

5ª EDIÇÃO | REVISTA E AMPLIADA

 **C**adern**o**
CADERNO
Cidadania
Minas Gerais | Fevereiro de 2011

guia dos
direitos
previdenciários
dos servidores públicos

Os benefícios, o financiamento, a organização
e a gestão da previdência dos servidores

APRESENTAÇÃO

Durante muitos anos no Brasil, a previdência social foi tratada como sendo um assunto exclusivo de aposentados e pensionistas. Trata-se de um grave erro. Verdade que a previdência é uma política fundamental de proteção à velhice e os aposentados e pensionistas precisam ficar vigilantes para garantir a preservação de seu poder de compra e para garantir uma pensão justa para os seus dependentes. Mas previdência garante proteção também às gerações mais jovens em casos de doença, acidente, invalidez, morte precoce e maternidade. E, além disso, todos envelheceremos e vamos precisar da aposentadoria e da pensão na velhice. Felizmente, mais recentemente, a questão previdenciária vem despertando interesse crescente das gerações mais jovens, especialmente daquelas que já estão há alguns anos no mercado de trabalho.

Podemos dizer mesmo que a previdência é parte constitutiva fundamental de uma sociedade justa e solidária. Cinco questões são centrais para o bem estar da sociedade: emprego, salário e renda, previdência e assistência social, saúde e educação. Emprego, salário e renda para que os trabalhadores possam garantir a sua manutenção e a de suas famílias. Previdência para garantir a substituição da renda do trabalho em função de doença, invalidez, idade avançada e outros eventos. Saúde para preservar o bem estar físico e mental das pessoas e recuperar a saúde em caso de doença. E educação para qualificar as pessoas para o trabalho e para a cidadania.

Previdência, devido a sua enorme repercussão social e econômica na vida das pessoas, é uma questão muito polêmica. Mas nesta cartilha não tratamos das divergências políticas em torno da questão previdenciária. O seu foco é explicar aos leitores, no caso desta cartilha aos servidores públicos e especialistas na questão previdenciária, como ficaram as regras da previdência do setor

público depois das reformas realizadas através de Emendas Constitucionais e de uma ampla legislação infraconstitucional – leis, decretos, portarias, e outros instrumentos legais. Regras da previdência, é bom ressaltar, que estão se tornando cada vez mais complexas.

A descrição dos direitos previdenciários, da organização e custeio dos regimes próprios e as informações sobre a previdência complementar são, no essencial, o que está previsto na Constituição e na ampla legislação infraconstitucional sobre o assunto. Nosso papel, ao montar o painel da previdência dos servidores, foi selecionar aqueles pontos que consideramos mais importantes em cada item e passar da redação técnica do direito para uma linguagem corrente, facilitando o entendimento do leitor. Este trabalho foi viabilizado, em grande medida, pelo portal da Presidência da República e do Ministério da Previdência, que permitiram a pesquisa do quadro legal brasileiro ao publicar todas as leis de forma rápida e, sobretudo, de forma compilada. Assim, temos ao alcance as novas leis, aquelas que já estão em vigor com a redação atual e as anteriores.

Esta cartilha, contendo quatro capítulos, 62 itens e 230 sub-itens, é resultado não somente dos estudos que temos realizado, mas também das necessidades concretas das pessoas que temos captado nas dezenas de palestras e debates dos quais participamos nos últimos anos e das dúvidas dos servidores que respondemos em nossa assessoria previdenciária. Espero que este Guia seja uma publicação útil para os servidores públicos e seus familiares, bem como para as pessoas interessadas no estudo da questão previdenciária no Brasil. Boa leitura.

Contagem, Minas Gerais, fevereiro de 2011.

José Prata Araújo

VEJA NESTA CARTILHA

OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES EFETIVOS..... 5

Competência legislativa	5
Aposentadoria integral (Emenda Constitucional 41).....	5
Aposentadoria integral (Emenda Constitucional 47).....	6
Diferenças entre as duas aposentadorias integrais	7
Regra de transição para a aposentadoria não integral.....	9
Regra permanente	10
Aposentadoria por idade	10
Aposentadoria compulsória	11
Aposentadoria por invalidez.....	11
Aposentadoria especial	15
Regras de aposentadoria do(a) professor(a)	17
Regra de transição para professor universitário	19
Abono de permanência no serviço	20
Pensão por morte.....	21
Licença para tratamento de saúde ou auxílio-doença.....	23
Auxílio-reclusão	24
Salário-família.....	24
Licença à gestante e licença-paternidade.....	24
13º salário ou provento.....	25
Saúde e segurança no trabalho	25
Outros direitos na seguridade social.....	26
Segmentos com critérios específicos.....	26
A previdência dos novos servidores.....	28

DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE BENEFÍCIOS

SERVIDORES EFETIVOS 31

Algumas definições gerais.....	31
Integralidade na aposentadoria	32
O cálculo pela média salarial.....	33
Quem tem direito à paridade	35
Reajuste pela inflação.....	37
Direito adquirido	39
Os dependentes do servidor.....	40
Uniformização com o INSS.....	41
Os acúmulos permitidos e os vedados.....	42
Piso e teto no setor público.....	43

Contagem de tempo de contribuição	45
O servidor e um novo concurso público	48
Parcelas no cálculo dos benefícios.....	48
Reversão de aposentadoria	49
Tempo de magistério.....	50
Quem são segurados do INSS.....	51
Servidores requisitados, licenciados e eleitos	52
Isenção de imposto de renda para aposentados e pensionistas.....	53
Isenção de Imposto de Renda para licença saúde ou auxílio-doença	54
Invalidez e morte quita casa própria	55
Cuidados na aposentadoria	56

A ORGANIZAÇÃO E custeio da Previdência – Servidores efetivos 57

Breve histórico dos regimes próprios de previdência dos servidores (RPPS)	57
O que são regimes próprios de previdência (RPPS)	59
Especificidades da capitalização dos RPPS	60
O caráter contributivo da previdência dos servidores	61
Criação e extinção de regimes próprios de previdência	64
Gestão dos regimes próprios.....	65
Equilíbrio financeiro e atuarial	67
Passivo atuarial é de R\$ 2,5 trilhões a R\$ 3 trilhões.....	69
Plano de amortização do passivo atuarial	70
A “segregação da massa” é alternativa?	72
Servidores pagarão a conta do passivo previdenciário?	75
Contra o catastrofismo neoliberal na previdência	77
Compensação financeira é fundamental para RPPS	81
Da utilização e aplicação dos recursos previdenciários	82
Migração para o INSS.....	83
Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.....	84

INFORMAÇÕES SOBRE A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR..... 87

Breve histórico dos fundos de pensão	87
Previdência complementar e novo teto para a aposentadoria	89
Previdência para poucos e uniformizada	90
Regime de capitalização e normas para as contribuições	91
As modalidades de benefícios	92
Entidades fechadas e a gestão	93

LEGISLAÇÃO CONSULTADA 95

OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES EFETIVOS

Competência legislativa

Legislação federal – em que pese que legalmente é garantida capacidade legislativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios de legislar em matéria previdenciária, a Constituição Federal centralizou no plano nacional quase tudo da legislação previdenciária dos servidores públicos das três esferas de Governo. São os seguintes os direitos garantidos pela Constituição Federal (artigos 7 e 40) e nas Emendas Constitucionais 20, 41 e 47: regras de transição para aposentadoria integral; regras transitórias para a aposentadoria não integral; regra permanente; aposentadoria por idade; aposentadoria compulsória; aposentadoria por invalidez; aposentadoria especial; regras de aposentadoria dos professores; auxílio-doença ou licença para tratamento de saúde; abono de permanência no serviço; pensão por morte; auxílio-reclusão; salário-família; 13º salário ou provento; salário-maternidade ou licença à gestante; licença-paternidade; políticas preventivas contra doenças e acidentes de trabalho.

Outros direitos nos entes federativos – a seguridade social dos servidores públicos dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) prevê outros direitos, concedidos diretamente pelos Tesouros ou através de Institutos de Previdência. Dentre os principais podemos citar: auxílio-natalidade; auxílio-funeral; assistência médica, odontológica e farmacêutica; licença para mãe adotante; pecúlios.

Aposentadoria integral (Emenda Constitucional 41)

Crítérios – a Emenda Constitucional 41/2003, artigo 6º, manteve a possibilidade de acesso dos servidores, admitidos até 31-12-2003, à uma regra de transição para a aposentadoria com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, desde que preenchidos cumulativamente cinco critérios: **a)** homem com 60 anos de idade, e mulher com 55 anos de idade; **b)** homem

com 35 anos de contribuição, e mulher com 30 anos de contribuição; **c)** 20 anos de efetivo exercício no serviço público; **d)** dez anos de carreira; **e)** cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Integralidade e paridade – mesmo com o aumento da idade, a regra da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 41 continuará sendo uma boa opção dos servidores admitidos até 31-12-2003, pois garante a integralidade e só não terá acesso a ela quem tem muito tempo averbado do setor privado, devido à exigência de 20 anos no serviço público. Essa regra de aposentadoria, além da integralidade, garante também a paridade dos proventos de aposentadoria com a remuneração dos servidores em atividade.

A linha de corte (31-12-2003) – na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pela regra da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 41, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.

Aposentadoria integral (Emenda Constitucional 47)

Nova regra para a integralidade – a Emenda Constitucional 47/2005, artigo 3º, criou uma nova regra de transição de acesso à aposentadoria integral dos servidores públicos admitidos até 16-12-1998, que será resultado, principalmente, de uma combinação entre tempo de contribuição e idade. Essa aposentadoria será concedida com base nos seguintes critérios: **a)** 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; **b)** 25 anos de serviço público; **c)** 15 anos na carreira e **d)** cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria; **e)** a idade mínima (60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher) terá um redutor da seguinte maneira: cada ano que o servidor trabalhar além dos 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, diminuirá um ano na idade. Essa regra de aposentadoria prevista na Emenda Constitucional 47, publicada em 5-7-2005, tem efeitos retroativos a 31-12-2003.

Fórmulas 95 e 85 – a regra da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47 confunde muita gente porque não esclarece quando é que a convergência entre tempo de contribuição e idade permitirá a aposentadoria. Essa convergência se dará aos 95 pontos para os homens (resultado da soma de 35 anos de contribuição mais 60 anos de idade), e terá a seguinte combinação de tempo de contribuição e idade: 35/60, 36/59, 37/58, 38/57, 39/56, 40/55, etc. E para as mulheres será aos 85 pontos (resultado da soma 30 anos de

contribuição e 55 anos de idade) e terá a seguinte combinação de tempo de contribuição e idade: 30/55, 31/54, 32/53, 33/52, 34/51, 35/50 etc.

Contagem de tempo fracionado em dias – os servidores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, cujas entidades nós assessoramos, têm direito à contagem fracionada em dias para fins do preenchimento dos critérios da Emenda Constitucional 47. Ou seja, para os fins da fórmula 95 (homens) e 85 (mulheres), períodos incompletos de tempo de contribuição e de idade podem ser somados. Assim, por exemplo, um servidor, se contar com 37 anos e 200 dias de contribuição e 57 anos e 165 dias de idade completa os 95 pontos, podendo requerer a sua aposentadoria. Ou então, em outro exemplo, uma servidora com 32 anos e 200 dias de contribuição e 52 anos e 165 dias de idade completa os 85 pontos, podendo requerer também a sua aposentadoria.

Quem será beneficiado – a regra da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47 beneficiará quem ingressou cedo para o mercado de trabalho, que completa o tempo de contribuição antes da idade mínima; que tenha ingressado também cedo para o serviço público, tendo que comprovar 25 anos nessa situação; e que comprove 15 anos na carreira e cinco no cargo.

Redutor na idade e paridade na aposentadoria e na pensão – se puder escolher, o servidor deve optar pela aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47. Ela, como a da Emenda Constitucional 41, que vimos anteriormente, garante a integralidade e a paridade. Seus diferenciais positivos são: o servidor, ao preencher o tempo de contribuição exigido, poderá abater o tempo de trabalho excedente na idade e as pensões decorrentes dessa regra de aposentadoria terão a paridade.

Linha de corte (16-12-1998) – na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pela regra da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.

Diferenças entre as duas aposentadorias integrais

Emenda 47 é melhor - são, portanto, duas as regras de aposentadoria integrais existentes – a da Emenda Constitucional 41 e a da Emenda Constitucional 47. Publicamos no quadro a seguir as diferenças entre as duas regras. Fica claro que a aposentadoria da Emenda Constitucional 47 é melhor porque

permite a redução da idade mínima e, além disso, as pensões decorrentes dessa aposentadoria terão a paridade. Mas as regras de acesso à essa aposentadoria são mais restritivas: o tempo de serviço público é de 25 anos, o tempo na carreira é de 15 anos, e só tem direito a ela quem já era servidor público em 16-12-1998.

ITENS	APOSENTADORIA INTEGRAL EMENDA CONSTITUCIONAL 41	APOSENTADORIA INTEGRAL EMENDA CONSTITUCIONAL 47
Data de vigência	Vigência em 31-12-2003	Aprovada em julho de 2005 com vigência retroativa a 31-12-2003
Quem tem direito	Quem já era servidor em 31-12-2003	Quem era servidor em 16-12-1998
Integralidade da aposentadoria	Garantia de integralidade	Garantia de integralidade
Paridade na aposentadoria	Garantia de paridade na aposentadoria com os servidores da ativa	Garantia de paridade na aposentadoria com os servidores da ativa
Anos de contribuição exigidos	35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher	35 anos de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher
Idade mínima	60 anos de idade, se homem e 55 anos de idade, se mulher, sem possibilidade de redução	Idade de 60 anos, se homem e de 55 anos, se mulher pode ser reduzida com o tempo adicional de contribuição
Tempo de serviço público	20 anos de serviço público	25 anos de serviço público
Tempo na carreira	10 anos na carreira	15 anos na carreira
Tempo no cargo	5 anos no cargo	5 anos no cargo
Reajuste das pensões	Pensões por morte resultantes dessa aposentadoria não terão a paridade e serão reajustadas pelo INPC	Pensões por morte resultantes dessa aposentadoria terão paridade com os servidores da ativa

Regra de transição para a aposentadoria não integral

Como ficou a transição – a aposentadoria proporcional tradicional (cinco anos antecipado em relação à aposentadoria integral), resguardado apenas o direito adquirido, foi extinta pela Emenda Constitucional 41, em 31-12-2003. Já a regra de transição para a aposentadoria integral, prevista na Emenda Constitucional 20, foi transformada em proporcional pela Emenda Constitucional 41, artigo 2º, através de redutores. A regra de transição, válida somente para os servidores que ingressaram no serviço público até 16-12-1998, será baseada nos seguintes critérios: **a)** idade mínima de 53 anos, se homem, e de 48 anos, se mulher; **b)** tempo de contribuição de 35 anos, se homem, e de 30 anos, se mulher; **c)** acréscimo (pedágio) de 20% sobre o tempo que o servidor ou servidora faltava para se aposentar no dia 16-12-1998; **d)** para ambos os sexos serão exigidos cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Redutores de 3,5% e 5% – quem optar por essa regra de transição terá um redutor de 3,5% para cada ano antecipado em relação às regras permanentes (60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher), até o limite de 24,5%, portanto, para aqueles servidores que completaram as exigências para a aposentadoria até 31-12-2005, ainda que a concessão do benefício ocorrer posteriormente a esta data. Para quem completou as exigências para a aposentadoria a partir de 01-01-2006, o redutor será de 5% para cada ano antecipado, o que poderá totalizar até 35%. O número de anos antecipados para cálculo da redução de 3,5% ou 5% será verificado no momento da concessão do benefício. Essa aposentadoria será calculada pela média salarial retroativa a julho de 1994, base para a incidência dos redutores, o que poderá reduzir ainda mais o valor da aposentadoria em relação à última remuneração, e, além disso, não se terá paridade.

Pedágio dificulta a aposentadoria – além de não garantir a aposentadoria integral, essa regra de aposentadoria está, na prática, se inviabilizando com o passar do tempo. Isso porque, o pedágio, fixado com base no tempo que o servidor faltava para a aposentadoria em 19-12-1998 (35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher), está ficando cada vez maior. Ou seja, quando mais tempo o servidor faltava para se aposentar naquela data maior será o pedágio ao longo dos próximos anos.

Opção ruim de aposentadoria – pelas razões listadas anteriormente, essa regra de aposentadoria deixou de ser vantajosa para os servidores públicos, que serão constrangidos a trabalhar até os 60 anos, se homem, e até os 55

anos, se mulher para ter direito à integralidade pela regra da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 41, podendo, em alguns casos, com a Emenda Constitucional 47, ter acesso ao benefício integral um pouco mais cedo. Essa mudança na regra de transição é a maior injustiça da reforma. Quem estava faltando um dia ou 20 anos para a aposentadoria terá, em muitos casos, o mesmo tratamento: para garantir o acesso à aposentadoria integral serão necessários até sete anos a mais de trabalho. Assim, essa regra de aposentadoria só serve mesmo para ter acesso ao abono de permanência em alguns casos.

Regra permanente

Os critérios – a regra permanente para a aposentadoria, a mais universal que consta do artigo 40 da Constituição Federal, parágrafo 1º, inciso III, alínea “a”, será baseada nos seguintes critérios: **a)** homem, com 60 anos de idade e mulher, com 55 anos de idade; **b)** homem com 35 anos de contribuição e mulher, com 30 anos de contribuição; **c)** para ambos os sexos serão exigidos dez anos no serviço público e **d)** cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Nesta regra, a aposentadoria será calculada pela média das remunerações, corrigidas monetariamente, retroativa a julho de 1994 e não se terá a paridade. Em muitos casos, sobretudo se a base de cálculo apresentar variações salariais expressivas ou se os reajustes salariais no período de cálculo tiverem sido superiores à inflação, essa aposentadoria terá uma redução expressiva.

A quem se aplica – essa regra de aposentadoria será aplicada, sobretudo, aos novos servidores, admitidos a partir de 31-12-2003, que não terão mais acesso à aposentadoria integral e, optativamente, aos servidores admitidos até aquela data, especialmente aqueles que têm muito tempo averbado do setor privado que os impossibilita de ter acesso às duas regras da aposentadoria integral, já que na regra permanente a exigência de tempo no serviço público é de apenas 10 anos. Essa regra de aposentadoria dá direito ao abono de permanência no serviço.

