoria como “A situação do funcionário público desligado definitivamente do exercício do cargo, por invalidez, ou como prêmio por longo tempo de serviço, e que continua a perceber, até o fim da vida, o estipêndio, integral ou reduzido, conforme o caso.”

Themístocles Brandão Cavalcanti³ afirmou, com muita propriedade, que o “Instituto da aposentadoria é, antes de tudo, uma conquista social, fundada em princípio de justiça que não permite o abandono na miséria, depois da velhice ou da invalidez, daquele que prestou o seu serviço ao Estado.”

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles⁴ diz que “A aposentadoria é a garantia de inatividade remunerada reconhecida aos servidores que já prestaram longos anos de serviço, ou se tornaram incapacitados para suas funções.”

Após a edição da Emenda Constitucional n. 20/98, a Constituição subordinou a aposentadoria dos servidores a um regime previdenciário de base contributiva e atuarial. Assim, a natureza premial do regime de aposentadoria não é mais adequado ao novo regime imposto pelo nosso sistema.

A aposentadoria do servidor deixa de ser um prêmio, passando a ser a contraprestação ao pagamento de contribuições, as quais devem, também, propiciar o equilíbrio financeiro e atuarial do novo regime instituído.

Destarte, o conceito de aposentadoria sofreu mudanças com a edição EC/20/98.

Maria Sylvia Zanella di Pietro⁵ define a aposentadoria como “... direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados de tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição”.

Edimur Ferreira de Faria⁶ nos ensina que “Com a reforma, duas condições cumulativas passaram a ser exigidas do servidor para a obtenção da aposentadoria voluntária, tempo de contribuição e idade mínima”.

Feitas essas considerações, passaremos a analisar como as Constituições Brasileiras disciplinaram a aposentadoria dos servidores públicos.

2.1. Tratamento dado pelas Constituições

. A primeira Constituição que tratou do assunto foi a de 1891, que estabeleceu:

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

² *Revista de Direito Administrativo*, v. 79, p. 249.

³ *Apud* CARVALHO, Anísio Astério Contreiras. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. São Paulo: Freitas Bastos, 1964, v. II, p. 38.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 387.

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 446.

⁶ FARIA, Edimur Ferreira. *Curso de direito administrativo positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 175.

Durante a vigência da Constituição de 1891, a aposentadoria era concedida somente aos funcionários que ficassem inválidos, no caso de serviço prestado à Nação. Naquela época, os demais funcionários públicos e os empregados de empresa privada não faziam jus à sua concessão.

A aposentadoria era concedida como um prêmio ao funcionário que tivesse ficado inválido prestando serviço ao Estado.

. Na Constituição de 1934, já se espelhava a evolução universal em favor da solidariedade social. O diploma constitucional tratava do trabalhador, para deferir-lhe proteção social, prescrevendo em seu art. 121 que o legislador deveria editar medidas que garantissem: assistência médica ao trabalhador e à gestante, descanso para esta antes e após o parto e, previdência social, mediante contribuição do empregador, do trabalhador e da União, em favor da velhice, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho e morte.

No que diz respeito aos funcionários públicos, a Constituição de 1934 dedicou ao tema os artigos 168 a 173.

Vejamos, pois, os dispositivos sobre a matéria.

“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 efectivo, 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 inhabilite para o exercício do cargo;

7º. Os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da actividade;”

Constata-se, dessa forma, que houve uma evolução muito grande, na esfera constitucional, do instituto da aposentadoria do funcionário público. A sua natureza continuou sendo um prêmio concedido ao servidor, quando inválido ou velho.

Enquanto a Constituição de 1891 estabeleceu que somente o funcionário invalidado no serviço da Nação faria jus à aposentadoria, a de 1934 previu: a) a aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade; b) a por invalidez, com vencimentos integrais, caso o funcionário contasse mais de trinta anos de serviço; c) a por acidente no serviço com vencimentos integrais, qualquer que fosse o tempo de serviço; e d) a por invalidez, nos casos de doença contagiosa ou incurável, que também era com proventos integrais.

. A Constituição de 1937 dedicou ao tema os artigos 156 a 159, estabelecendo que:

“Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

[...]

d) serão aposentados compulsoriamente os funcionários que atingirem a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acôrdo com a natureza do serviço;

e) a invalidez para o exercício do cargo ou pôsto determinará a aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

f) o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual fôr seu tempo de exercício.

g) as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder as da atividade;”

A Constituição de 1937 introduziu pequenas alterações no instituto da aposentadoria do funcionário público. São elas: a) no caso da aposentadoria compulsória, a lei poderia reduzir a idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço; e b) não foi prevista a concessão de aposentadoria, com vencimentos integrais, aos funcionários portadores de doença contagiosa ou incurável.

A aposentadoria continuou sendo um prêmio concedido ao funcionário público, no caso de invalidez ou velhice⁷.

⁷ Em 28 de outubro de 1939, foi editado o Decreto-lei n. 1.713 - *Estatuto dos Funcionários Públicos* - que estabeleceu, nos artigos 196 e seguintes, os requisitos para a concessão de aposentadoria.

“Art. 196. O funcionário será aposentado:

I - Quando atingir a idade limite fixada na Constituição ou nas leis especiais;

II - Quando verificada a sua invalidez para o exercício da função;

III - Quando invalidado em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional;

IV - Quando acometido de qualquer das doenças especificadas no art. 201, e

V - Quando, depois de haver gozado vinte e quatro meses consecutivos de licença, fôr verificado não estar em condições de reassumir o exercício do cargo.

Parágrafo único. A aposentadoria que depende de inspeção médica e só será decretada depois de verificada a impossibilidade da readaptação do funcionário.

Art. 197. Fôra dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados independentemente de inspeção de saúde:

a) os funcionários cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Presidente da República, no interesse do serviço público ou por conveniência do regimen;

. Na Constituição de 1946, a aposentadoria do funcionário público foi tratada nos seguintes artigos:

“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 35 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 no número 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.”

A Carta de 1946 trouxe inovações profundas ao instituto da aposentadoria do funcionário público. Ela assegurou, entre outros, o direito à aposentadoria voluntária por tempo de serviço, modalidade não estabelecida nas Constituições anteriores.

A aposentadoria voluntária poderia ser com proventos integrais, se o funcionário contasse trinta e cinco anos de serviço, ou proporcionais, se contasse tempo menor.

Outra inovação importante foi a possibilidade de revisão dos proventos por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda.

A Carta de 1946 estabeleceu, também, a concessão de aposentadoria por invalidez, com proventos integrais, aos funcionários que fossem portadores de doença grave, contagiosa ou incurável, como tinha sido previsto na Constituição de 1934.