Aposentadoria por idade

Os critérios – em primeiro lugar, é preciso dizer que na aposentadoria por idade se exige também algum nível de contribuição. Trata-se também, a exemplo da regra permanente descrita anteriormente, de uma combinação de idade e tempo de contribuição com pequena relevância, no entanto, desse segundo critério. No caso da aposentadoria por idade, artigo 40 da Constituição Federal, parágrafo 1º, inciso III, alínea “b”, são as seguintes as condições: **a)**

idade mínima de 65 anos, se homem, e de 60 anos, se mulher; **b)** 10 anos de efetivo exercício no serviço público; **c)** cinco anos no cargo efetivo. Essa aposentadoria é calculada com base na média das remunerações, que retroage a julho de 1994 e é proporcional ao tempo de contribuição. A regra de cálculo da proporcionalidade da aposentadoria por idade é da seguinte forma: seu percentual será de um trinta e cinco avos por ano de contribuição (2,857%), se homem, e um trinta avos por ano de contribuição (3,333%), se mulher, percentuais esses que incidirão sobre a média salarial. Por isso, a aposentadoria por idade pode resultar, em muitos casos, em valores muito baixos e não se terá a paridade.

Ingresso tarde no mercado de trabalho – essa regra de aposentadoria, baseada que é numa idade mais avançada e numa menor exigência de tempo de contribuição, aplica-se, sobretudo, àqueles servidores que ingressaram tarde no mercado de trabalho. Ou seja, a Constituição veda a exigência de limite de idade para o ingresso no serviço público, mas a aposentadoria, toda vez que o ingresso no mercado de trabalho formal tenha sido tardia, terá um valor bastante reduzido. São poucos os servidores que se aposentam com base nessa regra.

Aposentadoria compulsória

Os critérios – compulsoriamente, os servidores e servidoras serão aposentados aos 70 anos de idade. Nesse tipo de aposentadoria não se exige tempo mínimo no serviço público e no cargo. Seu cálculo é similar à aposentadoria por idade: essa aposentadoria é calculada com base na média das remunerações, que retroage a julho de 1994 e é proporcional ao tempo de contribuição. Uma PEC em tramitação no Congresso Nacional passa a idade da aposentadoria compulsória para 75 anos.

Vedações legais – quanto à concessão da aposentadoria compulsória, é vedada: a previsão de concessão em idade distinta daquela definida na Constituição Federal; e fixação de limites mínimos de proventos em valor superior ao salário mínimo nacional. Essa aposentadoria não garante a paridade dos proventos de aposentadoria com a remuneração dos servidores em atividade.

Aposentadoria por invalidez

O que está previsto na legislação – o servidor que apresentar incapacidade permanente para o trabalho, conforme definido em laudo médico pericial, será aposentado por invalidez, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissio-

nal ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipótese em que os proventos serão integrais, na forma da lei. Lei do respectivo ente regulamentará o benefício de aposentadoria por invalidez, devendo disciplinar: **a)** a definição do rol de doenças; **b)** o conceito de acidente em serviço; **c)** a garantia de percentual mínimo para valor inicial dos proventos, quando proporcionais ao tempo de contribuição; e **d)** a periodicidade das revisões das condições de saúde que geraram a incapacidade e obrigatoriedade de que o aposentado se submeta às reavaliações pela perícia-médica.

Aposentadoria “integral” e proporcional – em geral, os diversos regimes de previdência, a exemplo do INSS, garantem o melhor cálculo para a aposentadoria por invalidez, que é uma das mais justas. No regime de previdência dos servidores, no entanto, a aposentadoria por invalidez sempre teve o pior cálculo, que foi agora piorado na Emenda Constitucional 41. A redação dessa Emenda Constitucional é confusa, pois o texto lido isoladamente no artigo 40 dá a entender que em muitos casos a aposentadoria por invalidez será integral. No entanto, o parágrafo 1º do artigo 40 prevê “que os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os proventos a partir dos valores fixados na forma parágrafos 3º e 17º”, ou seja, a base de cálculo da aposentadoria por invalidez, em qualquer caso, será a média das remunerações corrigidas monetariamente. Não existe mais a aposentadoria por invalidez integral: o que ficou previsto é a “integralidade” da média salarial, o que pode resultar em valores muito reduzidos. A regra da aposentadoria por invalidez proporcional é ainda pior, pois será calculada com base na média salarial e nos anos de contribuição do servidor. Nesse caso, seu percentual será de um trinta e cinco avos por anos de contribuição (2,857%), se homem, e um trinta avos por ano de contribuição (3,333%), se mulher, percentuais esses que incidirão sobre a média salarial, o que poderá conferir à aposentadoria por invalidez proporcional valores irrisórios. A aposentadoria por invalidez não tem paridade.

Percentual mínimo precisa ser fixado em lei – o regime de previdência dos servidores federais, prevê que, quando proporcional, a aposentadoria por invalidez não pode ser inferior a um terço da remuneração, uma garantia mínima de que o provento terá um redutor “limitado” a 67%. Um absurdo. O Ministério da Previdência orienta que os entes públicos podem fixar percentual mínimo para a aposentadoria por invalidez proporcional mais elevado. Uma sugestão é que o percentual mínimo seja de 70%, tanto para a aposentadoria proporcional quanto para a “integral”.

Doença grave, contagiosa ou incurável – lei em cada ente público deverá regulamentar a definição do rol de doenças que darão direito à aposentadoria por invalidez “integral”, o conceito de acidente em serviço e a periodicidade das revisões das condições de saúde que geraram a incapacidade. Essa questão é importante porque pode resultar em um cálculo mais favorável da aposentadoria por invalidez, pode também garantir a isenção do Imposto de Renda e dobrar a faixa de isenção da contribuição previdenciária.

O rol de doenças na União – no caso da União, a Lei 8.112/90 enumera as seguintes que dão direito à aposentadoria por invalidez “integral”: 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 (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida – AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada. O servidor federal aposentado com provento proporcional, se acometido dessas doenças, poderá ter sua aposentadoria recalculada por uma melhor regra de cálculo.

O rol de doenças no Estado de Minas Gerais – já a legislação dos servidores estaduais mineiros (Lei Complementar 110/2009) ampliou a lista de doenças que dão direito ao cálculo mais vantajoso da aposentadoria por invalidez, que passou a ser a seguinte: tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, artrite reumatóide, fibrose cística (mucoviscidose), lúpus eritematoso disseminado (sistêmico), pênfigo foliáceo e outras que a lei indicar. Em relação à legislação anterior, as doenças incluídas na lista são: artrite reumatóide, fibrose cística (mucoviscidose), lúpus eritematoso disseminado (sistêmico).

Acidente em serviço e moléstia profissional – a legislação previdenciária dos servidores públicos mineiros tem as seguintes definições: **a)** acidente em serviço o evento danoso que tiver como causa mediata ou imediata o exercício das atribuições inerentes ao cargo ou, ainda, a agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício de suas atribuições; **b)** moléstia profissional a enfermidade que decorrer das condições do serviço ou de fato nele ocorrido, devendo o laudo médico estabelecer a sua rigorosa caracterização.

Licença para tratamento – a legislação nos diversos entes federativos prevê, ainda, que a aposentadoria por invalidez será precedida de licença para tratamento de saúde. No caso da União e do Estado de Minas Gerais a previsão é de uma licença por período não excedente a 24 meses. Expirado o período de licença e não tendo condições de reassumir ou de ser readaptado, o servidor será aposentado por invalidez.

Reversão da aposentadoria por invalidez – três informações importantes sobre essa questão: **a)** o aposentado que voltar a exercer qualquer atividade laboral terá a aposentadoria por invalidez permanente cessada a partir da data do retorno, inclusive em caso de exercício de cargo eletivo; **b)** na previdência dos servidores federais está previsto que a critério da Administração, o servidor em licença para tratamento de saúde ou aposentado por invalidez poderá ser convocado a qualquer momento, para avaliação das condições que ensejaram o afastamento ou a aposentadoria; **c)** não são poucos os aposentados por invalidez que nos últimos anos que lutam para voltar a ativa, mesmo sem as condições adequadas de saúde, devido às perdas enormes que tiveram com o novo cálculo previsto na Emenda Constitucional 41. Ou seja, ao se aposentar por invalidez, o servidor precisa, mais que ninguém, de manter a sua renda para viabilizar o tratamento, e o cálculo faz o contrário, reduz drasticamente a renda. Se aprovada a PEC 270, essa situação poderá ser corrigida.

Aposentadoria por invalidez ou outra mais vantajosa – na ocorrência das hipóteses previstas para concessão de aposentadoria por invalidez a segurança que tenha cumprido os requisitos legais para concessão de aposentadoria voluntária em qualquer regra, a previdência dos servidores deverá facultar que, antes da concessão da aposentadoria, o servidor, ou seu representante legal, opte pela aposentadoria de acordo a regra mais vantajosa. Essa informação de opção pela regra mais vantajosa é de conhecimento geral dos servidores. O principal problema é outro: não são poucos os casos de servidores sendo aposentados por invalidez, com grandes perdas, faltando pouco tempo para a aposentadoria integral com paridade. Nesse caso, temos recomendado, que, sempre que possível, o servidor deve administrar o tempo que falta para que possa preencher os critérios da aposentadoria integral.

PEC 270 – uma Proposta de Emenda Constitucional – PEC de número 270, em tramitação no Congresso Nacional, corrige uma série de injustiças em relação aos aposentados por invalidez. A PEC 270, em seu substitutivo, prevê: **a)** o servidor que tenha ingressado no serviço público até 31-12-2003, caso

se aposente por invalidez, voltará a ter direito à aposentadoria integral e à paridade (neste caso também para as pensões derivadas dos proventos desses servidores); **b**) esses dispositivos terão aplicação retroativa a 31-12-2003, o que significa que o recálculo daqueles aposentados por invalidez que se aposentaram daquela data até publicação da Emenda Constitucional resultante da PEC 270; **c**) os servidores admitidos depois de 31-12-2003 continuarão com as aposentadorias por invalidez calculadas de acordo com o artigo 40 da Constituição Federal pela média salarial e o reajuste será pelo INPC, mas acaba, no entanto, o cálculo proporcional baseado nos anos de contribuição, ou seja, todas as aposentadorias por invalidez serão de 100% da média salarial; **d**) o servidor aposentado com proventos proporcionais, se acometido de situação de invalidez permanente, passará a perceber proventos integrais, calculados na forma do dispositivo constitucional que amparou a sua concessão original, com efeitos financeiros a partir da data de emissão do respectivo laudo médico pericial.

Aposentadoria especial

Direito não regulamentado – desde a Constituição de 1988 está prevista a possibilidade de aposentadoria especial para os servidores públicos. Isto está garantido na Emenda Constitucional 20, que prevê: é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar. Este dispositivo legal até hoje não foi regulamentado por lei federal e o governo federal proibiu, inclusive, que Estados e Municípios, em função da omissão legal, implantassem esse direito para os seus servidores.

Emenda amplia direito – a Emenda Constitucional 47 manteve o direito à aposentadoria especial aos servidores expostos a condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física, suprimindo apenas a expressão “exclusivamente”, e estendeu esse direito aos servidores que exerçam atividades de risco e aos servidores portadores de deficiência.

Quem terá direito – vale ressaltar que, numa eventual regulamentação, quem recebe o adicional de insalubridade não terá direito, necessariamente, à aposentadoria especial. Isso porque, as legislações trabalhista e previdenciária são autônomas. Para os servidores, é bom que continue assim, pois se não fosse essa autonomia, a legislação de previdência cancelaria, em muitos casos,

o direito ao adicional de insalubridade, por ser mais rigorosa na concessão do benefício de aposentadoria especial.

Idade, integralidade e paridade – se seguir o modelo do setor privado, a aposentadoria especial será concedida alguns anos mais cedo em relação ao tempo de contribuição e não terá idade mínima. Mas terá enormes restrições. O Ministério da Previdência Social, através de uma Instrução Normativa, iniciou um processo de regulamentação da aposentadoria especial do servidor público. A referida instrução “estabelece instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelos regimes próprios de previdência social para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados por Mandato de Injunção”. A Instrução Normativa é problemática para os servidores por diversos motivos: **a)** ela não regulamenta amplamente a aposentadoria especial dos servidores, mas apenas os casos dos servidores públicos amparados por Mandato de Injunção; **b)** a regulamentação é muito similar ao setor privado, o que limita o seu alcance a poucos trabalhadores; **c)** e o pior: como a aposentadoria especial faz parte do artigo 40 da Constituição Federal, o Ministério da Previdência entende que o seu cálculo será feito pela média salarial desde julho de 1994 e os reajustes serão pela inflação. Ou seja, para o Ministério da Previdência, a aposentadoria especial garantirá a aposentadoria antecipada em alguns casos mas sem integralidade e sem a paridade.

Policiais civis – a nova redação da aposentadoria especial da Emenda Constitucional 47, que passa a contemplar os servidores que exercem atividades em condições de risco, vem tardiamente dar cobertura constitucional ao regime previdenciário dos policiais civis estaduais e federais. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais, através de uma Lei Complementar de 2007, aprovou regras mais flexíveis para os policiais civis mineiros: **a)** o servidor policial civil será aposentado voluntariamente, independentemente da idade, após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de efetivo exercício na Polícia; **b)** os proventos do policial aposentado corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e serão revistos, na mesma proporção e data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos ao policial aposentado quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos a esses servidores, inclusive os decorrentes da transformação ou reclassificação do

cargo ou função em que se deu a aposentadoria. Essa lei está sendo questionada por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN.

Regras de aposentadoria do(a) professor(a)

O que é tempo de magistério? – são consideradas funções de magistério, para fins de aposentadoria, as exercidas por professores no desempenho de suas atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio, em seus níveis e modalidades, incluídas, além do exercício de docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, conforme critérios e definições estabelecidas em norma de cada ente federativo. A aposentadoria dos professores obedecerá às regras descritas a seguir.

Aposentadoria integral (Emenda 41) – o professor da educação infantil e do ensino fundamental e médio e equiparado, admitido até 31-12-2003, terá direito à aposentadoria integral, que corresponderá à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: **a)** idade de 55 anos, se homem, e de 50 anos, se mulher; **b)** tempo de contribuição de 30 anos, se homem, e de 25 anos, se mulher; **c)** 20 anos de efetivo exercício no serviço público; **d)** 10 anos na carreira; **e)** cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Essa continuará sendo a principal forma de aposentadoria dos professores, admitidos no serviço público até 31-12-2003, pois garante a integralidade e a paridade, e só não terá acesso a ela: **a)** quem tem muito tempo de magistério averbado do setor privado, devido à exigência de 20 anos no serviço público, **b)** tempo de trabalho em outras profissões no setor público ou privado, que não seja de magistério; **c)** tempos de trabalho fora de sala de aula não reconhecidos como de magistério; **d)** e aqueles professores e professoras que iniciaram muito tarde no magistério (depois dos 40 a 45 anos de idade). No nosso entendimento, o professor(a), caso tenha ficado algum tempo fora de sala de aula, não cai necessariamente na regra comum. Por exemplo: uma professora com 50 anos de idade, 29 anos de contribuição, sendo 25 anos em sala de aula e 4 anos em uma função não reconhecida como de magistério, pode se aposentar pela regra do magistério. Ou seja, a Constituição fala em 25 anos de efetivo exercício de magistério, mas não prevê que este tempo seja ininterrupto.

Regra da PEC paralela não foi aprovada para os professores – a PEC paralela, na versão aprovada pela Câmara dos Deputados, garantia a regra de tran-

sição para a aposentadoria integral também para os professores, onde cada ano de contribuição além dos 25 anos, se mulher, e de 30 anos, se homem, reduziria um ano na idade de 50 anos, se mulher, e de 55 anos, se homem. Essa regra foi suprimida pelo Senado no texto final que resultou na Emenda Constitucional 47, sob o argumento de que não fazia parte do acordo da PEC paralela naquela casa legislativa, onde se originou a proposta. Assim, permanece para os professores uma única regra para a aposentadoria integral, que é aquela prevista na Emenda Constitucional 41, descrita no item anterior.

Regra de transição para aposentadoria não integral – a regra de transição para os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio admitidos até 16-12-1998 foi mantida, podendo a aposentadoria ser concedida se cumpridos os seguintes critérios: **a)** idade de 53 anos, se homem, e de 48 anos, se mulher; **b)** tempo de contribuição de 35 anos, se homem, e de 30 anos, se mulher; **c)** para equiparar os professores aos demais servidores nas regras de transição, o tempo de serviço cumprido até 16-12-1998 deve ser acrescido de 17%, se homem, e de 20%, se mulher, desde que se aposentem, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério ou equiparado; **d)** depois de realizado o acréscimo anterior, será aplicado o pedágio de 20% sobre o tempo que o servidor faltava para completar o tempo de contribuição em 16-12-1998; **e)** cinco anos no cargo efetivo. Cumpridos os critérios da regra de transição, o professor poderá se aposentar, mas haverá um redutor de 5% por ano antecipado a partir de janeiro de 2006 (3,5% para quem se adquiriu o direito até o final de 2005) em relação às regras permanentes (55 anos de idade, se professor, e 50 anos, se professora), até o limite de 10%. O número de anos antecipados para cálculo da redução de 3,5% ou 5% será verificado no momento da concessão do benefício. Nessa regra, o cálculo da aposentadoria será feito pela média das remunerações retroativa a julho de 1994. Essa regra deixou de ser interessante para os professores, porque não garante mais a aposentadoria integral e em nenhum caso garante a paridade.

Regra permanente – na regra permanente para os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio e equiparados são os seguintes critérios para a aposentadoria: **a)** homem, com 55 anos de idade, e mulher, com 50 anos de idade; **b)** homem, aos 30 anos de contribuição, e mulher, aos 25 anos de contribuição; **c)** dez anos no serviço público e **d)** cinco anos no cargo efetivo. Nessa regra, o cálculo da aposentadoria será feito pela média das remunerações retroativa a julho de 1994 e não terá a integralidade nem a paridade. Essa regra de aposentadoria será típica dos novos professores admi-

tidos a partir de 31-12-2003 e, optativamente, pelos professores admitidos até aquela data, especialmente por aqueles que têm muito tempo de magistério averbado do setor privado, já que nesse caso a exigência de serviço público é de apenas 10 anos.