A aposentadoria continuou sendo considerada como um prêmio. E, além de ser concedida ao funcionário inválido ou quando atingisse a velhice, passou a ser concedida, também, àqueles que tivessem prestado longos anos de serviço ao Estado.

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.”

O Decreto-lei n. 8.253, de 29 de novembro de 1945, deu nova redação ao art. 197, acima transcrito, estabelecendo que: “Fora dos casos previstos no artigo anterior (196), poderão ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde, 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.”

. A Constituição de 1967, nos artigos 100 e seguintes, regulamentou a concessão de aposentadoria ao funcionário público, determinando que:

“Art. 100. O funcionário será aposentado:

I - por invalidez;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade;

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

§ 1º. No caso do n. III, o prazo é reduzido a trinta anos, para as mulheres.

§ 2º. Atendendo a natureza especial do serviço, a lei federal poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e a facultativa, com as vantagens do item I, do art. 101.

Art. 101. Os proventos da aposentadoria serão:

I - integrais, quando o funcionário:

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

b) invalidar-se por acidente ocorrido 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.

§ 1º. O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade.

§ 2º. 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.

§ 3º. Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade⁸.”

⁸ Ficou estabelecido neste parágrafo que os proventos da inatividade não poderiam exceder a remuneração percebida pelo servidor na atividade. A legislação que estava em vigor, na época, concedia vantagens aos servidores que passassem à inatividade. A Lei n. 1.711/52 concedia, entre outras, ao funcionário que contasse trinta e cinco anos de serviço o direito à aposentação com o provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior ou com o provento aumentado em vinte por cento, quando ocupante da última classe da carreira, ou quando ocupante de cargo isolado, se nele tivesse permanecido durante três anos (art. 184, I, II, III, da Lei 1.711/52). Entretanto, a Constituição de 1967, no art. 177, § 1º, estabeleceu que: “O servidor que já tiver satisfeito, ou vier a satisfazer, dentro de um ano, as condições necessárias para a aposentadoria nos termos da legislação vigente na data desta Constituição, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos nessa legislação”. Esta situação perdurou até a edição da Emenda Constitucional n. 01/69, pois ela não fez a ressalva constante do art. 177, § 1º, da Carta de 1967. Sobre o assunto, vide VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, pp. 459 a 474.

As Constituições de 1937 e 1946 estabeleceram os mesmos requisitos para a concessão de aposentadoria ao homem e à mulher. A Constituição de 1967 tratou do assunto de forma diferenciada, pois, para a concessão à mulher de aposentadoria voluntária, com proventos integrais, foi exigido trinta anos de serviço, enquanto que, para o homem, exigiu-se trinta e cinco anos de serviço.

Da mesma forma tratada nas Constituições anteriores, a aposentadoria continuou sendo um prêmio concedido aos funcionários que cumprissem os requisitos estabelecidos pela Lei.

. A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, que deu nova redação à Constituição de 1967, manteve os mesmos critérios, nos artigos 101 e 102, para a concessão de aposentadoria aos funcionários públicos⁹.

. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe inovações importantes ao instituto da aposentadoria dos servidores públicos, principalmente ao instituir a aposentadoria voluntária proporcional por tempo de serviço e por idade e ao prever a revisão de proventos.

No artigo 40, ficaram estabelecidos os requisitos para a concessão de aposentadoria ao servidor¹⁰ público, nos seguintes termos:

“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;
- II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- III - voluntariamente:

⁹ Vide nota de rodapé n. 8. A Emenda Constitucional n. 01/69 não manteve a ressalva constante do § 1º, do art. 177, da Carta de 1967. Carlos Mário da Silva Velloso, *ob. cit.*, apresentou as seguintes conclusões: “1) se, na vigência da lei anterior, o funcionário havia preenchido todos os requisitos para a aposentadoria, não perde o direito adquirido pelo fato de não haver solicitado a concessão; 2) a norma do § 1º, do art. 177, da Constituição de 1967, estabeleceu um prazo para satisfação de requisitos e não para apresentação do requerimento de aposentadoria; 3) se o funcionário, antes da data da Constituição de 1967 (24.01.67), ou no prazo do § 1º, do seu art. 177, satisfaz os requisitos ali estabelecidos, tem direito a aposentar-se com as vantagens da legislação vigente à data da Constituição de 1967, mesmo que requeira a aposentadoria já na vigência da Emenda Constitucional n. 1/69. Esta não excluiu, de modo expresso, o que a Constituição de 1967 expressamente ressalvara; 4) ademais, um direito adquirido por força da Constituição, obra do Poder Constituinte originário, há de ser respeitado pela reforma constitucional, produto do Poder Constituinte instituído, ou de 2º grau, vez que este é limitado, explícita e implicitamente, pela Constituição; e 5) a norma transitória, desde que produza seus efeitos, se exaure, não necessitando ser repetida numa reforma constitucional posterior, para ter resguardados os efeitos dele decorrentes.”

¹⁰ A Constituição de 1988 foi a primeira a trocar o termo funcionário por servidor.

- 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.

§ 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.

§ 2º. A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º. 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."

A Constituição de 1988 trouxe significativa alteração no instituto da aposentadoria do servidor público, quando permitiu a concessão da aposentadoria voluntária proporcional por tempo de serviço e a revisão dos proventos, na mesma proporção e na mesma data em que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, e a extensão aos inativos de quaisquer benefícios ou vantagens concedidos, posteriormente, aos servidores em atividade.

A Carta de 1988 não repetiu a regra da Carta anterior, que determinava que os proventos da inatividade não poderiam exceder a remuneração percebida na atividade.

A Constituição de 1988 estabeleceu três espécies de aposentadoria: por invalidez, a compulsória e a voluntária com proventos integrais e proporcionais.

Em caso de invalidez permanente, o servidor poderá aposentar: a) com proventos integrais, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei; e b) proporcionais, nos demais casos.

A aposentadoria compulsória será concedida aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A aposentadoria voluntária, com proventos integrais, de acordo com o texto original da Constituição de 1988, poderia ser concedida quando o servidor cumprisse os seguintes requisitos: a) ter trinta e cinco anos de serviço, se homem, e trinta, se mulher; b) ter trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora.

A aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, era concedida: a) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher; b) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher.

O servidor tinha direito de contar, para fins de aposentadoria, o tempo de serviço público prestado a qualquer das entidades estatais (União, Estado e Município), bem como o tempo de serviço prestado à atividade privada, pois o art. 202, § 2º, estabeleceu a contagem recíproca desse tempo.

Transcritos os dispositivos pertinentes à aposentadoria do servidor público, desde a Constituição de 1891, constatamos que a aposentadoria dos servidores sempre teve natureza premial. Bastava ao servidor cumprir determinados pressupostos de invalidação, de tempo de serviço ou de idade, para o Estado lhe garantir este prêmio.

Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, a aposentadoria do servidor público sofreu diversas modificações, que serão tratadas adiante. Deixou ela de ser um prêmio e passou a ser uma contraprestação ao pagamento de contribuições, que devem proporcionar equilíbrio financeiro e atuarial do novo regime, uma vez que ficou assegurado aos servidores “regime previdenciário de caráter contributivo”.

Antes de analisarmos a Emenda Constitucional n. 20, vamos fazer uma análise da legislação ordinária que regulamentou o instituto da aposentadoria dos servidores públicos, no período que antecedeu à referida Emenda.

3 - LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Nos últimos anos, todas as alterações que tratam de aposentadoria, ocorridas na legislação ordinária, vieram para cassar ou restringir benefícios.

O Estatuto dos Servidores Públicos, regido pela Lei n. 1.711/52, era mais benéfico que o seu sucessor: o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, de que trata a Lei n. 8.112/90.

Uma vez que o núcleo deste trabalho será as alterações introduzidas no instituto da aposentadoria pela Emenda Constitucional n. 20/98, limitaremos-nos a analisar somente estes diplomas legais: Lei n. 1.711, de 28.10.52 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, e a Lei n. 8.112, de 11.12.90 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

3.1. Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União - Lei n. 1.711/52

A Lei n. 1.711/52, com as alterações introduzidas até 1990, data da edição da Lei 8.112, preceituou que:

“Art. 176. O funcionário será aposentado:

I - compulsoriamente, aos setenta anos de idade;

II - voluntariamente, aos trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, e aos trinta anos de serviço, se do sexo feminino;

III - por invalidez comprovada; ou

IV - nos casos previstos em lei complementar.

[...]

Art. 178. O provento de aposentadoria será:

I - integral, quando o funcionário:

- a) contar tempo de contribuição bastante para aposentadoria voluntária (item II do art. 176); ou
- b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou em decorrência de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna [...].
- c) proporcional ao tempo de serviço, nos demais casos”.

Essa lei concedeu várias vantagens¹¹ aos funcionários públicos, das quais destacamos as seguintes:

a) o funcionário que contasse mais de quarenta anos de serviço e tivesse exercido, no último decênio da carreira, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais, sem interrupção, poderia se aposentar com os vencimentos desse cargo (art. 179).

b) o funcionário que contasse tempo de serviço igual ou superior ao fixado para aposentadoria voluntária (trinta e cinco anos de serviço, se homem, e trinta, se mulher) passaria à inatividade: I - com o vencimento do cargo em comissão, da função de confiança ou da função gratificada que estivesse exercendo, sem interrupção, nos cinco anos anteriores; II - com idênticas vantagens, desde que o exercício de cargos ou funções de confiança tivesse compreendido um período de dez anos consecutivos ou não. Nesse caso, quando mais de um cargo ou função tivesse sido exercido, seriam atribuídas as vantagens do de maior valor, desde que correspondesse a um exercício mínimo de dois anos; fora dessa hipótese, atribuíam-se as vantagens do cargo ou função de valor imediatamente inferior, dentre os exercidos (art. 180¹²).

c) o funcionário que contasse trinta e cinco anos de serviço seria aposentado: I - com proventos correspondentes ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior; II - com proventos aumentados em vinte por cento, quando ocupante da última classe da respectiva carreira; e III – com a vantagem do inciso II, quando ocupante de cargo isolado, se nele tivesse permanecido durante três anos (art. 184).

¹¹ Vide notas de rodapé n. 08 e 09.

¹² A Lei n. 6.732/79 deu nova redação ao art. 180, da Lei n. 1.711/52, estabelecendo que: O funcionário que contar 6 (seis) anos completos, consecutivos ou não, de exercício em cargos ou funções enumerados nesta Lei, fará jus a ter adicionada ao vencimento do respectivo cargo efetivo, como vantagem pessoal, a importância equivalente à fração de 1/5 (um quinto):

- a) da gratificação de função do Grupo-Direção e Assistência Intermediárias;
- b) da diferença entre o vencimento do cargo ou função de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores ou do cargo de natureza especial previsto em Lei, ou da função de Assessoramento Superior (FAS), e o do cargo efetivo.

A partir da Constituição de 1988, foi assegurado aos servidores públicos o direito à aposentadoria voluntária proporcional por tempo de serviço e por idade, bem como a revisão de proventos, conforme o disposto no art. 40, transcrito.

Assim, desde 05.10.88, apesar de vários dispositivos da Lei n. 1.711/52 serem compatíveis com as normas daquela Constituição, não poderemos esquecer as inovações introduzidas pela Constituição de 1988, conforme exposto acima¹³.

3.2. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis - Lei n. 8.112/90

Com a promulgação da Constituição de 1988, em 05.10.88, ficou estabelecido que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, o regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.” (art. 39)

Em cumprimento a esse comando constitucional foi editada, em 11 de dezembro de 1990, a Lei n. 8.112.

No que se refere ao instituto da aposentadoria, a predita Lei, mantendo a mesma redação dada pela Constituição, preceituou que:

“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 lei¹⁴, e proporcionais nos demais casos;

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

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;

¹³ Como a Constituição não determinou que os proventos da inatividade não poderiam exceder a remuneração percebida na atividade, os servidores públicos, a partir de 05.10.88, voltaram a ter o direito de se aposentar com as vantagens previstas na Lei n. 1.711/52.

§ 1º. O acréscimo a que se refere este artigo ocorrerá a partir do sexto ano, à razão de 1/5 (um quinto) por ano completo de exercício de cargos ou funções enumerados nesta Lei, até completar o décimo ano.

§ 2º. Quando mais de um cargo ou função houver sido desempenhado, no período de um ano e ininterruptamente, considerar-se-á, para efeito de cálculo da importância a ser adicionada ao vencimento do cargo efetivo, o valor do cargo ou da função de confiança exercido por maior tempo, obedecidos os critérios nas alíneas “a” e “b” deste artigo.

¹⁴ O § 1º, deste artigo, estabelece: “Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget, Síndrome de Imunodeficiência Adquirida - AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada.”

- 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.
- [...]

Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Parágrafo único. São estendidas aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria”.

A Lei n. 8.112/90 também concedeu aos servidores públicos várias vantagens, no momento da inatividade. Entre elas, destacamos as seguintes:

“Art. 62¹⁵. Ao servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício.

§ 1º. Os percentuais de gratificação serão estabelecidos em lei em ordem decrescente a partir dos limites estabelecidos no art. 42.

§ 2º. A gratificação prevista neste artigo incorpora-se à remuneração do servidor e integra o provento da aposentadoria na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de cinco quintos.