Outras regras de aposentadoria – a) as regras para as aposentadorias por invalidez, por idade e compulsória dos professores são as mesmas dos demais servidores. Para o cálculo do valor inicial dos proventos proporcionais, nestes três casos, será utilizada fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador, o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais, não se aplicando a redução no tempo de idade e contribuição, relativa ao professor. Isso significa, nesses três casos, que a base de cálculo, quando proporcional, é a mesma dos demais servidores: 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; **b)** vale ressaltar, ainda, que tendo os professores muito tempo que não seja de magistério (tempo privado e público em outras profissões, tempo como professor fora de sala de aula não reconhecido como de magistério, etc), eles aposentar-se-ão pelas regras dos demais servidores, com cinco anos a mais na idade e no tempo de contribuição, pela aposentadoria integral da Emenda Constitucional 41 e na regra permanente (60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher); **c)** cabe ressaltar, também, que caso os professores tenham sido forçados a se aposentar pelas regras comuns, eles poderão usufruir também do redutor da idade previsto na Emenda Constitucional 47: cada ano que o professor trabalhar além dos 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, diminuirá um ano na idade (60 anos, se homem, e 55 anos de idade, se mulher).

Regra de transição para professor universitário

Os critérios – o professor universitário, admitido até 16-12-1998, continua com o direito de se aposentar pela regra de transição, com base nos seguintes critérios: **a)** idade de 53 anos, se homem, e de 48 anos, se mulher; **b)** tempo de contribuição de 35 anos, se homem, e de 30 anos, se mulher; **c)** para equiparar o professor aos demais servidores nas regras de transição, o tempo de serviço cumprido até 16-12-1998 deve ser acrescido de 17%, se homem, e de 20%, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério; **d)** depois de realizado o acréscimo anterior, será aplicado o pedágio de 20% sobre o tempo que o servidor faltava para completar o tempo de contribuição em 16-12-1998; **e)** cinco anos no cargo efetivo.

Redutores – cumpridos os critérios da regra de transição, o professor universitário poderá se aposentar, mas haverá um redutor de 5% por ano antecipado a partir de 01-01-2006 (3,5% para quem preencheu os critérios até o final de 2005) em relação às regras permanentes (60 anos de idade, se homem, 55 anos, se mulher), até o limite de 35%. Nessa regra, o cálculo da aposentadoria será feito pela média das remunerações retroativa a julho de 1994, base para a aplicação dos redutores, e não se terá a paridade. Assim, essa regra deixou de ser interessante para os professores universitários, que só devem recorrer a ela para fins de abono de permanência.

Abono de permanência no serviço

Quem tem direito – o servidor que completou ou que vier a completar as exigências para a aposentadoria e que opte por permanecer em atividade fará jus ao abono de permanência no serviço equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória. Terão direito ao abono de permanência, pela Emenda Constitucional 41 – EC 41, os seguintes servidores: **a)** aqueles que têm direito adquirido à aposentadoria voluntária (por tempo de contribuição e por idade) até 31-12-2003 e que contem com, no mínimo, 25 anos de contribuição, se mulher, ou 30 anos de contribuição, se homem, que permaneceram no serviço (EC 41, artigo 3º, parágrafo 1º); **b)** aqueles com direito à aposentadoria não integral nas regras de transição (EC 41, artigo 2º); **c)** os servidores que completarem as exigências na regra permanente, inclusive do professor (Artigo 40 da Constituição Federal, parágrafo 1º, inciso III, alínea “a”).

Abono de permanência não amarra a aposentadoria – o abono de permanência funciona na prática da seguinte forma: o servidor alcança esse direito quando preenche as regras de aposentadoria piores (calculadas pela média salarial e sem paridade) e permanece no trabalho, em geral, até atingir uma das duas regras da aposentadoria integral com paridade. Muitos servidores têm dúvidas se o abono de permanência não vincula à aposentadoria que possibilitou a sua concessão. Para dirimir essa dúvida, o Ministério da Previdência editou um esclarecimento nos seguintes termos: o recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, não constitui impedimento à concessão do benefício de acordo com outra regra vigente, inclusive as duas regras de aposentadorias integrais, des-

de que cumpridos os requisitos previstos para essas hipóteses, garantida ao segurado a opção pela mais vantajosa.

Abono é auto-aplicável – o pagamento do abono de permanência será de responsabilidade do respectivo ente federativo e será devido a partir do cumprimento dos requisitos para a obtenção do benefício, mediante opção expressa pela permanência em atividade. Caso o ente federativo não tenha pago automaticamente o abono de permanência aos servidores, cabe a cada servidor requerê-lo retroativamente a 31-12-2003, com o pagamento, inclusive, dos valores não recebidos no tempo certo.

Pensão por morte

O melhor seguro de vida – no caso de morte do servidor ativo ou aposentado, seus dependentes fazem jus à pensão por morte. Trata-se de uma proteção previdenciária fundamental, que, ao contrário do seguro de vida vendido pelos bancos e seguradoras, que paga uma prestação maior, mas única, significa um pagamento mensal e continuado que garante a tranqüilidade da família. A previdência pública é o melhor seguro de vida que se pode deixar para os familiares.

Pensão não é mais integral – com a Emenda Constitucional 41, a pensão por morte deixou de ser integral a partir de determinada faixa salarial. O benefício da pensão por morte será igual: **a)** ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o teto do INSS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito, ou seja, haverá um redutor de 30%; **b)** ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o teto do INSS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito, ou seja, também haverá um redutor de 30%. Vale ressaltar dois pontos: **a)** não existe regra de transição para o cálculo das pensões, os critérios citados anteriormente, inclusive com os redutores de 30%, se aplicam aos dependentes dos novos e também dos antigos servidores; **b)** muitos servidores se confundem sobre o cálculo da pensão, com o entendimento de que o redutor de 30% vale para todas as pensões e sobre todas as faixas salariais. Explicando: o servidor que recebe até o teto do INSS de aproximadamente 6,80 salários mínimos deixará para seus dependentes uma pensão integral. Já o servidor que recebe acima deste teto, terá seu cálculo realizado da seguinte maneira: a pensão será integral até a faixa de 6,80 salários mínimos e terá um redutor de 30% acima desta faixa, sendo o valor final da pensão resultado da soma das duas parcelas.

Quatro observações – a) no cálculo de pensão oriunda de falecimento de servidor na atividade, é vedada a inclusão de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão ou do abono de permanência, bem como a previsão de incorporação de tais parcelas diretamente no valor da pensão ou na remuneração, apenas para concessão do benefício, ainda que mediante regras específicas; **b)** a pensão por morte deixou de ser integral com a regulamentação da Emenda Constitucional 41, através de Medida Provisória, a partir de 20-02-2004; **c)** o valor em reais do teto, faixa de integralidade da pensão por morte, será reajustado na mesma época e pelos mesmos índices aplicáveis aos benefícios do INSS; **d)** as regras para o rateio da pensão entre os beneficiários variam em cada ente federativo. Dois exemplos desse rateio são descritos a seguir.

Rateio da pensão (servidores federais) – para os dependentes dos servidores federais, o rateio é feito da seguinte forma: **a)** a pensão será concedida integralmente ao titular da pensão vitalícia, exceto se existirem beneficiários da pensão temporária; **b)** ocorrendo habilitação de vários titulares à pensão vitalícia, o seu valor será distribuído em partes iguais entre os beneficiários habilitados; **c)** ocorrendo habilitação às pensões vitalícia e temporária, metade do valor caberá ao titular ou titulares da pensão vitalícia, sendo a outra metade rateada em partes iguais, entre os titulares da pensão temporária; **d)** ocorrendo habilitação somente à pensão temporária, o valor integral da pensão será rateado, em partes iguais, entre os que se habilitarem.

Rateio da pensão (servidores mineiros) – para os dependentes dos servidores estaduais mineiros, a pensão divide-se da seguinte forma: **a)** por morte do segurado, adquirem direito à pensão, pela metade, o cônjuge ou o companheiro sobrevivente, e, pela outra metade, em partes iguais, os filhos; **b)** se não houver filhos com direito à pensão, essa será deferida, por inteiro, ao cônjuge ou ao companheiro sobrevivente; **c)** cessando o direito à pensão de um dos filhos, o respectivo benefício reverterá, em partes iguais, aos demais filhos, se houver; caso contrário, a pensão será deferida, por inteiro, ao cônjuge ou ao companheiro sobrevivente; **d)** não havendo cônjuge ou companheiro com direito à pensão, será o benefício pago integralmente, em partes iguais, aos filhos; **e)** reverterá em favor dos filhos o direito à pensão do cônjuge ou do companheiro que perder a condição de dependente; **f)** sempre que se extinguir o benefício de pensão por morte para um dependente, proceder-se-á a novo rateio, cessando o benefício com a extinção do direito do último dependente da mesma classe.

Paridade praticamente acabou – a maioria das pensões concedidas depois da Emenda Constitucional 41, de 31/12/2003, à exceção daquelas decorrentes da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47/2005, não tem mais a paridade dos proventos de pensão com a remuneração dos servidores em atividade. O reajuste passou a ser pelo INPC.

Pensão de cargos acumuláveis – em caso de falecimento de segurado em exercício de cargos acumuláveis ou que acumulava proventos ou remuneração com proventos de cargos acumuláveis, o cálculo da pensão será feito individualmente, por cargo ou provento.

Pensão para dependentes de homossexuais – na previdência dos servidores ainda não foi implantada, de forma ampla, a dependência homossexual para fins previdenciários como no INSS. No entanto, diversos municípios e estados já avançaram nesse direito. Algumas Câmaras Municipais de capitais, como as de Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, João Pessoa, Fortaleza, já aprovaram leis garantindo aos dependentes dos servidores municipais homossexuais os mesmos direitos dos dependentes heterossexuais. Esta conquista ganhou maior dimensão no setor público com as leis aprovadas nas Assembleias Legislativas dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Em São Paulo, a lei previu que é dependente do servidor para fins de pensão “o companheiro ou a companheira, na constância da união homoafetiva”. No Rio de Janeiro, foi incluído na lei estadual o seguinte parágrafo: “Equiparam-se à condição de companheira ou companheiro, os parceiros homoafetivos, que mantenham relacionamento civil permanente, desde que devidamente comprovado, aplicando-se para configuração deste, no que couber, os preceitos legais incidentes sobre a união estável entre parceiros de sexos diferentes”. Naqueles locais onde esse direito não foi ainda reconhecido, como é o caso de Minas Gerais, os servidores têm conseguido a sua implementação em ações judiciais, ainda que restritas aos reclamantes.

Licença para tratamento de saúde ou auxílio-doença

Dois situações – na maioria dos entes federativos é direito do servidor, a licença para tratamento de saúde, com a remuneração integral paga diretamente pelos respectivos Tesouros. Em geral, a licença de saúde é concedida pelo prazo máximo de até dois anos e se o servidor não tiver condições de reassumir ou de ser readaptado, ele será aposentado por invalidez. No INSS isto é diferente, pois cabe à empresa conceder a licença e efetuar o pagamento do salário nos primeiros 15 dias, sendo que a partir do 16º dia cabe ao Instituto

pagar o auxílio-doença. Alguns municípios e Estados que reorganizaram suas previdências vêm adotando posição idêntica ao INSS, transferindo o custeio da licença de saúde dos Tesouros para os Institutos de Previdência, com o benefício passando a se chamar auxílio-doença.

Auxílio-reclusão

Quem tem direito – o auxílio-reclusão é um benefício que é pago aos dependentes dos servidores que se encontram reclusos. A Emenda Constitucional 20 limitou este benefício aos dependentes dos servidores de baixa renda. Atualmente, têm direito ao auxílio-reclusão dependentes de servidores de baixa renda, conforme faixa salarial definida legalmente, valor que será reajustado na mesma época e pelos mesmos índices aplicáveis aos benefícios do INSS. O seu valor, conforme definido pelo INSS, será a remuneração integral do servidor recluso, observado o valor definido como baixa renda.

Salário-família

Quem tem direito – o salário-família, de acordo com a nova redação da Emenda Constitucional 20, ficou restrito também aos servidores de baixa renda. Atualmente, têm direito ao salário-família os servidores que recebem até determinada faixa salarial definida como baixa renda, valor que será reajustado na mesma época e com os índices aplicáveis aos benefícios do INSS. O seu valor e o seu alcance varia de acordo com a regulamentação de cada regime próprio de previdência dos servidores.

Licença à gestante e licença-paternidade

Licença à gestante – na questão da maternidade, os entes federativos dão um tratamento específico às suas servidoras. Em geral, é concedida a licença à gestante de 120 dias, sem perda da remuneração, como determina a Constituição Federal, com o pagamento efetuado diretamente pelos Tesouros. No INSS, a empresa concede a licença-maternidade e o Instituto efetua o pagamento do salário-maternidade. Alguns entes federativos, sobretudo municípios e Estados, que reorganizaram suas previdências, vêm adotando também posições idênticas às do INSS. Ou seja, o Instituto de Previdência paga às servidoras o salário-maternidade.

Licença à gestante de 6 meses – através de lei, o governo federal estendeu a licença-maternidade das servidoras federais de quatro para seis meses. Essa política foi implementada também em inúmeros Estados e municípios, já que

depende de cada um deles a aprovação de leis nas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

Licença à adotante – em alguns entes federativos, como nos casos da União e do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a mãe adotante é equiparada à mãe biológica, como já acontece no INSS, para efeitos da licença. Cada ente público tem fixado a duração da licença-maternidade da mãe adotante, que varia em cada local.

Licença-paternidade – a Constituição de 1988 inovou ao conceder ao pai, inclusive servidor público, o direito à licença-paternidade, que, segundo as disposições transitórias, é de cinco dias consecutivos.

13º salário ou provento

Aposentados e pensionistas têm direito – é garantido legalmente para os servidores públicos aposentados, bem como para os pensionistas, o 13º salário no valor do provento de dezembro do respectivo ano.

Saúde e segurança no trabalho

A importância da prevenção – a Constituição Federal, no artigo 7, inciso XXII, garante aos servidores públicos o “direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. Isso é fundamental numa política previdenciária, pois, mais importante do que conceder benefícios nos casos de perda da saúde, acidente, invalidez, é possível, em muitos casos, evitar a ocorrência destes eventos.

Casa de ferreiro, espeto de pau – é uma grande contradição o setor público ditar normas de saúde e segurança no trabalho para o setor privado, mas não fazer o dever de casa e aplicar uma política preventiva para os servidores públicos. No serviço público, de um modo geral, não são aplicadas nem mesmo as normas mínimas de segurança do trabalho previstas na CLT para os trabalhadores do setor privado (normas regulamentadoras do trabalho, serviços de medicina e segurança no trabalho, Cipas, etc). E do ponto de vista previdenciário não são adotados nem mesmo os direitos previstos no INSS: definição de acidente do trabalho e doenças profissionais e do trabalho; emissão de CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho; garantia de reabilitação dos acidentados e doentes; benefícios como o auxílio-acidente; etc.

Caracterização de acidente do trabalho – a caracterização do acidente de trabalho é importante para os servidores por duas razões. Primeira, porque a invalidez decorrente de acidente em serviço e de moléstia profissional têm um cálculo melhor de aposentadoria. Segunda, porque as aposentadorias por invalidez resultantes de acidentes de trabalho são isentas de imposto de renda.

Outros direitos na seguridade social

Auxílio-natalidade – um benefício assistencial, de prestação única, que é pago aos servidores de muitos entes federativos, através de Institutos de Previdência ou diretamente pelos Tesouros, é o auxílio-natalidade. Trata-se de um valor pago uma só vez quando do nascimento de filhos dos servidores ou servidoras. O valor desse benefício varia muito entre os entes federativos. No caso dos servidores da União, o auxílio-natalidade devido à mulher servidora e também ao servidor, quando sua esposa não for servidora, corresponde ao menor vencimento no serviço público à época do parto.

Auxílio-funeral – outro benefício assistencial, também de prestação única, existente em muitos entes federativos, é o auxílio-funeral, que é pago aos dependentes para custear o funeral do servidor morto. Em alguns lugares, o pagamento é efetuado pelo Instituto de Previdência, em outros diretamente pelos Tesouros. O valor varia de lugar para lugar. Nos casos dos servidores da União, o valor máximo corresponde a uma remuneração ou provento do servidor falecido.

Assistência à saúde – até a Constituição de 1988, praticamente todos os entes federativos prestavam serviços de saúde (assistência médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica e psicológica) de forma bastante ampla aos seus servidores. Com a unificação do sistema de saúde público, muitos governos acabaram ou reduziram drasticamente os serviços de saúde aos servidores, integrando seus serviços e hospitais à rede do SUS, como foi o caso de Belo Horizonte. Tais serviços são hoje bem menos generalizados, mas são ainda prestados em muitos lugares, seja através de serviços próprios ou conveniados.

Segmentos com critérios específicos

Magistrados – a partir da Emenda Constitucional 20, a aposentadoria dos magistrados, dos membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas e a pensão de seus dependentes foram equiparadas às regras dos demais servidores públicos: serão concedidas com base no artigo 40 da Constituição

Federal e nas Emendas Constitucionais. Na verdade, as juízas nunca tiveram regalias, pois se aposentavam de forma integral como as demais servidoras públicas, aos 30 anos de serviço ou contribuição e sem direito à aposentadoria proporcional. Já os juízes perderam o direito à aposentadoria integral antecipada aos 30 anos de serviço ou contribuição e terão que contribuir por 35 anos além da exigência da idade mínima. Foi fixada, no entanto, uma regra de transição para a aposentadoria não integral para os juízes, de tal forma que o tempo de serviço ou contribuição até 16 de dezembro de 1998, caso optem pelas regras de transição, poderá ser convertido com acréscimo de 17%. Com as mudanças efetuadas pela Emenda Constitucional 41, a aposentadoria na regra de transição deixou de ser vantajosa para os juízes, pois não garante mais o benefício integral e a paridade.

Servidores militares federais e estaduais – a previdência dos militares federais tem regras bem mais favoráveis do que a previdência dos servidores civis. São as seguintes as particularidades: **a)** a aposentadoria é integral e concedida aos 30 anos de serviço, sem exigência de idade mínima; **b)** conta-se o tempo de Escola Militar, sem contribuição, para fins de aposentadoria; **c)** a pensão por morte é integral; **d)** há concessão de pensão para filhas solteiras, sem limite de idade, ou seja, elas não se emancipam aos 21 anos, como no caso das dependentes dos servidores civis e dos segurados do INSS. Essa pensão foi extinta em 2000, mas somente para as filhas dos novos militares, o que significa que continua a receber quem já estava em gozo de benefício e as filhas dos militares admitidos até aquela data, o que fará com que a pensão seja concedida ainda nas próximas décadas; **e)** a contribuição dos militares da ativa para aposentadoria e pensão totaliza 7,5%, contra 11% dos servidores civis. Vale ressaltar ainda: **a)** a promoção de final de carreira para o cargo hierárquico superior foi cancelada em 2000; **b)** os militares aposentados da União, ao contrário dos civis, sempre contribuíram com 7,5% de seus proventos para a Previdência; **c)** foi instituída, de fato, uma contribuição de 1,5% para custear as pensões das filhas. A previdência dos militares estaduais segue, em muitos pontos, as normas fixadas para os militares federais.

Agentes políticos – é preciso reconhecer que ocorreram avanços no sentido de se acabar com os privilégios dos agentes políticos. No Congresso Nacional, a Lei 9.506/97 acabou com o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC e criou o Plano de Seguridade Social dos Congressistas, de adesão facultativa, com regras para a aposentadoria mais próximas dos servidores civis. São algumas dessas regras: **a)** os congressistas poderão se aposentar:

em termos integrais com 60 anos de idade e 35 anos de exercício de mandato e proporcional aos 60 anos de idade e 35 de contribuição; **b**) para quem já era parlamentar em 1997 foi garantida uma regra de transição. A mesma Lei de 1997 previu a vinculação ao INSS do exercente de mandato eletivo federal, estadual e municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social. Uma lei de 1999 determinou também a vinculação ao INSS de um outro segmento dos agentes políticos: ministros federais e secretários estaduais e municipais não vinculados a regimes próprios de previdência. Até onde temos informações, privilégios permanecem ainda em algumas Assembléias Legislativas e para ocupantes de cargos executivos, especialmente prefeitos e governadores. Na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, os deputados continuam tendo acesso à aposentadoria proporcional aos oito anos de mandato, podendo, também, somar o tempo de exercício de outros mandatos parlamentares, como o de vereador, por exemplo.

A previdência dos novos servidores

Quem é novo servidor – a Emenda Constitucional 41, de 31-12-2003 estabeleceu uma linha de corte entre os servidores com e sem direito à aposentadoria integral e à paridade. Essa data se refere a quem começou carreira pública e não, necessariamente, a quem ingressou num determinado serviço público. Esclarecendo melhor: se o servidor ingressou no serviço público federal depois de 31-12-2003, se já era servidor nessa data em outro Poder ou ente público (Estado e município) e se não teve interrupção por algum vínculo privado, permanece com os direitos do antigo sistema de previdência: a aposentadoria integral e a paridade. Ou seja, a linha de corte a que nos referimos vale para o vínculo mais antigo e ininterrupto com o setor público (União, Estado e município). Vale dizer que a linha de corte para a aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47 é 16-12-1998.

A principal regra de aposentadoria – para os novos servidores, a regra permanente, que consta do artigo 40 da Constituição Federal, será a principal regra de aposentadoria. Ela, como já dissemos anteriormente, será baseada nos seguintes critérios: **a**) homem, com 60 anos de idade e mulher, com 55 anos de idade; **b**) homem, com 35 anos de contribuição e mulher, com 30 anos de contribuição; **c**) para ambos os sexos serão exigidos dez anos no serviço público e **d**) cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Nesta regra, a aposentadoria será calculada pela média das remunerações, corrigidas monetariamente, retroativa a julho de 1994 e o reajuste será pelo

INPC. Os novos servidores, se professores(as), aposentar-se-ão com cinco anos a menos: aos 55 anos de idade e 30 de contribuição, se homem, e aos 50 anos de idade e 25 de contribuição, se mulher.

A pensão por morte – a pensão por morte para os dependentes dos novos servidores será concedida da mesma forma que é concedida aos demais servidores. O benefício da pensão por morte será igual: **a)** ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o teto do INSS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito, ou seja, haverá um redutor de 30%; **b)** ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o teto do INSS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito, ou seja, também haverá um redutor de 30%.

Outros benefícios a serem concedidos – os novos servidores fazem jus também a outros benefícios nos termos que explicamos nessa cartilha: **a)** aposentadoria por idade aos 65 anos, se homem, e aos 60 anos, se mulher; **b)** aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade para ambos os sexos; **c)** aposentadoria por invalidez nos termos definidos legalmente. Essas três regras de aposentadoria serão calculadas pela média das remunerações a partir de julho de 1994 e corrigidas pelo INPC. Além disso, os novos servidores fazem jus aos seguintes benefícios previstos nesta cartilha: licença saúde ou auxílio-doença; salário-maternidade; e, para servidores de baixa renda, serão concedidos o salário família e, para seus dependentes, o auxílio-reclusão em caso de prisão do segurado.

Vácuo legislativo - muitas pessoas consideram que para os novos servidores já existe teto de aposentadoria igual ao do INSS, de aproximadamente 6,80 salários mínimos. Trata-se de uma informação equivocada. Na verdade, os novos servidores estão numa espécie de vácuo legislativo. Eles não têm direito ao velho sistema de previdência, que foi revogado para eles, baseado na aposentadoria integral e na paridade com os servidores da ativa. Mas tais servidores não se enquadram plenamente no novo modelo de previdência, com teto de benefícios semelhante ao INSS e previdência complementar, que não foi ainda regulamentado em praticamente nenhum Estado, município nem no governo federal. A Constituição Federal prevê que o teto só pode ser fixado se implementados os fundos de pensão, como nas estatais (BB, CEF, Petrobrás, e outras). Se o novo servidor aprovado em concurso público for receber, por exemplo, 10 salários mínimos, o teto de 6,80 salários mínimos só pode ser implementado, se houver a possibilidade

dele complementar a diferença, ainda que parcialmente através de um fundo de pensão. Vale ressaltar, ainda, que o teto de benefícios igual ao do INSS só terá aplicação automática para quem for admitido depois de aprovada a nova legislação. Ou seja, os novos servidores, atualmente, não têm direito à aposentadoria integral, mas não são submetidos ao teto de aposentadoria. Neste caso, vale o seguinte: o benefício será calculado pela média salarial, retroativa a julho de 1994, tendo como limite a última remuneração. Ou seja, o valor da aposentadoria será a média salarial ou a última remuneração, o que for pior.

DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE BENEFÍCIOS - SERVIDORES EFETIVOS

Algumas definições gerais

Cargo efetivo – considera-se cargo efetivo, o conjunto das atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. O tempo de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria deverá ser cumprido no cargo efetivo do qual o servidor seja titular na data imediatamente anterior à concessão do benefício. Na hipótese de o cargo em que se der a aposentadoria não estar inserido em plano de carreira, o requisito tempo no cargo deve ser cumprido no último cargo efetivo.

Carreira – considera-se carreira, a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo. Será considerado como tempo de carreira o tempo cumprido em emprego, função ou cargo de natureza não efetiva até 16-12-1998. O tempo de carreira exigido para concessão dos benefícios de aposentadoria integral das Emendas Constitucionais 41 e 47 deverá ser cumprido no mesmo ente federativo e no mesmo poder.

Tempo de serviço público – considera-se tempo de efetivo exercício no serviço público, o tempo de exercício de cargo, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na administração direta, indireta, autárquica, ou fundacional de qualquer dos entes federativos. O Acórdão 2229/2009, do Tribunal de Contas da União - TCU, ampliou o conceito de tempo de serviço público que passou também a incluir o tempo trabalhado em estatais. Diz o Acórdão: “O tempo de serviço prestado por magistrado a empresas públicas e a sociedades de economia mista de qualquer ente da federação pode ser computado como tempo de serviço público, podendo ser utilizado para satisfazer a exigência temporal presente no art. 40, inciso III, da Constituição Federal de 1988, bem como, ainda, no art. 6º, inciso III, da Emenda Constitucional nº 41,

de 19 de dezembro de 2003, e no art. 3º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005”.

Remuneração no cargo efetivo – considera-se remuneração do cargo efetivo, o valor constituído pelos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes desse cargo estabelecidas em lei, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes.

Carência – considera-se carência o número mínimo de contribuições (meses ou anos) indispensáveis para que o segurado faça jus a benefício previdenciário. Na previdência dos servidores, independe de carência parte dos benefícios previdenciários – aposentadoria por invalidez, pensão por morte, salário-família, auxílio-reclusão, licença à gestante, etc -, ressalvadas as aposentadorias voluntárias, que observarão os prazos mínimos definidos legalmente.

Publicação e homologação – concedida a aposentadoria ou a pensão, será o ato publicado e encaminhado, pela Unidade Gestora, ao Tribunal de Contas para homologação. A concessão de aposentadoria ao servidor titular de cargo efetivo determinará a vacância do cargo.

Integralidade na aposentadoria

Integralidade mantida – preenchidos os critérios listados na Emenda Constitucional 41 - idade mínima, tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo na carreira e no cargo -, foi mantida a aposentadoria com proventos integrais dos servidores admitidos até 31-12-2003, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Em nenhuma hipótese, o valor da aposentadoria poderá exceder a remuneração do servidor. A Emenda Constitucional 47 criou mais uma regra para a aposentadoria integral para servidores admitidos até 16-12-1998, que reduz a idade progressivamente para servidores com muitos anos de contribuição e de serviço público. Todas as demais regras de aposentadoria – como veremos a seguir – têm seus cálculos baseados na média salarial, de forma similar ao INSS.

Integralidade e arrocho salarial – a aposentadoria integral, num cenário de anos sem reajuste salarial, está profundamente arrojada para muitos servidores, sobretudo para os menos qualificados dos serviços administrativos e das áreas de saúde e educação. Na verdade, o que temos atualmente, em muitos casos, é uma integralidade nominal. A aposentadoria não é mais integral no sentido do poder de compra real do servidor público, já que, na maioria

dos entes federativos, incorpora um arrocho salarial de muitos anos. Isso sem falar no expurgo do valor da aposentadoria de verbas indenizatórias – auxílio-transporte e auxílio-alimentação, por exemplo -, que têm um peso relevante, sobretudo para os servidores de baixa renda.

O cálculo pela média salarial

Como será feito o cálculo – à exceção das duas regras da aposentadoria integral, todas as demais regras de aposentadoria – regra transitória para a aposentadoria não integral, regra permanente, aposentadoria por idade, aposentadoria compulsória, e aposentadoria por invalidez – serão calculadas pela média das remunerações, a partir de 20-02-2004, quando uma Medida Provisória regulamentou a Emenda Constitucional 41. Esse dispositivo foi regulamentado da mesma forma que vigora no INSS: no cálculo dos proventos 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% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. Muitos servidores têm confundido estas informações com o entendimento que a aposentadoria será de 80% da remuneração. Não é isso. Suponhamos que quando o servidor for se aposentar tenha transcorrido 200 meses, contados desde a competência de julho de 1994. Significa que estes 200 meses de remunerações serão corrigidos, sendo escolhidas para entrar no cálculo da média salarial 80% das melhores remunerações mensais deste período (160 meses). Os outros 40 meses trabalhados contarão tempo para a aposentadoria, mas não integrarão a média salarial.

Média será corrigida monetariamente – 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, administrado pelo INSS, conforme portaria editada mensalmente pelo Ministério da Previdência. As remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas monetariamente, não poderão ser: inferiores ao valor do salário-mínimo; superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

Algumas observações – quatro observações: **a)** nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição do servidor vincula-

do a regime próprio, a base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo, inclusive nos períodos em que houve isenção de contribuição ou afastamento do cargo, desde que o afastamento seja considerado como de efetivo exercício; **b)** para efeitos do cálculo da média salarial serão utilizados os valores das remunerações que constituíram base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência, independentemente do percentual da alíquota estabelecida ou de terem sido estas destinadas para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários; **c)** se a partir de julho de 1994 houver lacunas no período contributivo do segurado por não vinculação a regime previdenciário, em razão de ausência de prestação de serviço ou de contribuição, esse período será desprezado do cálculo.

Limite é a última remuneração – tal como no INSS, o cálculo da aposentadoria dos servidores pela média salarial implicará na correção monetária mês a mês de cada salário-de-contribuição. Isso significa que, aplicada aos servidores públicos, que conviveram com anos de arrocho salarial, a média corrigida pela inflação pode resultar, em muitos casos, sobretudo no Poder Executivo, em valores muito superiores à última remuneração nominal. No entanto, um parágrafo da Lei 10.887/2004, redigido com base num dispositivo remanescente da Emenda Constitucional 20 de 1998, prevê o seguinte: sempre que a média ficar abaixo ou igual o valor da última remuneração, valerá a média; mas se, ao contrário, a média resultar num valor superior à última remuneração, neste caso valerá como valor do benefício a última remuneração. Ou seja, a aposentadoria terá como valor a média ou a última remuneração, a que for pior. A limitação do valor da aposentadoria à última remuneração visava, quando a aposentadoria era integral, evitar as promoções de final de carreira. Com a introdução do cálculo pela média, a limitação da aposentadoria à última remuneração ficou injusta porque limita essa mesma média salarial. No INSS é diferente: o valor da aposentadoria, calculado pela média salarial, pode ser inferior, mas também superior à última remuneração.

Cálculo dos proventos proporcionais – para o cálculo do valor inicial dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição, será utilizada fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador, o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais (35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher), não se aplicando a redução no tempo de idade e contribuição, relativa ao professor. Ou seja, no cálculo proporcional, o benefício será de 1/35 avos por ano de contribuição, se homem, e 1/30 avos de contribuição, se mulher, inclusive para o professor.

E mais: no cálculo dos proventos proporcionais, o valor resultante do cálculo pela média será previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo para posterior aplicação da fração prevista anteriormente. Consideramos isso uma interpretação forçada do Ministério de Previdência, pois a legislação fala que o benefício não pode superar a última remuneração, mas em nenhum lugar está escrito que no cálculo preliminar da média salarial antes da aplicação da fração tenha que considerar a limitação da última remuneração.

Quem perde menos e mais com a média salarial – já vimos que nenhum servidor ganhará com o cálculo da aposentadoria em relação à última remuneração. Todos perderão menos ou mais e, no limite, empatarão com o valor da última remuneração. É difícil de se analisar o cálculo pela média salarial para o conjunto dos servidores. Cada caso é um caso. É o histórico profissional de cada um que determinará o valor da aposentadoria: o tempo averbado do INSS no serviço público desde julho de 1994 e o valor das remunerações; a política salarial adotada no setor público se inferior, igual ou acima da inflação; os salários que serão descartados até 20% do total das remunerações que entrarão no cálculo, dentre outros aspectos. Vale ressaltar que a média será corrigida monetariamente para os efeitos do cálculo da aposentadoria. A remuneração mais antiga que entra no cálculo da aposentadoria é a da implantação do Plano Real, de julho de 1994, e seu fator de correção, no final de 2010, era de 4,958385, ou seja, de aproximadamente 400%, que é a inflação do período. Assim, quem tiver o cálculo pela média, caso tenha tido reajuste acima deste percentual, a média tende a ser inferior à última remuneração, e, caso contrário, se o reajuste tenha sido abaixo da inflação a média será superior a última remuneração. Neste último caso, que se aplica em particular aos servidores do Poder Executivo de Estados e Municípios, não haverá ganho porque a aposentadoria tem como limite a última remuneração.

Quem tem direito à paridade

O que é a paridade – ficou assim a redação do artigo 7º, da Emenda Constitucional 41: “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”.

Aposentados e pensionistas até 31-12-2003 e direito adquirido – a Emenda Constitucional 41 (artigo 7º) garantiu a paridade aos aposentados e pensionistas em gozo de benefícios até 31-12-2003. A paridade ficou garantida também aos servidores e dependentes com direito adquirido naquela data e que optem por exercê-lo (Emenda 41, artigos 3º e 7º).

Paridade para servidores da ativa – com a Emenda Constitucional 47, a paridade nos termos colocados anteriormente, foi restabelecida para os servidores admitidos até 31-12-2003, que optarem pela aposentadoria integral da Emenda Constitucional 41 (artigo 6º). Além disso, a paridade ficou garantida também para servidores admitidos até 16-12-1998, que optarem pela aposentadoria integral da própria Emenda Constitucional 47 (artigo 3º) e às pensões dela decorrentes. A paridade, garantida na Emenda Constitucional 47, retroage à 31-12-2003.

A situação dos pensionistas – a redação do artigo 7º da Emenda Constitucional 41 gerou interpretações equivocadas entre muitos servidores. No seu início se fala em paridade para os aposentados até 31-12-2003 e “as pensões de seus dependentes”. Mas logo a seguir o artigo fixa que as aposentadorias e pensões com direito à paridade são aquelas “em fruição na data de publicação da Emenda Constitucional 41”. Ou seja, os pensionistas com direito à paridade são somente aqueles em gozo de benefício de pensão por morte em 31-12-2003. Com a Emenda Constitucional 47 (artigo 3º, parágrafo único), a paridade nas pensões, como já vimos, foi garantida também aos dependentes do servidor que se aposentar com base no artigo 3º dessa Emenda. Isso significa que a grande maioria das pensões, concedidas depois de 31-12-2003, não tem mais a paridade, seja para dependentes de aposentados antigos ou novos e de servidores da ativa.

Paridade não pode ser recriada por lei ou decreto – diversas regras de aposentadoria e a maioria das pensões não têm mais a paridade. Somente uma Emenda Constitucional pode restabelecê-la. Orientação Normativa do Ministério da Previdência prevê: é vedada a extensão, com a utilização de recursos previdenciários, do reajustamento paritário dos benefícios que têm

reajuste pelo INPC, ainda que a título de antecipação do reajuste anual ou de recomposição de perdas salariais anteriores à concessão do benefício. O reajustamento dos benefícios de aposentadoria e pensão que resulte em valor superior ao devido nos termos legais caracteriza utilização indevida dos recursos previdenciários, acarretando a obrigação de ressarcimento ao regime de previdência dos servidores dos valores correspondentes ao excesso.