§ 3º. Quando mais de uma função houver sido desempenhada no período de um ano, a importância a ser incorporada terá como base de cálculo a função exercida por maior tempo.

§ 4º. Ocorrendo o exercício de função de nível mais elevado, por período de 12 (doze) meses, após a incorporação da fração de 5/5 (cinco quintos), poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior.

[...]

Art. 192. O servidor que contar tempo de serviço para aposentadoria com provento integral será aposentado:

I - com a remuneração do padrão da classe imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado;

II - quando ocupante da última classe da carreira, com a remuneração do padrão correspondente, acrescida da diferença entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior.

¹⁵ A Lei 8.911, de 11.07.94, regulamentou a concessão de quintos aos servidores públicos civis da União.

Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de cinco anos consecutivos, ou dez anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de dois anos.

§ 1º. Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de dois anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.

§ 2º. A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção”.

Posteriormente, a Lei n. 9.527, de 10.12.97, revogou os artigos 192 e 193, acima transcritos, extinguindo, assim, todos os benefícios a que o servidor tinha direito ao se aposentar.

A mesma Lei n. 9.527/97 também extinguiu o direito à incorporação de quintos, transformando em vantagem pessoal nominalmente identificada as parcelas já incorporadas, estabelecendo que o seu reajuste só poderia ocorrer na hipótese de reajuste geral dos vencimentos do servidor público.

Constatamos, assim, que as vantagens conquistadas pelos servidores, desde a época da edição da Lei n. 1.711, de 28.10.52, há quase cinquenta anos, foram banidas do nosso ordenamento jurídico.

Como se não bastassem todas essas perdas, os servidores públicos, mais uma vez, viram os poucos direitos que lhes restavam serem retirados pela Emenda Constitucional n. 20/98.

4 - EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98

A Emenda Constitucional n. 20/98 introduziu profundas modificações no que se refere a benefícios previdenciários do servidor público ativo, inativo e dos pensionistas.

Criando um novo Regime Previdenciário para os Servidores Públicos, os dispositivos da EC n. 20/98 regulamentam a concessão de aposentadoria aos servidores em diversos momentos, sendo eles:

1) assegura a concessão de aposentadoria, a qualquer tempo, aos servidores públicos que, até a data da promulgação da Emenda - 16.12.98 - tenham cumprido os requisitos para a obtenção deste benefício, com base nos critérios da legislação vigente até então.

2) estabelece “regras de transição” que asseguram aos servidores que, em 16.12.98, se encontravam no exercício do cargo, de aproveitarem o tempo de serviço prestado até aquela data, mediante o cumprimento de condições de idade, tempo de contribuição mínima e de um período de contribuição equivalentes a vinte ou quarenta por cento do tempo que, na data da publicação da Emenda, faltaria para atingir os limites de tempo para aposentadoria voluntária, com provento integral ou proporcional.

3) estabelece novas regras para a concessão de aposentadorias aos servidores que ingressarem no serviço público após 16 de dezembro de 1998, data da promulgação da EC n. 20/98.

Vejamos, pois, as alterações introduzidas pela EC n. 20/98 no regime de aposentadoria dos servidores públicos.

4.1. Modificações ocorridas no regime de aposentadoria do servidor público

As modificações introduzidas pela EC n. 20/98 romperam com o sistema adotado pelas Constituições anteriores, pois a aposentadoria voluntária era concedida aos servidores que completasse o tempo de serviço exigido.

Agora, são instituídos dois novos requisitos, a saber: o tempo de contribuição e a idade mínima.

Vejamos, pois, detalhadamente, as modificações introduzidas pela EC n. 20/98 no nosso ordenamento jurídico.

4.1.1. Critérios de concessão de aposentadoria para os servidores que ingressaram no serviço público após 16.12.98

Com as alterações introduzidas pela EC n. 20/98, o art. 40 da Constituição determina que:

“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 à remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º. Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

[...]

§ 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 médio.

[...]

§ 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 à 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.

[...]

§ 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".

Inicialmente, cumpre-nos informar que, com a exclusão do regime jurídico único, previsto no art. 39, da Constituição de 1988, em sua redação original, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.98, cada entidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) poderá adotar regimes jurídicos diversos: estatutário ou trabalhista (CLT), “Ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que exige que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Polícia), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como ‘atividades exclusivas de Estado’, conforme previsto no art. 247, da Constituição¹⁶.”

Assim, conforme a natureza do regime jurídico em que os servidores ingressarem no serviço público - estatutário ou trabalhista - as contribuições serão devidas para regimes previdenciários diversos.

Os servidores ocupantes de cargo em comissão, cargo temporário ou de emprego público contribuirão para o regime geral da previdência social¹⁷, estando a ele subordinado (art. 40, § 13).

Os servidores públicos titulares de cargo efetivo estarão sujeitos ao regime previdenciário próprio (art. 40, *caput*).

Dessa forma, os servidores titulares de cargos efetivos terão direito às seguintes modalidades de aposentadoria: a) por invalidez; b) compulsória, aos setenta anos de idade; e c) voluntária.

A aposentadoria voluntária, com proventos integrais, poderá ser concedida ao servidor que cumprir os seguintes requisitos: a) ter dez anos de efetivo exercício no serviço público; b) cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; e c) 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 (art. 40, III).

A aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, poderá ser concedida ao servidor que cumprir os seguintes requisitos: a) ter dez anos de efetivo exercício no serviço público; b) cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; e c) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher (art. 40, § 1º, III, b).

¹⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito...*, p. 423.

¹⁷ “O Regime Geral da Previdência Social é gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. Os regulamentos básicos desse regime são as Leis n. 8.212 (Lei de Custeio) e 8.213 (Lei de Benefícios), de 24.07.91 (com as suas centenas de alterações subseqüentes, na maioria delas, por medidas provisórias), além dos Decretos n. 2.172 e 2.173, de 05.03.97. Entretanto, em 06.05.99, foi editado o Decreto n. 3.048, estabelecendo o novo Regulamento da Previdência Social. Como o Governo não pára de editar medida provisória, nenhum compêndio sobre legislação tem condições de estar atualizado e os segurados não têm o conhecimento das regras vigentes.” - CUNHA, Lásaro Cândido da. *Reforma da previdência*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 20.

A Emenda Constitucional n. 20 não alterou os critérios para a concessão da aposentadoria por invalidez e compulsoriamente aos setenta anos de idade. O que sofreu modificação foi a base de cálculo dos proventos, que terá como referência o tempo de contribuição e não mais o tempo de serviço.

Devemos frisar que, desde 16.12.98, somente é considerado o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço, ficando proibida qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictícia (art. 40, § 10).

A Emenda proibiu a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis¹⁸ na forma da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão (art. 40, § 11).

Entretanto, se o servidor estiver exercendo cargos acumuláveis, deverá ser observado o teto remuneratório estabelecido pela Constituição, qual seja, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal¹⁹ (art. 37, XI).

Vejamos, agora, os novos critérios estabelecidos para aqueles que se encontravam no exercício de cargo efetivo, em 16.12.98. Deveremos dividir este tópico em dois, pois teremos as regras estabelecidas para aqueles que tenham cumprido, até a data da publicação da EC n. 20/98, os requisitos para aposentadoria de acordo com os critérios da legislação vigente e, também, as regras de transição para os servidores que não possuíam, em 16.12.98, o direito à aposentação.

¹⁸ A Constituição, com as alterações introduzidas pela EC n. 19/98, estabelece que: "Art. 37...

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público".

¹⁹ A fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, que será também a referência de valor para o teto de remuneração da Administração Pública, será feita nos termos do art. 48, inciso XV, ou seja, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Assim, a iniciativa da referida lei caberá aos dirigentes máximos dos três Poderes.

4.1.2. Servidores que possuíam, em 16.12.98, o direito à aposentação

O art. 3º, da Emenda Constitucional n. 20, estabelece que:

“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 Federal²⁰.

§ 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 requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 4º. Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.”

Assim, se o servidor tiver completado, em 16.12.98, todos os requisitos estabelecidos pela Constituição de 1988, na sua redação original, bem como as regras previstas na legislação ordinária - Lei n. 8.112/90 - para pedir aposentadoria integral ou proporcional, poderá se aposentar, a qualquer tempo, pelas regras anteriores à Reforma ou optar pelas regras de transição, caso lhe sejam mais vantajosas.

²⁰ A Lei n. 9.783, de 28.01.99, concedeu, no art. 4º, a isenção de contribuição ao servidor público que permanecer em atividade após completar as exigências para a aposentadoria voluntária integral, até a data da publicação da concessão de sua aposentadoria, voluntária ou compulsória. O referido art. 4º preceitua que: “ O servidor público civil ativo que permanecer em atividade após completar as exigências para a aposentadoria voluntária integral nas condições previstas no art. 8º, da referida Emenda, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até a data da publicação da concessão de sua aposentadoria, voluntária ou compulsória.”

Esse servidor, se optar por permanecer em atividade, estará isento da contribuição previdenciária, até completar as exigências estabelecidas no art. 40, § 1º, III, “a”, quais sejam, 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.

Ressalte-se que o tempo de serviço considerado pela legislação anterior, para efeito de aposentadoria, será considerado como tempo de contribuição, excluído o tempo fictício²¹ (art. 4º, da EC 20/98).

4.1.3. Regras de transição para a concessão de aposentadoria aos servidores públicos

Para os servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à 16.12.98 e não adquiriram o direito à aposentadoria com provento integral ou proporcional, de acordo com as normas estabelecidas na legislação anterior à data de publicação da Emenda Constitucional n. 20/98 (art. 3º, § 2º), ficaram estabelecidas regras de transição para a concessão de aposentadoria com proventos integrais e com proventos proporcionais.

4.1.3.1. Aposentadoria com proventos integrais

Para o servidor que tenha ingressado em cargo efetivo na Administração Pública, até 16.12.98, mas que não tenha adquirido o direito à aposentação pelos critérios vigentes naquela data, a Emenda Constitucional n. 20 estabeleceu, para a concessão de aposentadoria voluntária com proventos integrais, que:

²¹ A Instrução Normativa n. 5, de 28.04.99, da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, que estabeleceu orientação aos órgãos de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, quanto aos procedimentos operacionais decorrentes da Emenda Constitucional n. 20/98, preceitua que: “Art. 2º. O tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria será contado como tempo de contribuição, excluído o fictício.

Parágrafo único. Considera-se tempo de contribuição fictício, para os efeitos desta Instrução Normativa, todo aquele considerado em lei como tempo de serviço público para fins de concessão de aposentadoria sem que haja por parte do servidor, a prestação de serviço e a correspondente contribuição social, cumulativamente, dentre outros os seguintes casos:

I - tempo contado em dobro da licença-prêmio por assiduidade não gozada;

II - tempo contado em dobro do serviço prestado às Forças Armadas em operações de guerra, de acordo com o disposto no art. 103, § 2º, da Lei n. 8.112/90.

III - acréscimo de 1/3 a que se refere o art. 137, inciso VI, da Lei n. 6.800/80, ao tempo de serviço militar para cada período consecutivo ou não de dois anos de efetivo serviço passados pelo militar nas guarnições da Categoria “A”, a partir da vigência da Lei n. 5.774, de 23 de dezembro de 1971;

IV - acréscimo ao tempo de serviço exercido em atividades perigosas, insalubres ou penosas, com fundamento no art. 9º, da Lei n. 5.890/73, no art. 57, da Lei n. 8.213/91, e no art. 64, do Decreto n. 2.172/97;

V - período a que se refere o art. 7º, do Decreto-lei n. 465/69, em que o servidor foi colocado à disposição de instituições federais de ensino, para exercer o magistério em regime de dedicação exclusiva;

“Art. 8º. Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta 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 dará 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 da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.”

Assim, para terem direito à aposentadoria com proventos integrais, os servidores terão que preencher os seguintes requisitos: a) 53 anos de idade, se homem, 48 anos de idade, se mulher; b) cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; c) contar o tempo de contribuição de trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e d) cumprir um pedágio de contribuição equivalente a 20% do tempo que, à data da publicação da Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição especificado acima.

Para ilustrarmos esta situação, damos o seguinte exemplo: um servidor do sexo masculino que, em 16.12.98, contasse vinte e cinco anos de contribuição poderá aposentar-se com trinta e sete anos de contribuição (35 + 20% de 10), caso já tenha cinquenta e três anos de idade e cinco anos de exercício no cargo. Constata-se, assim, que o referido servidor deverá trabalhar por mais doze anos (dez anos que faltavam para completar os trinta e cinco anos de contribuição, mais os dois anos de pedágio), podendo se aposentar em 16.12.2010.

VI - tempo em que o candidato, inclusive servidor público, esteve participando de curso de formação relativo à segunda etapa de concurso público, sem que tenha havido contribuição para qualquer regime de previdência; e

VII - tempo de que o servidor esteve exonerado, demitido, despedido ou dispensado de seu cargo ou emprego, nas hipóteses previstas na Lei n. 8.878/94, sem contribuição para nenhum regime de previdência; e

VIII - tempo em que o servidor esteve aposentado, sem contribuição para nenhum regime de previdência.