Resumo do direito à paridade – em resumo, os benefícios de aposentadoria e pensão mantidos pelos regimes próprios que têm a paridade são os seguintes: **a)** aposentadorias e pensões concedidas até 31/12/2003 (art. 7º da Emenda nº 41/2003); **b)** aposentadorias para cuja concessão, o servidor tiver adquirido direito até 31/12/2003 (arts. 3º e 7º da Emenda nº 41/2003); **c)** pensões decorrentes de falecimento de servidor (ativo ou inativo) ocorrido até 31/12/2003 (arts. 3º e 7º da Emenda nº 41/2003); **d)** aposentadorias concedidas de acordo com as regras do art. 6º da Emenda nº 41/2003 e art. 3º da Emenda nº 47/2005; **e)** pensões decorrentes de falecimento de servidor aposentado de acordo com o art. 3º da Emenda nº 47/2005 (art. 3º, parágrafo único da Emenda nº 47/2005).

PEC paralela da paralela – um dos pontos da PEC paralela que voltou para a apreciação da Câmara dos Deputados (PEC paralela da paralela) é a garantia da paridade para as pensões decorrentes da aposentadoria integral da Emenda Constitucional 41.

Duas observações – uma primeira limitação da paridade inscrita na Constituição é que ela prevê apenas uma metodologia de reajuste, ou seja, um tratamento igualitário para ativos e aposentados, mas não fixa uma política salarial que garanta pelo menos a reposição das perdas, medida fundamental para as categorias de servidores sem planos de carreira e mais frágeis politicamente. Uma segunda limitação da paridade é que ela vem sendo burlada através da flexibilização da remuneração – elevação de verbas indenizatórias, abonos salariais, gratificações pelo exercício de atividade ativa, etc.

Reajuste pela inflação

Quem não tem paridade – com a publicação da Emenda Constitucional 41 não terão mais direito à paridade e serão reajustadas com base nos índices de inflação: **a)** todas as aposentadorias concedidas com base no artigo 40 da Constituição Federal: aposentadoria na regra permanente, aposentadoria por idade, aposentadoria compulsória, aposentadoria por invalidez; **b)** a aposentadoria não integral com base na regra de transição remanescente da Emenda

20 e modificada pelo artigo 2º da Emenda Constitucional 41; **c)** novas pensões decorrentes de falecimento de servidor (ativo ou aposentado), com exceção daquelas decorrentes de morte de servidor que se aposentou pela aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47.

Reajuste pela inflação – para os benefícios sem paridade, a Emenda Constitucional 41 previu: “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”. Assim, a lei precisa assegurar, pelo menos, a reposição das perdas inflacionárias. O reajustamento dos benefícios de aposentadoria e pensão que resulte em valor superior ao devido nos termos legais caracteriza utilização indevida dos recursos previdenciários, acarretando a obrigação de ressarcimento ao regime de previdência dos servidores dos valores correspondentes ao excesso.

Governos omissos – o governo federal regulamentou o reajuste dos benefícios sem paridade através da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, que previu em seu artigo 15º que os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os artigos 1º e 2º desta lei serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social. Como nenhum governo regulamentou de forma específica este dispositivo, aprovando uma lei que fixasse, por exemplo, o percentual do reajuste anual, o que aconteceu foi o congelamento dos benefícios sem paridade durante quatro anos, de 2004 a 2008, na maioria dos entes públicos.

Reajuste em lei de 2008 – para corrigir esta situação, a Lei federal 11.784, de 22 setembro de 2008, finalmente, fixou o percentual de reajuste e sua validade para as três esferas de governo no artigo 171º, que prevê: os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os artigos 1º e 2º da Lei 10.887/2004 serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.

Pagamento retroativo – pela Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008, o Ministério da Previdência Social, reconheceu o direito dos aposentados e pensionistas sem paridade ao reajuste retroativo a 2004. No item 8 de seu Anexo ficou previsto: a partir de janeiro de 2008, é assegurado o reajustamento dos benefícios de aposentadoria e pensão sem paridade, para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, nas mesmas datas e índices utilizados para fins de reajustes dos benefícios do INSS, aplicado de forma proporcional entre

a data da concessão e a do primeiro reajustamento. No período de junho de 2004 a dezembro de 2007, aplica-se, aos benefícios de que trata este item, o reajustamento de acordo com a variação do índice oficial de abrangência nacional, adotado pelo ente federativo nas mesmas datas em que se deram os reajustes do INSS. Na ausência de adoção expressa, pelo ente, no período de junho de 2004 a dezembro de 2007, do índice oficial de reajustamento para preservar, em caráter permanente, o valor real, aplicam-se os mesmos índices aplicados aos benefícios do INSS.

Reajuste e ações judiciais – é importante ressaltar que quem ficou sem os reajustes pode buscá-los através de ações judiciais. São os seguintes os percentuais de reajuste dos benefícios sem paridade retroativos a 2004: 4,53% (maio de 2004), 6,355% (maio de 2005), 5,01% (abril de 2006), 3,30% (abril de 2007), 5% (março de 2008), 5,92% (fevereiro de 2009), 7,72% (janeiro de 2010), 6,41% (janeiro de 2011). Cabe ressaltar, como já dissemos, que no primeiro reajustamento dos benefícios, o índice será aplicado de forma proporcional entre a data da concessão e a data do reajustamento.

Valores fixados em reais – na previdência dos servidores, os valores fixados em reais são reajustados na mesma época e pelo mesmo índice aplicável aos benefícios do INSS. Dentre esses valores podemos citar: a faixa salarial até a qual a pensão é integral, os valores que definem o critério de baixa renda para efeito dos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão; e o teto de benefício, caso seja implantada a previdência complementar.

Direito adquirido

Aposentadoria às pressas – é assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação de uma das três Emendas Constitucionais que reformaram a previdência (Emendas 20, 41 e 47), tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente. Milhares de servidores se aposentaram às pressas, de forma proporcional, sobretudo em 1997 e 1998, no governo Fernando Henrique, temerosos da perda do direito adquirido. Essas perdas não precisavam ter acontecido, muitos servidores tentaram reverter a aposentadoria e não conseguiram e terão que conviver com as perdas para sempre.

Direito a qualquer tempo – direito adquirido, como definido na Emenda Constitucional 41, não se perde e pode ser exercido “a qualquer tempo”. Veja o que diz um texto do Ministério da Previdência anterior à aprovação da Emenda

da Constitucional 41: “Direito adquirido é todo direito fundado sobre um fato jurídico que já sucedeu, mas que ainda não foi feito valer. Assim, tem direito adquirido a um benefício previdenciário toda a pessoa que já completou os pré-requisitos para gozar de uma aposentadoria ou pensão, mas que ainda não veio a requerê-la. Assim sendo, qualquer pessoa que tiver completado os pré-requisitos para requerer a sua aposentadoria ou pensão antes da publicação da Emenda Constitucional, usufruirá o benefício a que tem direito valendo as regras hoje vigentes, mesmo que seu requerimento seja feito após a aprovação da reforma da Previdência”. Também a Emenda Constitucional 20, de 16-12-1998, previu igualmente que o direito adquirido naquela data pode ser exercido “a qualquer tempo”.

Cálculo do direito adquirido – os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos que têm direito adquirido, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação de uma Emenda Constitucional, 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 então vigente. Quando o benefício for calculado de acordo com a legislação em vigor à época da aquisição do direito, será utilizada a remuneração do servidor no cargo efetivo no momento da aposentadoria, e, em caso de proventos proporcionais, considerar-se-á o tempo de contribuição cumprido até a data de publicação de uma das Emendas Constitucionais. Ou seja, direito adquirido pode ser exercido a qualquer tempo, mas sem avanço em termos percentuais, quando o cálculo for proporcional. Significa que, se alguém tem direito adquirido a 80% na aposentadoria proporcional, se exercê-lo depois de algum tempo, irá ter direito a esse mesmo percentual. Só muda o salário (base de incidência do percentual), que é o do momento da aposentadoria.

Os dependentes do servidor

O que prevê a legislação federal – a legislação federal não define um critério único para os regimes próprios dos entes federativos sobre quem são os dependentes do servidor. As recomendações legais têm sido a adoção de um conceito cada vez mais próximo ao do regime geral, que prevê que os regimes próprios deverão observar a limitação de concessão de benefício apenas aos dependentes constantes do rol definido para o INSS, que compreende o cônjuge, o companheiro, a companheira, os filhos, os pais e os irmãos.

Servidores estaduais mineiros – no Instituto de Previdência dos servidores estaduais mineiros, o IPSEMG, são considerados dependentes: **a)** o cônjuge ou companheiro e o filho não emancipado, menor de 21 anos ou inválido; **b)** os pais; **c)** o irmão não emancipado, menor de 21 anos ou inválido. Equiparam-se aos filhos para fins legais: o enteado, mediante declaração escrita do segurado; o menor que esteja sob tutela judicial, mediante a apresentação do respectivo termo. A dependência econômica das pessoas do item “a” é presumida; das pessoas dos itens “b” e “c” deverá ser comprovada.

Servidores federais – na União as pensões são de dois tipos: **a)** vitalícia, composta de cota ou cotas permanentes, que somente extinguem-se ou reverterem com a morte de seus beneficiários; e **b)** temporária, composta de cota ou cotas que podem se extinguir ou reverter por motivo de morte, cessação da invalidez ou maioridade do beneficiário. São beneficiários da pensão vitalícia: I – o cônjuge; II – a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia; III – o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar; IV – a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; V – a pessoa designada, maior de 60 anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor. São beneficiários da pensão temporária: I – os filhos, ou enteados, até 21 anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez; II – o menor sob guarda ou tutela até 21 anos de idade; III – o irmão órfão, até 21 anos de idade, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor; IV – a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 anos, ou se inválida, enquanto durar a invalidez.

Dependência homossexual – antecipando-se a decisão do Congresso Nacional, que até hoje não votou o projeto de parceria civil da ex-deputada Marta Suplicy, o Supremo Tribunal Federal – STF garantiu a dependência homossexual no INSS, o que garante pensão por morte e auxílio-reclusão para dependente de segurado homossexual. Alguns municípios e Estados também implantaram esse conceito ampliado de dependência previdenciária. Nesses entes federativos onde não existe uma legislação, os homossexuais poderão recorrer à Justiça para fazer valer o seu direito.

Uniformização com o INSS

Benefícios similares ao INSS – a Emenda Constitucional 20 prevê que, além do disposto no artigo 40 da Constituição Federal, o regime de previdên-

cia dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social (INSS). Orientação Normativa da Previdência Social prevê que, salvo disposição em contrário da Constituição Federal, da Emenda Constitucional 20 e da Emenda Constitucional 41 e 47, o regime próprio de previdência do servidor público não poderá conceder benefício distinto dos previstos no INSS, ficando restrito aos seguintes: **a)** quanto ao servidor: aposentadoria por invalidez; aposentadoria compulsória; aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição; aposentadoria voluntária por idade; aposentadoria especial; auxílio-doença; salário-família e salário-maternidade; **b)** quanto ao dependente: pensão por morte e auxílio-reclusão. Além disso, como já vimos, a orientação do Ministério da Previdência é a de que os regimes próprios deverão observar a limitação de concessão de benefício apenas aos dependentes constantes do rol definido para o INSS.

Regra de cálculo, reajuste e teto – a previdência dos servidores é hoje baseada num regime misto: os antigos servidores, em sua maioria, têm acesso ainda às regras tradicionais no serviço público, como a aposentadoria integral e a paridade. Já aqueles que irão se aposentar pelo artigo 40 da Constituição Federal terão regras muito similares ao INSS, tais como o cálculo do benefício de aposentadoria pela média salarial, sem o fator previdenciário, o reajuste pela inflação, e poderá ser fixado para eles um teto de aposentadoria e pensão como no setor privado com complementação por um fundo de pensão.

Os acúmulos permitidos e os vedados

Aposentadoria e cargo, emprego e função – é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do artigo 40 ou dos artigos 42 e 142 da Constituição Federal 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 exoneração. Os cargos acumuláveis na forma da Constituição são: dois cargos de professor; um cargo de professor com outro, técnico ou científico; e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. O servidor inativo para ser investido em cargo público efetivo não acumulável com aquele que gerou a aposentadoria deverá renunciar aos proventos dessa.

Regra de transição – a vedação prevista no item anterior não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até 16 de dezem-

bro de 1998, 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 dos servidores públicos. A esses segurados é resguardado o direito de opção pela aposentadoria mais vantajosa. E para que o servidor não perca muitos anos de contribuição, a alternativa é a vinculação ao INSS na qualidade de segurado obrigatório, com a averbação do tempo nesse Instituto visando uma nova aposentadoria.

Duas aposentadorias públicas – ressalvado os casos dos professores, dos médicos e de profissionais da área de saúde, que podem acumular duas aposentadorias, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime próprio de previdência dos servidores públicos. O acúmulo de cargos e de aposentadorias nos casos de médicos e professores não é conquista, trata-se de uma válvula de escape que o governo deixou para compensar os baixos salários pagos pelo Estado brasileiro a essas duas categorias.

Aposentadoria e pensão – não existe vedação de acúmulo de aposentadoria e pensão na previdência dos servidores públicos. O governo Fernando Henrique tentou acabar com esse tipo de acúmulo no INSS, mas, pela evidente ilegalidade, teve de recuar. O acúmulo neste caso é legal, porque na aposentadoria o servidor é o titular do plano de previdência e na pensão ele é o dependente. Portanto, são benefícios resultantes de dois planos de previdência distintos e não há ilegalidade nesse acúmulo.

Aposentadoria pública e pelo INSS – o servidor público ativo ou aposentado, se tem um vínculo privado que o torna segurado obrigatório do INSS, pode, além da aposentadoria do setor público, obter uma nova aposentadoria. Essa possibilidade de acúmulo foi vedada temporariamente no governo Fernando Henrique, mas foi restabelecida pela Justiça, por considerar que se trata neste caso de dois regimes de previdência distintos.

Piso e teto no setor público

O piso é o salário mínimo – a Constituição Federal garante aos servidores aposentados e aos pensionistas o salário mínimo, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. O salário mínimo, fixado pelo governo federal anualmente, ainda que incorporando importantes ganhos reais, está longe de garantir todas as necessidades da população. Naqueles entes federativos onde vigora

um piso maior do que o salário mínimo para os servidores públicos, esse valor é que vale para os aposentados e pensionistas.

Teto de remuneração no serviço público – 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, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Teto é do ministro do Supremo – até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, descrito anteriormente, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Teto nos Estados – para os fins do disposto no inciso XI do artigo 37, da Constituição Federal, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por

cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Teto é com os acúmulos – a Emenda Constitucional 20 prevê: “Aplica-se o limite fixado no artigo 37, inciso XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos e 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 da Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo”.

O direito adquirido – a Emenda Constitucional 41 determina que fixado o teto de remuneração no serviço público brasileiro e os subtetos nos Estados, Distrito Federal e Municípios, ninguém poderá invocar direito adquirido para continuar recebendo acima desses valores. É isso o que prevê o artigo 17 das Disposições Transitórias da Constituição Federal: os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título. Essa disposição legal é um dos focos de questionamento jurídico da reforma da Previdência.

Como controlar o teto – agora, fixado o teto e os subtetos, o que dificulta a concretização dessa medida é a dificuldade de operacionalizá-la. Isso porque, o acúmulo de um servidor, muitas vezes, envolve poderes e entes federativos distintos. A Lei 10.887/04 indicou o caminho: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, na forma do regulamento.

Contagem de tempo de contribuição

Contagem recíproca – para efeito dos benefícios concedidos pelo INSS ou no serviço público é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana, e do tempo de contribuição ou de serviço na administração pública, hipótese em que os diferentes sistemas de previdência social se compensarão financeiramente. Assim, é assegurado: **a)** para fins dos benefícios previstos no INSS, o cômputo de tempo de contribui-

ção na administração pública; **b**) para fins da emissão da Certidão de Tempo de Contribuição – CTC, pelo INSS, para utilização no serviço público, o tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana.

Crítérios para a contagem de tempo – pela legislação do INSS, o tempo de contribuição ou de serviço será contado de acordo com a legislação pertinente, observadas as seguintes normas: **a**) não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais, bem como a contagem de qualquer tempo de serviço fictício; o INSS não emite Certidão de Tempo de Contribuição com conversão de tempo especial para tempo comum; **b**) é vedada a contagem de tempo de serviço público com de atividade privada, quando concomitantes; **c**) quando solicitado pelo segurado que exerce cargos constitucionalmente acumuláveis, é permitida a emissão de certidão única com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois órgãos distintos; **d**) não será contado por um sistema o tempo de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro, mas o STJ flexibilizou este dispositivo ao decidir que o segurado pode se desaposentar do INSS e averbar o tempo de contribuição se aprovado em concurso público; **e**) é permitida a emissão de certidão de tempo de contribuição para períodos posteriores à data da aposentadoria no INSS, desde que tais contribuições não tenham sido restituídas ao segurado em forma de pecúlio; **f**) para efeito da contagem recíproca, o período em que o segurado contribuinte individual e o facultativo tiverem contribuído no plano de inclusão previdenciária, com alíquota reduzida para 11%, só será contado se forem complementadas as contribuições com mais 9%; **g**) poderá ser emitida, por solicitação do segurado, certidão de tempo de contribuição para período fracionado e, nesta hipótese, a certidão conterá informação de todo o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social e a indicação dos períodos a serem aproveitados no regime próprio de previdência social; **h**) o segurado em gozo de auxílio-acidente, auxílio-suplementar ou abono de permanência em serviço terá o benefício encerrado na data de emissão da certidão de tempo de contribuição; **i**) se a CTC, uma vez emitida, não tiver sido utilizada para fins de averbação no órgão de Regime Próprio de Previdência – RPPS dos servidores públicos ou se, uma vez averbada, o tempo certificado comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de qualquer direito ou vantagem no RPPS, e desde que devolvido o original, caberá sua revisão, inclusive para fracionamento de períodos; **j**) o benefício resultante de contagem de tempo de contribuição será concedido e pago pelo sistema a que o interessado estiver vinculado ao requerê-lo, e calculado na forma da respectiva legislação.