Art. 3º. O tempo de contribuição federal, distrital, estadual ou municipal, exceto o fictício, nos termos do art. 2º, será contado para efeito de aposentadoria.

Art. 4º. É vedado, a partir de 17 de dezembro de 1998, o cômputo de qualquer tempo de contribuição fictício, para efeito de concessão de aposentadoria, exceto para o servidor que reuniu, até 16 de dezembro de 1998, os requisitos para aposentadoria integral ou proporcional, desde que se aposente pelas regras então vigentes.”

4.1.3.2. Aposentadoria com proventos proporcionais

Para o servidor que tenha ingressado em cargo efetivo na Administração Pública, até 16.12.98, mas que não tenha adquirido o direito à aposentação pelos critérios vigentes naquela data, a Emenda Constitucional n. 20 estabeleceu, no § 1º, do art. 8º, para a concessão de aposentadoria voluntária com proventos proporcionais, as seguintes regras:

- a) cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;
- b) cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; e
- c) contar tempo de contribuição igual à soma de:
 - trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e
 - um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, à data da publicação da Emenda, faltaria para atingir os trinta anos de contribuição, se homem, e os vinte e cinco anos de contribuição, se mulher.

Entretanto, o inciso II, § 1º, do art. 8º, da EC n. 20/98, estabelece que os proventos da aposentadoria voluntária proporcional serão equivalentes a setenta por cento da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, acrescidos de cinco por cento desse valor por ano de contribuição que supere o tempo de contribuição de trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher, acrescidos do período adicional - pedágio (40% do tempo que, em 16 de dezembro de 1998, faltaria para atingir o limite de tempo para aposentadoria proporcional).

Como nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello²², “Na prática, assim que complete o tempo necessário para aposentar-se, segundo o regime que a Emenda 20 lhe irrogou, o servidor perceberá, necessariamente, 70% dos proventos integrais e nada mais. Só receberá os percentuais acrescíveis, se, contando ou superando o tempo de serviço necessário para se aposentar, ainda tiver que continuar trabalhando por mais tempo, em razão de lhe faltar a idade mínima, ou então, na hipótese de optar por continuar na ativa por mais algum tempo, mesmo já podendo se aposentar voluntariamente com proventos proporcionais. Com efeito, aí sim, será excedido o tempo resultante da soma das aludidas parcelas.”

4.2. Revisão de proventos

Como foi dito no início do trabalho, mais especificamente no tópico referente à Constituição de 1988, na sua redação original, uma das grandes conquistas do servidor público aposentado foi a garantia do direito à revisão de proventos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 206.

É que, até então, essa hipótese não existia. As Constituições de 1946 (art. 193) e de 1967²³ (art. 101, § 2º) previam, como única possibilidade de revisão de proventos, a modificação dos vencimentos do pessoal ativo exclusivamente “por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda”.

Felizmente, o direito conquistado em 1988 foi mantido pela Emenda Constitucional n. 20/98, sendo garantida a revisão dos proventos dos inativos sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados 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 (art. 40, § 8º).

4.3. Cálculo de proventos

A Emenda Constitucional n. 20 incluiu no § 2º, do art. 40, da Constituição, a regra de que “Os proventos da aposentadoria, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.”

Por sua vez, o § 3º, do mesmo artigo estabelece que os cálculos dos proventos terão como base a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

A vantagem prevista no artigo 62 (quintos), da Lei 8.112/90, foi extinta pela Lei 9.527, de 10.12.97, e, assim sendo, somente os servidores que incorporaram essa vantagem ao cargo efetivo, anteriormente a 10 de dezembro de 1997, é que poderão, no momento da aposentadoria, continuar fazendo jus a ela. Essa vantagem foi transformada em vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeitando, apenas, à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis da União.

A vantagem do art. 193 foi extinta em 19.01.95 pela Medida Provisória n. 831, e suas reedições, convertida na Lei n. 9.527/97. Essa vantagem permitia ao servidor que tivesse exercido, por período de cinco anos consecutivos ou dez anos interpolados, aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, desde que exercido por um período de dois anos.

Assim, atualmente, não há na legislação ordinária vantagem que o servidor possa levar para a aposentadoria, a não ser a remuneração do cargo efetivo.

4.4. Teto remuneratório

O inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda n. 19/98, estabelece, como limite máximo de remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos e de proventos dos inativos, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

²³ A Emenda Constitucional n. 01/69 regulamentou o assunto no art. 102, § 1º.

Por sua vez, o § 11, do art. 40, com a redação dada pela Emenda 20/98, dispõe que este limite será aplicado à soma total dos proventos da inatividade com a remuneração do cargo que o inativo estiver exercendo, seja este cargo em comissão, eletivo ou aqueles acumuláveis na forma da Constituição.

4.5. Acumulação de proventos

O art. 37, § 10, acrescentado pela Emenda n. 20/98, proibiu a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração²⁴.

Entretanto, as situações pré-constituídas foram respeitadas pela Emenda, que dispôs, no seu art. 11, que: “A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo”, ou seja, o teto remuneratório.

4.6. Contribuição previdenciária dos servidores

O novo Regime Previdenciário, instituído pela Emenda n. 20/98, dos servidores titulares de cargos efetivos possui caráter contributivo (art. 40).

Entretanto, desde abril de 1991, com a edição da Lei n. 8.162, foi determinada a contribuição do servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor - PSSS, incidente sobre sua remuneração e calculada mediante aplicação das alíquotas determinadas pela predita Lei.

As alíquotas de contribuição variaram entre 9% e 12%, aplicadas de acordo com a faixa de remuneração percebida pelos servidores.

Foram estabelecidas, posteriormente, outras alíquotas, inclusive por medidas provisórias.

Como o núcleo do nosso trabalho é a Emenda Constitucional n. 20, limitaremos a analisar as disposições contidas na Lei n. 9.783, de 28 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos ativos e inativos e dos pensionistas dos três Poderes da União.

A referida lei majorou a Contribuição Social dos servidores públicos ativos e instituiu a Contribuição Social para os inativos e pensionistas, estabelecendo que:

²⁴ Sobre o assunto, veja o estudo elaborado por MEDAUAR, Odete. Reforma da previdência: direitos assegurados ao servidor. *Boletim de Direito Administrativo*, abril/99, pp. 225 a 229.

“Art. 1º. A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão.

[...]

Art. 2º. A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais:

I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$1.200,00.

II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$2.500,00.

Parágrafo único. Os adicionais de que trata o *caput* têm caráter temporário, vigorando até 31 de dezembro de 2002.

Art. 3º. Não incidirá contribuição sobre a parcela de até R\$600,00 do provento ou pensão dos que forem servidores inativos ou pensionistas.

Parágrafo único. Será de R\$3.000,00 o valor da parcela de que trata o *caput*, quando se tratar de servidor inativo ou pensionista com mais de setenta anos de idade ou de servidor aposentado por motivo de invalidez”.

Como os percentuais dessas novas contribuições previdenciárias têm características de confisco, além de trazerem ofensa a vários preceitos constitucionais, os servidores ativos, inativos e os pensionistas, sentindo-se lesados, foram bater às portas do Judiciário, solicitando o afastamento da aplicação da Lei n. 9.783/99.

Felizmente, o Poder Judiciário deferiu centenas de medidas liminares, desobrigando os servidores do pagamento dessas alíquotas.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal houve também a concessão de liminar. Em Mandado de Segurança Preventivo, impetrado junto ao STF, dois servidores inativos daquele Tribunal tiveram deferida a liminar, pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, para afastar a incidência da Contribuição Social sobre os seus proventos. O Ex.^{mo} Senhor Ministro exarou, em 15.04.99, o seguinte despacho no MS 23.411-3/DF:

“Vistos. Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por José Laudelino de Barros e Mauro César Cerqueira Rodrigues, servidores aposentados do Quadro de Pessoal desta Corte, contra ‘atos ilegais’, abusivos e arbitrários de poder (f. 03) a serem praticados pelo Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, a partir de 1º de maio de 1999, consistentes na cobrança da contribuição social do servidor inativo, na forma dos arts. 1º a 3º, da Lei 9.783/99, de 28 de janeiro de 1999.

Sustentam os impetrantes, em síntese, o seguinte:

- a) a exação em apreço é ofensiva ao princípio do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF) dado que os servidores adquiriram o direito à aposentadoria por tempo de serviço sob o amparo da lei vigente, sendo ainda certo que a Emenda Constitucional n. 20/98, em nenhum momento, previu a possibilidade de se instituir a cobrança da contribuição em tela para os servidores inativos;
- b) a referida contribuição tem natureza de imposto, 'Seu fato gerador, base de cálculo do imposto de renda, faz parte do orçamento fiscal e não da seguridade social, conforme determina a Constituição Federal. É evidente o *bis in idem* de recolhimento, impondo-se, para tanto, a declaração da sua inconstitucionalidade. Nenhuma vantagem terá o servidor aposentado ou pensionista de uma contribuição que não lhe terá qualquer retorno, pois já se encontra aposentado.' (f. 10);
- c) a Constituição Federal, no art. 150, IV, não permite a utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, o que ocorre na espécie.

No que concerne à lesão e ameaça ao direito, reportam-se os impetrantes ao art. 5º, *caput*, XXXV e LXIX, da Lei Maior, e enfatizam o princípio da independência e harmonia dos Poderes da União.

Pedem a concessão de liminar para que a autoridade, ou seus prepostos, se abstenham de 'praticar qualquer ato administrativo que redunde na cobrança da contribuição', objeto da Lei 9.783/99 (f. 12); para tanto, sustentam os impetrantes a ocorrência do *fumus boni iuris* pela possibilidade de continuarem 'a usufruir dos benefícios da aposentadoria adquirida conforme a legislação vigente à época da concessão' (f. 11), bem como do *periculum in mora* evidenciado na cobrança da exação mencionada a partir de 1º de maio de 1999.

Finalmente, requerem a concessão definitiva do *writ*, declarando-se, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei 9.783/99.

Autos conclusos em 13.04.99.

Decido.

Notifique-se a digna autoridade apontada coatora, o Ex.^{mo} Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, para que preste, no prazo legal, as informações que entender necessárias ao julgamento do *writ*.

Examino o pedido da liminar.

A partir de 1º de maio p. futuro serão exigidas as contribuições estabelecidas pela Lei 9.783/99, de 28.01.99 (art. 6º). É cabível, portanto, a segurança preventiva. A partir de 1º de maio p. futuro os impetrantes estarão sujeitos a uma contribuição de 25% sobre a remuneração que percebem, calculada na forma do disposto nos artigos 1º e 2º da citada Lei 9.783/99.

Tenho como ocorrente, no caso, o requisito do *fumus boni iuris*, principalmente no que toca à alegação de que estaria ocorrendo, no caso, ofensa ao disposto no art. 150, IV, da CF. O *periculum in mora* decorre, sobretudo, dos percalços que estariam sujeitos os impetrantes para a obtenção da restituição das contribuições pagas, na hipótese do deferimento da segurança.

Defiro, em consequência, a medida liminar".

O Supremo Tribunal Federal, na ADIn n. 2010²⁵-DF ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil-OAB, deferiu, em 29-09-99, “O pedido de liminar em ação direta de inconstitucionalidade, para suspender, até decisão final da ação direta, no *caput* do art. 1º, a eficácia das expressões ‘e inativo, e dos pensionistas’ e ‘do provento ou da pensão’, e integralmente o art. 3º, e seu parágrafo único, todos da Lei n. 9.783/99. O Tribunal considerou relevante a arguição de inconstitucionalidade por ofensa ao art. 195, II, da CF, com redação dada pela EC n. 20/98, tendo em vista que a Constituição expressamente excluiu os inativos e pensionistas das fontes de custeio da referida contribuição (‘Art. 195. ...II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidos pelo regime geral de previdência de que trata o art. 201’).”

Na mesma ADIn, o Supremo, por maioria, deferiu o pedido de liminar para suspender a eficácia do art. 2º, e seu parágrafo único, da Lei 9.783/99, que acresce à alíquota de 11%, prevista no art. 1º, da citada lei, 9% ou 14%, de acordo com a remuneração, provento ou pensão recebida. O Tribunal considerou relevante a arguição de inconstitucionalidade pela descaracterização da função constitucional da contribuição de seguridade social, já que foi instituída em alíquotas progressivas com a finalidade de cobrir *deficit* passado e não benefício a ser pago ao contribuinte. O Tribunal também considerou relevante a tese de ofensa ao princípio que veda a utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da Constituição), salientando que o exame da questão do efeito confiscatório deve ser feito em função da totalidade do sistema tributário e não em função de cada tributo isoladamente”.

4.7. Previdência complementar

A Emenda Constitucional n. 20 permitiu, no art. 40, § 14, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de instituir regime de previdência complementar para os seus servidores titulares de cargo efetivo, ou seja, para os que estão sujeitos ao regime previdenciário do art. 40. Se estes entes políticos instituírem o regime de previdência complementar, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, ou seja, de R\$1.200,00²⁶.

A instituição desse regime de previdência complementar, observado o disposto no art. 202, deverá obedecer às normas traçadas pela lei complementar que venha a dispor sobre a matéria, conforme o disposto no § 15, do art. 40.

²⁵ Relator Ministro Celso de Mello. Publicação: Informativo do STF, n. 164.