Contagem de tempo com conversão – uma situação específica é a seguinte: será permitida, por força do Parecer MPS/CJ nº 46, de 16 de maio de 2006, a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição – CTC com conversão de período trabalhado no serviço público federal, referente ao contrato que teve o regime de previdência alterado de RGPS (INSS) para RPPS (regime próprio dos servidores), independentemente se na data da mudança de regime estava em atividade no serviço público. Aplicam-se as orientações contidas no Parecer CJ/MPS nº 46/06, extensivamente aos servidores públicos municipais, estaduais e distritais, considerando-se instituído o regime próprio destes servidores a partir da vigência da lei que institui o RPPS em cada ente federativo correspondente.

Tempo fictício – excluindo-se a hipótese de atividade exercida em condições especiais prevista no item anterior, é vedada a contagem de tempo de contribuição fictício, entendendo-se como tal todo aquele considerado em lei anterior como tempo de serviço, público ou privado, computado para fins de concessão de aposentadoria sem que haja, por parte do servidor ou segurado, cumulativamente, a prestação de serviço e a correspondente contribuição social. Assim, a partir de 16-12-1998, não se conta mais para a aposentadoria a contagem em dobro de licença-prêmio não gozada, os arredondamentos, e outras formas de tempo fictício.

Tempo sem contribuição – a Emenda 20 transformou a aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição. Para não anular o tempo de serviço passado dos servidores sem contribuição para a aposentadoria, foi estabelecida uma regra de transição. Ficou previsto que 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. Esse dispositivo só foi efetivado pela Emenda Constitucional 41, de 31-12-2003, que previu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição para o custeio de seus regimes previdenciários, com alíquota mínima de 11%.

Tempos que contam – para a obtenção da aposentadoria, o servidor poderá contar, sinteticamente, com os seguintes tempos: **a)** o tempo trabalhado no órgão onde irá se aposentar; **b)** tempo averbado do INSS, do serviço militar ou de outros regimes próprios de servidores; **c)** o período onde o servidor ficou licenciado e cedido, desde que tenha recolhido previdência neste período; **d)** o período em que o servidor esteve de licença de saúde ou auxílio-doença ou aposentado por invalidez (com retorno à ativa), já que nestes casos não contar o tempo seria impor uma punição pela doença ou

acidente, o que é seria um absurdo; e) o período em que a mulher esteve de licença-maternidade.

O servidor e um novo concurso público

Direitos mantidos – uma preocupação de muitos servidores públicos é como ficarão as regras da previdência no caso da aprovação em um novo concurso público. A aposentadoria integral só foi mantida para os servidores que ingressaram no serviço público até 31-12-2003. Para quem realizar um novo concurso público após essa data, uma Orientação Normativa da Previdência Social prevê o seguinte: na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras da aposentadoria integral, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas. Isso significa, portanto, que quem era servidor público em 31-12-2003, caso não tenha um vínculo no setor privado depois daquela data, se realizar um novo concurso público, será considerado antigo servidor para fins previdenciários. Na nossa interpretação, ao falar de sucessivos cargos na Administração Pública, a Orientação Normativa se refere à não interrupção por um vínculo privado. Mas, por segurança, é bom que o servidor aprovado num novo concurso se demita do cargo e no mesmo dia tome posse no novo cargo.

Crítérios para a integralidade – para continuar com direito a aposentadoria integral, além dos critérios de idade, tempo de contribuição e tempo de serviço público previstos nesse tipo de aposentadoria, o servidor admitido em um novo concurso deverá também cumprir um tempo mínimo de 10 anos na nova carreira e cinco no cargo para se aposentar (Emenda Constitucional 41) ou 15 anos na carreira e cinco anos no cargo (Emenda Constitucional 47). Assim, um novo concurso público só é vantajoso, do ponto de vista previdenciário, se o servidor estiver faltando de 10 a 15 anos para a aposentadoria.

Parcelas no cálculo dos benefícios

Base de contribuição – as parcelas remuneratórias que compõem a base de contribuição previdenciária são a referência para o cálculo dos benefícios, seja aquele integral ou os calculados pela média. Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens. Da base de contribuição são excluídas: as diárias

de viagens, a ajuda de custo em razão de mudança de sede, a indenização de transporte, o salário-família, o auxílio-alimentação, o auxílio-creche, as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, o abono de permanência, a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança.

Contribuição sobre gratificações – a Lei 10.887/2004 prevê a vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de cálculo e percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão e do abono de permanência. Compreende-se na vedação a previsão de incorporação das parcelas temporárias diretamente nos benefícios ou na remuneração, apenas para efeito de concessão de benefícios, ainda que mediante regras específicas. Não se incluem na vedação, as parcelas que tiverem integrado a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com proventos calculados pela média salarial, respeitando-se, em qualquer hipótese, como limite máximo para valor inicial do benefício, a remuneração do servidor no respectivo cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Quem deve optar pela contribuição sobre gratificações e outras verbas – uma previsão legal prejudicial é a seguinte: os proventos calculados pela média salarial, devem respeitar, em qualquer hipótese, o limite de remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Ou seja, quem se aposenta pela média salarial poderá contribuir sobre as gratificações e essas verbas podem entrar no cálculo da aposentadoria, mas o limite do provento não inclui essas próprias gratificações, é o salário efetivo no cargo. Assim, sobretudo os novos servidores, que se aposentam pela média salarial devem, em nossa opinião, contribuir sobre as gratificações, mas é preciso que fique claro que essa contribuição tem como finalidade apenas aproximar a aposentadoria do valor da remuneração do cargo efetivo.

Reversão de aposentadoria

Direito irrenunciável – na maioria dos entes federativos, as aposentadorias voluntárias por idade e por tempo de contribuição são irrenunciáveis. É por isso que muitos servidores, que se aposentaram proporcionalmente com grandes perdas nos períodos de reformas constitucionais, não conseguem reverter a aposentadoria proporcional para voltar a ativa e conseguirem a aposentadoria integral. É bom que o direito previdenciário preveja o caráter irrenunciável da aposentadoria. Isso porque se a legislação tornar fácil a reversão, se poderia abrir espaços para que eventuais crises financeiras da Previdência

sejam enfrentadas com a reversão compulsória ou forçada de aposentadoria de milhares de trabalhadores.

Reversão na União – na União, em alguns casos, é possível a reversão da aposentadoria com o retorno à atividade do servidor aposentado voluntariamente, desde que: o servidor tenha solicitado a reversão, ou seja, voluntariamente; a aposentadoria tenha sido voluntária; o servidor tenha sido estável quando em atividade; a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação; haja cargo vago.

Aposentadoria por invalidez – a reversão mais comum é no caso da aposentadoria por invalidez, quando junta médica do ente federativo declarar insubsistentes os motivos desta aposentadoria. A legislação determina também o cancelamento da aposentadoria por invalidez quando o trabalhador, unilateralmente, sem parecer de equipe médica, decide voltar a exercer atividade laboral, inclusive em caso de exercício de mandato eletivo.

Aposentadoria e novo cargo público – a legislação prevê que o servidor inativo para ser investido em cargo público efetivo não acumulável com aquele que gerou a aposentadoria desde que renuncie aos proventos dessa.

Tempo de magistério

O que é tempo de magistério – desde a publicação da Emenda Constitucional 20, em 16-12-1998, ocorreu uma grande polêmica sobre a conceituação das funções de magistério para fins da aposentadoria antecipada dos professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio. Um grande avanço foi a Lei 11.301/2006, que mudou o artigo 67 da LDBN e ampliou o conceito “tempo de magistério”: “Para os efeitos do disposto no § 5o do art. 40 (aposentadoria especial dos professores públicos) e no § 8o do art. 201 da Constituição Federal (aposentadoria especial dos professores segurados do INSS), são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico”. Portanto, tempo de magistério é: **a)** o período trabalhado pelos professores em sala de aula e nas atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico; **b)** as férias, o período em que a mulher esteve afastada em função de licença-maternidade e o afastamento temporário de sala de aula em função de doença ou acidente com retorno à atividade (tempo intercalado).

Promoção não pode virar punição – essa ampliação do conceito “tempo de magistério” é importante porque professores vinham sendo punidos com cinco anos a mais de serviço quando decidiam cumprir funções fundamentais fora da sala de aula. Com isso, só passaram a aceitar tais tarefas quem, no passado, já as tinha exercido, de tal forma que já haviam sido enquadrados nas regras de aposentadoria dos servidores não-docentes. No médio e longo prazos, no entanto, tarefas fundamentais fora de sala de aula seriam inviabilizadas, dado que os novos docentes dificilmente as aceitariam.

Acidente do trabalho e moléstia profissional – uma outra situação injusta que é encontrada em diversos entes federativos é o enfoque inflexível do conceito de “tempo de magistério” em relação aos professores vítimas de acidentes do trabalho e moléstias profissionais ou do trabalho. Muitas vezes professores são retirados de sala de aula e deslocados para bibliotecas, devido a problemas de voz, por exemplo. Nestes casos é inconcebível a punição com mais cinco anos de serviço, já que o doença ou acidente é diretamente ligado ao exercício profissional em sala de aula. No INSS, inclusive, essa questão merece um tratamento mais flexível: o período de afastamento do professor em função de doença ou acidente do trabalho é tido como tempo de magistério, mesmo que tal profissional não retorne mais a sala de aula.

A questão da dobra – um exemplo de um tratamento correto ao novo turno é encontrado na Prefeitura de Belo Horizonte: é a chamada “dobra”, uma jornada extraordinária dos professores sem um novo vínculo. É mais do que justo que esta jornada adicional tenha uma repercussão previdenciária na aposentadoria dos professores. Na Prefeitura de Belo Horizonte, a “dobra” incorpora-se proporcionalmente na aposentadoria à base de um vinte e cinco avos por ano de dobra (o que dá 4%), se mulher, e um trinta avos por ano de dobra (em torno de 3,33%), em se tratando de homem.

Quem são segurados do INSS

Servidores não efetivos – as regras que descrevemos a seguir, se aplicam aos servidores não efetivos da União, dos Estados e dos Municípios. São segurados obrigatórios do INSS as seguintes categorias de servidores: **a)** servidores temporários, que são aqueles contratados temporariamente, com base no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal; **b)** servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; **c)** os empregados públicos, que são aqueles contratados sob o regime da legislação trabalhista: os celetistas; **d)** servidores aposentados, quando ocupantes,

exclusivamente, de cargo em comissão, de livre provimento ou exoneração, bem como de outro cargo temporário ou emprego público; **e**) o ocupante de cargo de Ministro de Estado, de Secretário estadual, distrital ou municipal, sem vínculo efetivo com nenhum ente federativo; **f**) o exercente de mandato eletivo que não esteja vinculado a regime próprio de previdência social; **g**) o servidor afastado sem vencimento, desde que não permitida, nesta condição, filiação ao regime próprio, pode se filiar ao INSS como segurado facultativo.

Municípios sem previdência – em muitos municípios não existe sistema previdenciário próprio. Nessas localidades, os servidores não efetivos e também os servidores efetivos são segurados obrigatórios do INSS. Uma polêmica nesse caso é quanto aos servidores efetivos, já que para eles o artigo 40 da Constituição Federal garante regime próprio de previdência. Sempre que uma regra do regime próprio significar uma condição mais vantajosa do que no INSS, pode o servidor de tais municípios reclamar na Justiça a diferença, sob a forma de uma aposentadoria complementar.

Direitos servidores vinculados ao INSS – o Regime Geral de Previdência Social (INSS) compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente de trabalho, expressas em benefícios e serviços: **a**) quanto ao segurado: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente; **b**) quanto ao dependente: pensão por morte e auxílio reclusão; **c**) quanto ao segurado e dependente: reabilitação profissional e serviço social. No INSS, a aposentadoria por tempo de contribuição é concedida sem a exigência de idade mínima aos 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, mas o cálculo é pela média salarial multiplicada pelo chamado “fator previdenciário”, o que reduz muito o valor do benefício dos segurados.

Servidores requisitados, licenciados e eleitos

Requisitados ficam no regime próprio – durante um certo período ficou previsto a vinculação ao INSS dos servidores cedidos. A Lei 9.876/1999 corrigiu isso ao prever que caso o servidor ou o militar, amparados por regime próprio de previdência social, sejam requisitados para outro órgão ou entidade com ou sem ônus para o cessionário, cujo regime previdenciário não permita a filiação, nessa condição, permanecerão vinculados ao regime de origem, obedecidas as regras que cada ente estabeleça acerca de sua contribuição.

Licença ou afastamento – o servidor afastado ou licenciado temporariamente do cargo efetivo sem recebimento de remuneração ou subsídio pelo ente federativo somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento, para fins de aposentadoria, mediante o recolhimento mensal das contribuições, conforme lei do respectivo ente. A previdência dos servidores estaduais mineiros praticamente inviabilizou as licenças ou afastamentos para fins particulares, na medida que passou a exigir que o servidor recolha ao Estado a sua contribuição e a parte patronal, o que totaliza, de 22% e 33% conforme o caso, sobre a remuneração do cargo em que era titular. Já na União, a legislação é mais flexível em caso de licença: o servidor pode se desvincular da previdência no período do afastamento ou realizar o recolhimento de sua contribuição de 11% e contar o tempo para a aposentadoria.

Servidores em cargos eletivos – a legislação prevê que o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, se servidor público, se mantém vinculado a seu regime próprio de previdência social, de acordo com as regras que tal regime estabeleça acerca de sua contribuição. A única exceção é para o vereador servidor público: o segurado exercente de mandato de vereador que ocupe, concomitantemente, o cargo efetivo e o mandato se filia ao regime próprio, pelo cargo efetivo, e ao INSS, pelo mandato eletivo.

Dois esclarecimentos – **a)** será considerado como tempo no cargo efetivo, tempo de carreira e tempo de efetivo exercício no serviço público o período em que o servidor estiver em exercício de mandato eletivo; cedido, com ou sem ônus para o cessionário, a órgão ou entidade da administração direta ou indireta, do mesmo ou de outro ente federativo, ou afastado do país por cessão ou licenciamento com remuneração; **b)** já o período em que servidor estiver afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo sem recebimento de remuneração não será computado para cumprimento dos requisitos de tempo de carreira, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo para concessão de aposentadoria.

Isenção de imposto de renda para aposentados e pensionistas

Doenças graves – ficam isentos do imposto de renda os seguintes rendimentos, na sua totalidade, percebidos por pessoas físicas: **a)** os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia

irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, fibrose cística (Mucoviscidose), com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma; **b)** os valores recebidos a título de pensão quando o beneficiário desse rendimento for portador das doenças relacionadas no item anterior, exceto as decorrentes de moléstia profissional, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após a concessão da pensão.

Outras informações – **a)** o contribuinte deve comprovar ser portador da doença apresentando laudo pericial emitido por serviço médico oficial da União, Estados, DF e Municípios junto a sua fonte pagadora; **b)** após o reconhecimento da isenção, a fonte pagadora deixará de proceder os descontos do Imposto de Renda, podendo fazê-lo, inclusive, retroativamente; **c)** não gozam de isenção os rendimentos decorrentes de atividade, isto é, se o contribuinte for portador de uma moléstia, mas ainda não se aposentou; **d)** não gozam de isenção os rendimentos decorrentes de atividade empregatícia ou de atividade autônoma, recebidos concomitantemente com os de aposentadoria ou pensão; **e)** a isenção de Imposto de Renda não isenta o contribuinte de seus deveres de apresentar a Declaração do IRPF.

Maiores de 65 anos – a legislação prevê também um enquadramento especial para os contribuintes maiores de 65 anos de idade. Fica isento de Imposto de Renda os rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, transferência para a reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por qualquer pessoa jurídica de direito público interno, ou por entidade de previdência complementar, até a faixa de isenção fixada pela Receita Federal, a partir do mês em que o contribuinte completar 65 anos de idade, sem prejuízo da parcela isenta prevista na tabela de incidência mensal do imposto.

Isenção de Imposto de Renda para licença saúde ou auxílio-doença

Direito garantido em Minas Gerais – este direito é garantido para os servidores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Essa conquista se deu a partir de um parecer que fizemos para os sindicatos do Poder Judiciário mineiro, que assessoramos há vários anos. Esse parecer foi publicado inicialmente no jornal do Ser-

jusmig, sindicato dos servidores do Judiciário da Primeira Instância. O Tribunal de Justiça tomou as seguintes iniciativas: **a)** lançou no contracheque do mês de agosto de 2010 os créditos relativos à devolução do Imposto de Renda cobrado indevidamente sobre os períodos em que os servidores gozaram de licença médica durante o ano; **b)** os acertos referentes aos anos anteriores, deverão ser feitos através de expedição de uma nova declaração (por parte do Tribunal), que deverá ser utilizada pelos servidores que tiveram algum período de gozo de licença médica nos últimos cinco anos, para retificação de suas declarações junto à Receita Federal. Os principais itens do meu parecer são explicados a seguir.

Lei federal garante isenção – a Lei Federal 8.541, de 23 de dezembro de 1992, prevê, em seu artigo 48: “Ficam isentos do imposto de renda os rendimentos percebidos pelas pessoas físicas decorrentes de seguro-desemprego, auxílio-natalidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e auxílio-acidente, pagos pela previdência oficial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades de previdência privada. (Redação dada pela lei nº 9.250, de 1995). Fica claro assim, que a licença de saúde, independente da doença acometida pelo servidor, dá direito à isenção do Imposto de Renda.

Licença de saúde é equivalente ao auxílio-doença – alguns afirmam que, ao se referir ao auxílio-doença, a lei teria garantido apenas o direito para os segurados do INSS. No entanto, a citação expressa no texto legal de rendimentos de auxílio-doença pagos pela previdência da União, dos Estados e dos municípios, nos parece indica claramente a intenção do legislador de estender também a isenção de imposto de renda aos servidores federais, estaduais e municipais. Além do mais, nos parece óbvio que uma legislação sobre o imposto de renda, de aplicação geral na sociedade, não poderia dar tratamento diferenciado a dois eventos semelhantes – o auxílio-doença e a licença para tratamento de saúde – de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos. Consideramos que a licença para tratamento de saúde dos servidores é o equivalente ao auxílio-doença do setor privado. Isso, em Minas Gerais, está expresso inclusive na legislação de previdência estadual na Lei Complementar 64/2002, nos artigos 6º e 16º. Neste último artigo está escrito: “O segurado será licenciado para tratamento de saúde quando incapacitado temporariamente para o exercício de suas atividades laborais, nos termos do regulamento”.