²⁶ O art. 14, da EC n. 20/98, estabelece que: “O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.”

Somente mediante expressa opção do servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação do ato que instituir esse regime complementar, é que poderão ser aplicadas as regras dos parágrafos anteriores.

Maria Sylvania Zanella di Pietro²⁷ chegou às seguintes conclusões sobre esse regime de previdência complementar:

- a) trata-se de regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social;
- b) a instituição do regime será facultativa, baseando-se na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar;
- c) as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais referentes ao regime complementar não integram o contrato de trabalho; apenas os benefícios concedidos integram a remuneração;
- d) União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas autarquias, fundações, sociedade de economia mista, empresas públicas e outras entidades públicas não podem aportar recursos às entidades de previdência privada, salvo na qualidade de patrocinador, hipótese em que sua contribuição não poderá exceder a do segurado; neste caso, a relação entre os entes públicos e as entidades de previdência privada será regulada por lei complementar, que estabelecerá também os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; essa lei complementar aplicar-se-á, no que couber, às empresas permissionárias ou concessionárias de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.”

5 - CONCLUSÃO

Após a análise do texto consagrado na Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.98, podemos afirmar que o objetivo do Governo, com as modificações introduzidas no Texto Constitucional de 1988, é:

- a) reduzir as despesas com a folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas;
- b) alongar o período de permanência do servidor público civil em atividade;
- c) aproximar o regime de previdência desses servidores ao regime geral da previdência social; e
- d) instituir o regime de previdência complementar para os servidores, que será, obviamente, explorado pela iniciativa privada.

²⁷ PIETRO, Maria Sylvania Zanella di, *ob. cit.*, pp. 458 e 459.

Com a fixação do limite de idade para a aposentadoria voluntária com proventos integrais em sessenta anos, se homem, e cinquenta e cinco anos, se mulher, além do tempo de contribuição, o Governo estará aumentando a crise de desemprego que assola este País, pois os trabalhadores terão que permanecer em atividade para cumprir as novas regras impostas pela EC n. 20/98 e ter direito à aposentação. E isso, num País onde a quase totalidade da população começa a trabalhar com menos de dezoito anos de idade!

O mais interessante neste cenário criado, visando cumprir acordos com instituições internacionais, é que todas as conquistas alcançadas pelo servidor, há mais de meio século, foram extintas pelo atual Governo.

Entretanto, não obstante as vantagens conquistadas terem sido extintas, as contribuições dos servidores ativos foram aumentadas. Instituíram a contribuição para os servidores inativos e pensionistas, cuja finalidade foi cobrir o *deficit* passado e não o benefício a ser pago aos servidores, quando de sua aposentação.

Esqueceram que 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 (art. 194, da CF).

Mas o Supremo Tribunal Federal, guardião da nossa Constituição, julgou inconstitucional a contribuição criada pela Lei 9.783/99, minando a vontade de nossos governantes de jogar toda a responsabilidade do caos que o Sistema Previdenciário está vivendo nos ombros dos servidores públicos.

Não obstante, isso será por pouco tempo, pois o Governo encaminhará ao legislativo outra proposta de Emenda à Constituição, para que seja possível a instituição da contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas. Quanto aos ativos, em breve, as alíquotas de contribuição certamente serão aumentadas.

A irresponsabilidade governamental é tão grande que, quando em atividade, o servidor contribui para a previdência sobre o valor total de sua remuneração, sendo que, no momento da aposentadoria, os proventos deverão ser calculados com base na remuneração do cargo efetivo ocupado pelo servidor.

Que o trabalhador deva contribuir para o seu regime de previdência, não há dúvidas. Mas um Governo sério, límpido e transparente deve apresentar à sociedade os cálculos condizentes com essa contribuição.

A grande esperança é que o cidadão consiga, algum dia, o cumprimento do disposto no art. XXV.1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

6 - BIBLIOGRAFIA

- BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos proventos da aposentadoria do servidor público efetivo*. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 206, out/dez/96, pp. 143 a 163.
- CAMPANHOLE, Hilton Lobo e CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1964.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. *Considerações sobre o novo regime previdenciário dos servidores públicos (pós EC n. 20/98)*. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, outubro/99, pp. 633 a 646.
- COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 3ª edição.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- CUNHA, Lásaro Cândido da. *Reforma da previdência*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- DANTAS, Ivo. *Servidor público: aposentadoria e direito adquirido*. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, novembro/97, pp. 725 a 731.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Reforma da previdência na vida do servidor público civil da União*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1999.
- FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. Belo Horizonte, Del Rey, 1999.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Remuneração, subsídios, direitos sociais: algumas questões que já vão surgindo nos órgãos públicos*. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, janeiro/99, pp. 01 a 07.
- FREUDENTHAL, Sérgio Pardal. *Aposentadoria proporcional*. *Revista de Previdência Social*, n. 217, dez/98, pp. 1041 e 1042.
- GADELHA, João do Rego. *A discriminação limitativa do valor das aposentadorias pelo INSS e a sua ausência aos servidores públicos*. *Revista de Previdência Social*, n. 180, nov/95, pp. 812 a 814.
- GONÇALVES, Nilton Oliveira. *As novas regras para a aposentadoria*. São Paulo: LTr, 1999.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Remuneração dos servidores*. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, dezembro/98, pp. 791 a 806.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Reforma da previdência social: comentários à Emenda Constitucional n. 20/98*. São Paulo: LTr, 1999.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Compêndio de direito administrativo: servidor público*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MEDAUAR, Odete. *Reforma da previdência: direitos assegurados aos servidores*. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, abril/99, pp. 225 a 229.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- _____ *Acumulação de proventos, remuneração de cargo, constituição de 1988. Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, setembro/97, pp. 595 a 606.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teto remuneratório: notas sobre a aplicação do teto remuneratório instituído pela Emenda Constitucional n. 19/98. Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, janeiro/99, pp. 8 a 16.
- NASCIMENTO FILHO, Fírly. *Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- OLIVEIRA, Juarez de. *Estatuto dos funcionários públicos civis da União*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- *Revista de Previdência Social, Filantropia e irresponsabilidade fiscal: a causadora do déficit previdenciário*, n. 217, dez/98, pp. 1027 e 1028.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Servidores públicos: gratificação, FGTS, aposentadoria. Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Nova Dimensão Jurídica, junho/98, pp. 367 a 382.
- RODRIGUES JR., Otávio Luiz. *A desconstitucionalização da previdência social. Revista de Previdência Social*, n. 180, nov/95, pp. 803 a 806.
- ROMITA, Arion Sayão. *Inconstitucionalidade da contribuição previdenciária do aposentado. Revista de Previdência Social*, n. 217, dez/98, pp. 1029 e 1030.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.