Invalidez e morte quita casa própria

Casos de invalidez e morte – quando adquire uma casa financiada pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), juntamente com as prestações mensais para

quitar o financiamento, o mutuário paga um seguro destinado à quitação do imóvel no caso de invalidez ou morte. O SFH entende invalidez total e permanente como incapacidade total ou definitiva para o exercício da ocupação principal e de qualquer outra atividade laborativa, causada por acidente ou doença, desde que ocorrido o acidente, ou adquirida a doença que determinou a incapacidade, após a assinatura do instrumento contratual de compra e venda do imóvel.

Cuidados na aposentadoria

Previdência é assunto complexo – as sucessivas reformas dos últimos anos transformaram a Previdência num assunto extremamente complexo. A aposentadoria – são oito regras no total – é agora baseada em muitos critérios: idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo na carreira e no cargo, pedágio, redutor na idade, paridade, não paridade, etc. Isso significa que nenhum servidor deve se aposentar sem consultar quem estuda o assunto. Sempre que o servidor puder escolher ele deve se aposentar por uma das regras da aposentadoria integral, que garantem a integralidade da remuneração e a paridade. A melhor regra é a aposentadoria integral da Emenda Constitucional 47 para os servidores em geral, que permite, em alguns casos, um redutor na idade e as pensões decorrentes dessa aposentadoria terão a paridade. A aposentadoria quase sempre é irreversível, o que significa que se a escolha for errada a perda será também irreversível.

Aposentadoria é decisão individual – a aposentadoria não é apenas o preenchimento das regras definidas legalmente. É também uma decisão individual. Ou seja, um servidor, e isto acontece em alguns casos, pode chegar à conclusão de que, mesmo podendo se aposentar até mesmo integral, a melhor decisão é continuar em atividade. Seja porque a aposentadoria pode implicar em perdas de algumas conquistas, seja porque está próximo de conquistar um novo quinquênio ou uma progressão na carreira, seja porque não se sente preparado para a aposentadoria. A aposentadoria só é obrigatória aos 70 anos, quando é compulsória. Aquele servidor, que podendo se aposentar, decide permanecer em atividade tem direito ao abono de permanência, que é a devolução da contribuição de 11% para a previdência. Com este abono de permanência, o governo pretendeu estimular a permanência dos servidores em atividade, pois eles poderão melhorar o valor da aposentadoria e ficarão isentos de contribuição durante o período de permanência.

A ORGANIZAÇÃO E CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA – SERVIDORES EFETIVOS

Breve histórico dos regimes próprios de previdência dos servidores (RPPS)

União, Estados e grandes municípios – o principal argumento para que muitos entes estatais – especialmente a União, Estados e grandes municípios – assumissem através dos Tesouros o pagamento das aposentadorias é de que essa foi uma política visando atrair pessoal especializado para a estruturação do Estado brasileiro. Não é bem assim. O pagamento pelos Tesouros durante um longo período em que a massa de segurados era nova, era conveniente para o Estado. Sendo poucos os aposentados, era mais barato o pagamento das aposentadorias pelos Tesouros do que a constituição, de forma antecipada, de fundos previdenciários com contribuição sobre a folha de todos os servidores ativos. Seja qual foi a motivação dos governantes no passado, o pagamento das aposentadorias pelos Tesouros, em particular em grupos específicos como os servidores públicos, mostrou a sua inconveniência agora que a massa de segurados envelheceu. Em muitos entes estatais as despesas com aposentadorias vêm crescendo rapidamente, sendo que a folha de aposentados e pensionistas aproxima-se do valor da folha dos servidores ativos. Isso significa que se terá duas folhas de pagamento, sem que se tenha guardado os recursos para quitar, integral ou parcialmente, a folha dos aposentados e pensionistas. Agora, de forma tardia, os governos querem desvincular os pagamentos dos aposentados e pensionistas dos tesouros, mas não existem propostas consistentes para a transição de modelos previdenciários, ou seja, quem arcará com os gigantescos custos da transição de sistemas (benefícios já concedidos dos aposentados e pensionistas e benefícios a conceder dos servidores que já estão no serviço público há vários anos).

Municípios pequenos e médios – até o início da década de 1990, a maioria esmagadora dos municípios pequenos e médios era vinculada ao regime geral de previdência social (INSS). A regra, no entanto, era o calote nas con-

tribuições previdenciárias, já que não existia nenhuma punição aos sonegadores. Com a aprovação da Lei 8.212/1991, ficou previsto que o INSS poderia bloquear os recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM para garantir o pagamento das contribuições em atraso. Assessorados por técnicos de reputação duvidosa, centenas de prefeitos criaram regimes próprios de previdência para os servidores municipais. Até onde temos informações, o número de regimes próprios atingiu mais de 2.700 naquele período. Essa atitude no curto prazo era muito vantajosa financeiramente para os pequenos e médios municípios, pois, como veremos a seguir, os aposentados e pensionistas em gozo de benefícios ficaram com o INSS; os municípios deixaram de repassar mensalmente ao Instituto aproximadamente 32% da folha de pagamentos (22% da contribuição patronal e 10% da contribuição dos servidores); os regimes próprios mais tarde puderam receber a compensação financeira do período em que os servidores municipais estiveram vinculados ao INSS; e, além disso, com a adoção do regime estatutário o município deixou de recolher 8% do FGTS. No curto prazo, portanto, a criação de previdências municipais implicou em uma grande economia para os cofres municipais, algo próximo a 40% da folha de salários. Mas a desvinculação do INSS não implicou na organização de previdências municipais sérias e bem organizadas. Agora, passados 20 anos, a situação é bastante delicada: a massa de segurados envelheceu e as despesas previdenciárias vêm crescendo rapidamente; os municípios vêm tendo dificuldades crescentes em cumprir as normas federais e têm dificuldades de conseguir o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; e a dívida histórica com o INSS ainda onera muito os cofres municipais.

São 1.906 regimes próprios dos servidores – no final de 2008, existiam no Brasil 1.906 regimes próprios de previdência dos servidores, sendo 1 na União, 27 nos Estados e Distrito Federal, 26 nas capitais e 1.852 nos demais municípios. Além disso, 303 municípios continuavam com obrigações previdenciárias para servidores inativos e pensionistas geradas em período de vigência de regime próprio, mesmo tendo aderido ao INSS. Eram 3.684 os municípios brasileiros vinculados ao INSS. Os regimes próprios dos servidores nos três níveis de governo tinham 9.280.366 segurados, sendo 6.104.094 servidores ativos e 3.176.272 aposentados e pensionistas. Por ente da federação, esses segurados estavam assim distribuídos: na União eram 1.129.280 ativos e 983.342 aposentados e pensionistas; nos Estados e Distrito Federal eram 2.724.556 ativos e 1.634.409 aposentados e pensionistas; e, finalmente, nos municípios eram 2.250.258 servidores ativos e 558.521 aposentados e pensionistas. No final de

2010, os regimes próprios de previdência dos servidores tinham patrimônio de aproximadamente R\$ 50 bilhões, valor expressivo mas que representa um pequeno percentual do passivo previdenciário do modelo de capitalização previsto legalmente.

O que são regimes próprios de previdência (RPPS)

Direito dos servidores efetivos – o caput do artigo 40 da Constituição Federal garantiu a previdência dos servidores nos seguintes termos: “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”. A legislação define que regime próprio de previdência social – RPPS é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. Defendemos que os regimes próprios não se resumam a esses dois benefícios, pois isso fortalece a cultura de que previdência é um assunto somente de aposentados e pensionistas. Assim, é aconselhável que os regimes próprios tenham outros direitos voltados para os servidores(as) em atividade, como o auxílio-doença e o salário-maternidade, o que fortalece a previdência como uma política social para todos. O RPPS oferecerá cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargo efetivo, magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações e a seus dependentes.

Os formatos dos regimes próprios – historicamente, os regimes próprios se organizaram, basicamente, de duas formas: **a)** os Tesouros assumiram os pagamentos das aposentadorias e pensões em conjunto com a folha de servidores ativos; **b)** os Tesouros pagavam as aposentadorias e Institutos de Previdência pagavam as pensões e cuidavam de serviços como no caso dos de saúde dos servidores. Desde a Lei 9.717/1998, em muitos locais os formatos permanecem os mesmos, mas em outros essa situação vem mudando: **a)** muitos municípios e Estados repassaram, através de regime puro de capitalização para todos os servidores, os pagamentos das aposentadorias e pensões para

Institutos de Previdência que foram criados ou ampliados a sua finalidade; **b)** os Tesouros ficaram com o passivo dos benefícios já concedidos e repassaram para os Institutos de Previdência, em regime de capitalização, os pagamentos das aposentadorias e pensões dos novos servidores; **c)** mais recentemente, foi regulamentado o chamado modelo de “segregação” de massas, onde são criados dois fundos: um financeiro para os aposentados e pensionistas e quem já é servidor; e outro previdenciário, em regime de capitalização, para os novos servidores, e, em alguns casos, com data de corte retroativa em alguns anos.

Especificidades da capitalização dos RPPS

Fundo de capitalização coletivo – a capitalização prevista para os RPPS é diferente daquela da previdência privada, seja aberta ou fechada (fundos de pensão). Inicialmente, é preciso ressaltar que modelos de capitalização estão, em geral, vinculados à previdência privada, mas os regimes próprios dos servidores serão entidades públicas. Além disso, o artigo 40 da Constituição Federal prevê que aos servidores efetivos “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”. Se a Constituição prevê que a previdência dos servidores visa o equilíbrio atuarial significa que a diretriz é a capitalização, mas se admite que o regime é solidário significa que o fundo de previdência será coletivo e não individual e poderá haver transferência de renda entre os diversos segmentos dos servidores públicos. Assim, a Constituição dá as bases legais às transferências de renda dos servidores para as servidoras para que elas possam se aposentar mais cedo; de todos os servidores para os professores, policiais civis, portadores de deficiência para que possam também se aposentar de forma antecipada. Já a previdência complementar é privada e fechada, de capitalização, baseada em contas individuais, não existe a possibilidade de transferência de renda e aqueles(as) que se aposentam mais cedo receberão uma complementação menor.

Registro individualizado continua na lei – a Lei 9.717/1998 manteve em seu artigo 1º a exigência para a previdência dos servidores de “registro individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais”. Uma Orientação Normativa do Ministério da Previdência prevê também o registro individualizado dos valores mensais da contribuição do segurado e da contribuição do ente federativo. Esse dispositivo remanescente do governo Fernando Henrique indica claramente que havia no passado a diretriz de se adotar um

regime de capitalização da previdência dos servidores similar à previdência complementar, baseado em contas individuais e sem a transferência de renda entre os segmentos dos servidores. Isso implicaria em uma uniformização dos direitos previdenciários e o fim da aposentadoria antecipada de mulheres e professores, por exemplo. Para alguns economistas tucanos, a transição para um modelo de capitalização pleno era inviável, já que o passivo da transição seria impagável. Daí formularam a tese da “capitalização virtual”, baseada em uma conta individual do trabalhador, que registraria apenas para efeito contábil as contribuições, que “capitalizadas virtualmente” seriam a base para o cálculo da aposentadoria.

O caráter contributivo da previdência dos servidores

Do caráter contributivo – o RPPS terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Entende-se por observância do caráter contributivo: **a)** a previsão expressa, em texto legal, das alíquotas de contribuição do ente federativo e dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas; **b)** o repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS; **c)** a retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas, relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; **d)** o pagamento à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo; **e)** as contribuições dos segurados, ativos e inativos, e dos pensionistas somente poderão ser exigidas depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei de cada ente que as houver instituído ou majorado.

Contribuição de servidores ativos – a Emenda Constitucional 41 nacionalizou uma contribuição previdenciária mínima para todos os servidores públicos brasileiros. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário próprio, cuja alíquota não será inferior a da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. Como na União, a contribuição é de 11%, será esta a alíquota mínima para os servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Duas observações: **a)** a nacionalização da alíquota visou, numa tacada só, reajustar a contribuição de todos os servidores públicos brasileiros e estabelecer parâmetro para a contribuição de

aposentados e pensionistas; **b)** a Emenda Constitucional prevê uma alíquota mínima de 11%, o que significa que ela poderá ser maior.

Contribuição de aposentados e pensionistas – a Emenda Constitucional 41 implantou a contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas de forma diferenciada para a União, Estados e Municípios e entre aposentados e pensionistas em gozo de benefícios e novos aposentados. Para os aposentados dos Estados e municípios, em gozo de benefícios em 31-12-2003, a alíquota incidiria sobre a parcela do provento superior a 60% do teto do INSS e para os da União, a contribuição prevista deveria incidir sobre a parcela do provento superior a 50% do teto do INSS. Já os novos aposentados e pensionistas dos diversos entes públicos contribuiriam sobre a parcela que superasse o teto do INSS (em torno de 6,80 salários mínimos). O Supremo Tribunal Federal, em julgamento, decidiu pela manutenção da contribuição, mas definiu que ela só pode incidir sobre a parcela do provento superior ao teto do INSS, que é, como já vimos, de 6,80 salários mínimos. A Emenda Constitucional 41 previu também que a contribuição de aposentados e pensionistas será nos mesmos percentuais dos servidores ativos, o que significa que a alíquota mínima nos diversos entes federativos é de 11%. O teto do INSS, referência para a contribuição dos aposentados e pensionistas, é reajustado todo ano no mês de janeiro.

Contribuição sobre a pensão – as contribuições calculadas sobre o benefício de pensão por morte terão como base de cálculo o valor total deste benefício, antes de sua divisão em cotas, respeitada a faixa de não incidência. O valor da contribuição será rateado para os pensionistas, na proporção de sua cota parte.

Aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes – quando o beneficiário for portador de doença incapacitante, conforme definido pelo ente federativo e de acordo com laudo médico pericial, a contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas incidirá apenas sobre a parcela de proventos de aposentadoria e de pensão que supere o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (INSS). Ou seja, esses aposentados e pensionistas contribuem com 11% sobre a parcela dos proventos que supere aproximadamente 13,60 salários mínimos. Este dispositivo teve uma redação confusa na Emenda Constitucional 47, que retroagiu a 31-12-2003, mas consideramos que ele é auto-aplicável. O teto do INSS, referência para a contribuição dos aposentados e pensionistas, é reajustado todo ano no mês de janeiro.

PEC 555/2006 – o projeto substitutivo aprovado por comissão da Câmara dos Deputados muda a contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas, que ficaria assim: **a)** extinção imediata da cobrança dos aposentados por invalidez; **b)** extinção da contribuição dos aposentados e pensionistas que tiverem 65 ou mais anos de idade; **c)** extinção gradual, a razão de 20% ao ano, a partir dos 61 anos de idade do titular do benefício, até a completa extinção aos 65 anos; **d)** determina a imediata vigência dos itens de a, b, c, para todos os aposentados e pensionistas dos três níveis de governo - União, estados e municípios - e nos Poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - e órgãos da Administração Pública; **e)** esclarece que enquanto não for extinta, a contribuição incidirá apenas sobre a parcela do provento de aposentadoria ou pensão que exceda ao teto de benefício do INSS.

Contribuição dos entes federativos – a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. Ou seja, contribuição será de, no mínimo, 11% e, no máximo, de 22% sobre a folha de salários dos servidores ativos, observado o cálculo atuarial inicial e as reavaliações atuariais anuais. Os entes federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite de 22% a que nos referimos inicialmente.

Contribuições em atraso – as contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas, poderão ser objeto de acordo para pagamento parcelado em moeda corrente, de acordo com as regras definidas pelo INSS. Mediante lei, e desde que mantido o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o ente federativo poderá estabelecer regras específicas para acordo de parcelamento, observados os seguintes critérios: **a)** previsão, em cada acordo de parcelamento, do número máximo de sessenta prestações mensais, iguais e sucessivas; **b)** aplicação de índice de atualização legal e de taxa de juros na consolidação do montante devido e no pagamento das parcelas, inclusive se pagas em atraso; **c)** vedação de inclusão, no acordo de parcelamento, das contribuições descontadas dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas; **d)** previsão das medidas ou sanções para os casos de inadimplemento das prestações ou descumprimento das demais regras do acordo.

Criação e extinção de regimes próprios de previdência

O que muda para os entes públicos e para os servidores – a criação ou extinção de regimes próprios de previdência tem grandes repercussões financeiras para os municípios, onde isso aconteceu e continua acontecendo, e define também as regras de acesso dos servidores aos benefícios previdenciários. Como já vimos, na década de 1990, as novas regras de cobrança de contribuições previdenciárias em atraso (retenção do Fundo de Participação dos Municípios – FPM) e a adoção do regime jurídico único levou a que centenas de municípios criassem regimes próprios para melhorar as finanças municipais. No final da mesma década aconteceu um movimento contrário. Com o advento da Lei 9.717/1998, que restringiu durante um período a manutenção de regimes próprios (exigência de um número mínimo de servidores e receita diretamente arrecadada ampliada superior à receita de transferências), muitos municípios foram forçados a extinguir os seus regimes próprios de previdência, vinculando-se ao INSS, o que resultou em uma piora das finanças municipais. O processo de criação e extinção dos regimes próprios teve também grandes implicações para os servidores, já que as regras de concessão e reajuste dos benefícios nos Institutos de Previdenciários são diferenciadas.

Regras de extinção e criação de regimes próprios – no caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. Inversamente, em caso de criação de regime próprio, a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios já concedidos e de quem tem direito adquirido continua sob responsabilidade do INSS. Essas regras se revelaram problemáticas, pois as receitas ficam com o instituto de previdência ao qual os servidores estarão vinculados e as despesas ficarão com o regime extinto. Num regime de repartição simples é fundamental que as despesas sejam lastreadas em receitas para os pagamentos mensais. Ou seja, ainda hoje é comum que os prefeitos sejam aconselhados a criarem regimes próprios de previdência, como foi feito em massa na década de 1990, para se desobrigarem da contribuição de 22% para o INSS, para não repassarem os 8% a 11% dos servidores a esse instituto, além de não terem inicialmente nenhuma despesa com aposentados e

pensionistas. Regimes próprios podem ser criados ou mantidos, mas não por razões imediatistas com as que vimos anteriormente.

Servidores nos regimes próprios – se são criados os regimes próprios, os ganhos dos servidores são, em tese, os seguintes: **a)** para quem iniciou a carreira pública até 31-12-2003, a aposentadoria é integral, além da garantia da paridade; **b)** os novos servidores terão o cálculo da aposentadoria pela média salarial, de forma similar ao INSS, mas sem a adoção do chamado fator previdenciário; **c)** a aposentadoria no regime próprio não está submetida ao teto de 6,80 salários mínimos do INSS, e se o teto for adotado terá que ser criada uma previdência complementar; **d)** para os servidores sem paridade foi adotada a indexação ao INPC, critério similar à do INSS; **e)** existe o abono de permanência em serviço para quem pode se aposentar e permanece na ativa, ao contrário do INSS que aboliu o que era conhecido como “pé-na-cova”.

Servidores no INSS – se o regime próprio é extinto e os servidores se vinculam ao INSS, as vantagens são as seguintes: **a)** não existe idade mínima para a aposentadoria: homens podem se aposentar aos 35 anos de contribuição e mulher aos 30 anos de contribuição, com redução de cinco anos para os professores(as), mas o cálculo é feito pela média com a incidência do fator previdenciário; **b)** o cálculo da aposentadoria pela média salarial não tem como limite a última remuneração como nos regimes próprios e, em muitos casos, sobretudo para os servidores menos graduados, a aposentadoria pode resultar em valor superior à última remuneração; **c)** o cálculo da aposentadoria por idade é melhor (70% mais 1% por ano de contribuição multiplicado pela média salarial) do que nos regimes próprios onde a aposentadoria é calculada de forma proporcional ao tempo de contribuição; **d)** o cálculo da aposentadoria por invalidez é melhor porque baseado apenas na média salarial, ao contrário dos RPPS onde, em alguns casos, o cálculo é também proporcional ao tempo de contribuição; **e)** o reajuste dos benefícios pelo INPC é similar ao verificado nos regimes próprios para os benefícios sem paridade; **f)** no INSS, a contribuição do trabalhador é de 8% a 11%, inferior a alíquota única de 11% dos regimes próprios; **g)** existe a aposentadoria especial, ainda não regulamentada no setor público, e o benefício de auxílio-acidente.

Gestão dos regimes próprios

Único regime e única unidade gestora – no regime básico de previdência dos servidores públicos é vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de

uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o regime próprio dos militares. Significa que em um ente federativo não poderá existir um regime próprio do Judiciário, outro do Legislativo e outro do Poder Executivo; terá que existir uma previdência unificada. E mais: não será permitida nem mesmo mais de uma unidade gestora, o que significa que a previdência dos Três Poderes será gerida pelo Poder Executivo, através de um Instituto de Previdência ou através da Área de Recursos Humanos. Unidade gestora é a entidade ou órgão integrante da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

Democratização da previdência – o RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será administrado por unidade gestora única vinculada ao Poder Executivo que: **a)** contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração; **b)** procederá a recenseamento previdenciário, com periodicidade não superior a cinco anos, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime; e **c)** disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41 de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

Taxa de administração – para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior. Na hipótese de a unidade gestora do RPPS possuir competências diversas daquelas relacionadas à administração do regime previdenciário, deverá haver o rateio proporcional das despesas relativas a cada atividade para posterior apropriação nas rubricas contábeis correspondentes, observando-se, ainda, que, se a estrutura ou patrimônio utilizado for de titularidade exclusiva do RPPS, deverá ser estabelecida uma remuneração ao regime em virtude dessa utilização.

Vedação de consórcios e convênios – é vedado o pagamento de benefícios previdenciários mediante convênio, consórcio ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios, desde 27 de novembro de 1998. Os convênios, consórcios ou outra forma de associação, existentes em 27 de novembro de 1998, devem garantir integralmente o pagamento dos benefícios já concedidos, daqueles cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados até aquela data, bem como os deles decorrentes. O RPPS deve assumir integralmente os benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão tenham sido implementados após 27 de novembro de 1998.

Equilíbrio financeiro e atuarial

O que é equilíbrio financeiro e atuarial – desde a publicação da Emenda Constitucional 20, em 1998, ficou previsto que os regimes próprios devem observar critérios que considerem o equilíbrio financeiro e atuarial. A legislação define que equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. Um documento do Ministério da Previdência explica também essa questão: “O equilíbrio financeiro é atingido quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário (no caso os entes estatais e seus respectivos servidores) é suficiente para custear os benefícios assegurados por esses sistemas. Já o equilíbrio atuarial é alcançado quando as alíquotas de contribuição do sistema, a taxa de reposição, o período de duração do benefício, entre outros, são definidos a partir de cálculos atuariais que levem em consideração uma série de critérios, tais como: a expectativa de vida dos segurados, o valor dos benefícios a serem pagos e os períodos de contribuição dos participantes; o que resulta na fixação de alíquotas de contribuição adequadas para a manutenção dos futuros benefícios do sistema”.

Regimes de financiamento da previdência – os RPPS poderão adotar os seguintes regimes de financiamento de seu plano de benefícios para observância do equilíbrio financeiro e atuarial: **a)** Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos

garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração. O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas; **b)** Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco. O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte; **c)** Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco. O Regime Financeiro de Repartição Simples será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família.

Regimes de financiamento da previdência no governo FHC – no governo Fernando Henrique, os regimes de financiamento da previdência dos servidores eram disciplinados pela Portaria 4.992/1999. Ela admitia os diversos regimes financeiros. Seu anexo I previa o seguinte: “Os regimes próprios de previdência social deverão ter seus planos de benefícios avaliados atuarialmente em seu início e reavaliados, anualmente e poderão adotar os seguintes regimes de financiamento: **a)** Regime Financeiro de Capitalização; **b)** Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura; e **c)** Regime Financeiro de Repartição Simples. Em relação a esse último regime ficou previsto, ainda, que dadas as suas características, o atuário fará constar na nota técnica referência expressa às perspectivas de elevação gradual das taxas correspondentes ao custeio desses benefícios, ao valor máximo previsível, e às razões que levaram à escolha desse regime. Sob essa portaria, até onde temos informações, a maioria dos Estados e Municípios mantiveram o regime de repartição simples, baseado em fundo financeiro, que tiveram as alíquotas majoradas, depois de 2003, para 11% para os servidores e até 22% para os entes públicos. Em alguns entes públicos se adotou o regime de capitalização por recomendação dos

atuários. A Portaria 4.992/1999 foi mantida por nove anos, quando foi revogada já no governo Lula, pelas Portarias 402 e 403, de 2008, do Ministério da Previdência Social.

Passivo atuarial é de R\$ 2,5 trilhões a R\$ 3 trilhões

Passivo atuarial triplica dívida pública – as Portarias 402 e 403, de dezembro de 2008, do Ministério da Previdência Social, tornaram obrigatório o regime de capitalização na previdência dos servidores públicos. Assim, o passivo atuarial deixa de ser um número apenas para efeito demonstrativo e se incorpora na dívida pública brasileira. O Brasil, mesmo com a redução expressiva da dívida pública no governo Lula, é um dos mais endividados dentre os chamados países emergentes. Sua dívida pública líquida (dívida total menos as reservas internacionais), no final de 2010, era de R\$ 1,5 trilhão, ou 40% do PIB. Se a transição para um modelo de capitalização da previdência dos servidores públicos é para valer, como afirmam as diretrizes do Ministério da Previdência Social, o passivo atuarial da previdência dos servidores públicos, de aproximadamente R\$ 2,5 trilhões a R\$ 3 trilhões, quase triplicará a dívida pública brasileira. Ou seja, se o passivo previdenciário do regime de capitalização for inscrito na dívida pública brasileira, nosso país está falido, pois teríamos uma dívida pública de 120% do PIB, o que implicaria no estabelecimento de um superávit primário de 6% a 7% ao ano para estabilizá-la, o que é inviável do ponto de vista político e social.

Posição do Ministério da Previdência ou de governo? – o que nos impressiona é como uma questão tão relevante do ponto de vista econômico e fiscal para o país e com forte impacto no pacto federativo seja tratada como um assunto do segundo escalão do governo federal, basicamente restrito a uma secretaria do Ministério da Previdência Social. Não se conhece nenhuma formulação séria da equipe econômica para esse grave problema e, contraditoriamente, o governo federal que dita as normas para os governos estaduais e municipais, não tomou medida alguma para equacionar o seu passivo previdenciário, superior a R\$ 1 trilhão, fruto do modelo de transição que propõe para um regime de capitalização. Não se pode fazer uma mudança dessa magnitude de forma voluntarista, por um instrumento legal frágil como uma Portaria, assinada solitariamente por um ministro. É preciso discutir com a sociedade, com os governos estaduais e municipais e com as entidades de servidores públicos se estão dispostos a realizar um brutal ajuste fiscal nas próximas cinco a seis décadas para financiar o passivo atuarial de aproximada-

mente R\$ 3 trilhões. O governo federal precisa se incluir também nesse debate. Não se pode adotar a tese: “faço o que eu digo mas não faço o que eu faço”. Se é para adotar a capitalização da previdência, que ela seja encaminhada por todos os entes públicos.

Capitalização obrigatória – a Portaria 403/2008, do Ministério da Previdência, prevê duas formas de capitalização da previdência dos servidores: por um plano de amortização do passivo atuarial, com contribuições regulares mais aportes regulares ou alíquotas suplementares e, em segundo lugar, através da chamada “segregação da massa” de segurados, com a constituição de dois fundos: um financeiro para os aposentados e pensionistas e atuais servidores e outro previdenciário, em regime de capitalização, para os novos servidores.

Plano de amortização do passivo atuarial

Capitalização para todos os servidores – no caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento. O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial. O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo. O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos. A primeira hipótese é que vem sendo adotada pelos regimes próprios de previdência que adotaram esse modelo de capitalização.

Custos normal e suplementar – a legislação define: **a)** Custo Normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios; **b)** Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que

ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias.

Cálculo atuarial e situação financeira do setor público – não conhecemos nenhum estudo atuarial que, além de projetar as receitas e despesas do regime de capitalização para os próximos 40 a 50 anos, realize também um estudo sério da capacidade de pagamento dessas despesas com a transição de regime de previdência de cada ente público – União, Estados, Distrito Federal e municípios. Esse é um pressuposto para uma construção de uma nova previdência dos servidores. Essa exigência de realização dos estudos atuariais mas também de estudos sobre a realidade financeira dos Estados, Distrito Federal, municípios e União, se não consta das preocupações dos atuários, está prevista sim na legislação. A Portaria 403/2008, do Ministério da Previdência Social, prevê em seus artigos 18 e 19: “No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento. (...) O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos. (...) A definição de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos deverá estar fundamentada na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo para o cumprimento do plano de amortização”. Isso nos parece óbvio e é como funciona na política fiscal. Os entes públicos têm limite de endividamento e para contrair empréstimos precisam respeitar esses limites e ter capacidade de pagamento. Por que deveriam assumir compromissos previdenciários, na maioria das vezes impagáveis, sem respeitar esses princípios elementares da gestão fiscal? É por isso que afirmamos que, ainda que o modelo de capitalização para os servidores seja defensável, sua implementação vem se dando de forma completamente despolitizada: sem articulação com a política fiscal, com a política econômica e com as condições políticas-institucionais do país.

Quem adotou a capitalização já enfrenta dificuldades – o plano de amortização do passivo atuarial é muito oneroso no curto prazo para os entes públicos, pois adota o regime de capitalização para todos os servidores, o que faz com que as alíquotas suplementares subam rapidamente para patamares, na maioria das vezes, inviáveis para as contas públicas. Os cálculos atuariais apontam, somente para os entes públicos, alíquotas suplementares de 30% a 50%, o que somadas às alíquotas normais chegam de 50% a 70% sobre a folha de salários. Isso sem contar a contribuição dos servidores de 11%. Há casos risíveis. Dois economistas de renome da Fundação Getúlio Vargas fize-

ram um cálculo atuarial para o governo de Minas Gerais, em 1996, baseado no modelo chileno, onde a previdência é bancada com contribuição somente do trabalhador, onde apontavam alíquotas de 107% a 128%, somente para os servidores públicos mineiros. Ou seja, o servidor teria que devolver todo o seu salário sob a forma de contribuição previdenciária e teria que pagar ainda mais um percentual de até 28%. Como já vimos, a legislação prevê que a definição de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos deverá estar fundamentada na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo para o cumprimento do plano de amortização. Não foi isso o que aconteceu. Conhecemos casos de municípios mineiros que, em governos passados, foi implantada a previdência sob o regime de capitalização, com o Tesouro assumindo o pagamento dos aposentados e do serviço passado de quem está em atividade, mais contribuições expressivas para um fundo de capitalização dos novos servidores. São municípios ricos e que hoje, poucos anos de implantação da capitalização, já enfrentam enormes dificuldades em honrarem suas folhas de pagamento.

A “segregação da massa” é alternativa?

O que é “segregação da massa” de segurados – alternativamente ao plano de amortização previsto anteriormente, o ente federativo poderá optar pelo equacionamento do déficit atuarial do seu RPPS por intermédio de “segregação da massa” de seus segurados. A “segregação da massa” deverá tomar por base a data de ingresso do segurado no ente federativo, na condição de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RPPS, não podendo a data de corte ser superior a data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos a partir desta integrarão o Plano Previdenciário. A legislação tem as seguintes definições: **a)** Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples; **b)** Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de “segregação da massa”, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro.

Um caminho sem retorno? – a Portaria 403/2008 previu uma enorme rigidez para evitar a mudança na “segregação da massa” de segurados no futuro. Na prática, impede qualquer mudança. Prevê essa Portaria: “Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo. (...) O RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS”. Ou seja, implantada a “segregação da massa” de segurados será praticamente impossível mudar os parâmetros em termos de data de corte, dentre outros aspectos.

Uma denominação equivocada – vale ressaltar que, embora com diferenças importantes em relação à uma transição para a previdência privada, na capitalização da previdência dos servidores haverá também uma certa ruptura no pacto de gerações que tem caracterizado a previdência pública. Os aposentados e pensionistas em gozo de benefícios e os atuais servidores ficam no fundo financeiro e os novos serão participantes do fundo previdenciário. Foi uma idéia infeliz, no entanto, qualificar essa separação geracional de “segregação da massa”, que nos remete a episódios tristes da humanidade de adoção de processo de isolamento de pessoas ou grupos em função de sua condição social, cultural, racial, de doença, etc.

“Segregação da massa”, médio e longo prazos – a chamada “segregação da massa”, no curto prazo, onera menos os entes públicos porque os servidores atuais podem ficar no plano financeiro sem a necessidade de acumulação de recursos e a capitalização será aplicada apenas aos novos servidores. Ela é apontada pelo Ministério da Previdência como uma alternativa à adoção da capitalização mais ampliada e é tida como uma via mais gradual de transição na previdência dos servidores. Mas no médio e longo prazos, também a “segregação da massa” onera fortemente as contas públicas, já que no fundo financeiro ficarão apenas as despesas com aposentados e pensionistas sem a contrapartida das receitas das contribuições dos servidores ativos e das receitas das contribuições patronais que serão todas direcionadas, gradativamente, para o fundo previdenciário de capitalização dos novos servidores. De acordo com a legislação, o fundo financeiro é bancado com contribuições de 11% dos servidores, 22% da contribuição dos entes públicos, que é responsável também pelas insuficiências financeiras. Com a aposentadoria de todos os

servidores do fundo previdenciário, a insuficiência financeira será quase total e toda ela será bancada pelos entes públicos (só se terá pequenas receitas das contribuições de aposentados e pensionistas). Já o fundo previdenciário, por um longo período, terá somente receitas das contribuições dos entes públicos e dos servidores e quase nenhum aposentado (apenas um poucos, principalmente por invalidez), sendo até dois terços das contribuições bancadas pelos entes públicos. Assim, chegaremos a uma situação em que as despesas com os fundos financeiro (aposentadorias e pensões) e previdenciário (contribuições sobre a folha dos servidores ativos) chegarão às alturas e serão impagáveis. Assim, no médio e longo prazos, as alíquotas de 60%, 70%, 80% da folha de salários serão exigidas também no regime de “segregação da massa” de segurados.

Capacidade financeira dos entes públicos – a Portaria 403/2008 não prevê essas enormes dificuldades para os Estados, Municípios e para a União. Tanto é verdade que, ao contrário do plano de amortização do passivo atuarial, não prevê que a definição de alíquota de contribuição deverá estar fundamentada na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo. Ou seja, o Ministério da Previdência considera que a “segregação da massa” de segurados não afetará a capacidade orçamentária e financeira dos entes públicos e será uma via, sem maiores sobressaltos, de se atingir a capitalização da previdência dos servidores. Não é bem assim. Os Estados, os municípios e a União já têm uma enorme dívida pública, em valores líquidos de R\$ 1,5 trilhão, que consumiu de juros de quase R\$ 200 bilhões, somente em 2010. Dos 27 estados brasileiros, 20 estão no limite de gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, o mesmo acontecendo com a maioria dos municípios. Onde está a capacidade financeira dos entes públicos para capitalizar a previdência nos moldes fixados pelo Ministério da Previdência Social?

“Segregação da massa” e o impacto no curto prazo – o impacto da “segregação da massa” pode se dar fortemente até mesmo no curto prazo se ela for implementada de forma retroativa há vários anos, como propõem alguns atuários sem nenhuma exigência legal nesse sentido. Não conhecemos nenhum documento legal da Previdência Social que exija a adoção da retroatividade. A Portaria 403/2008, que regulamentou essa questão, não exige nem recomenda a adoção retroativa da “segregação da massa”. Prevê, ao contrário, que a data de corte entre os servidores que ficarão no fundo financeiro e no fundo previdenciário não pode ser superior a data de implementação da segregação. O que alguns atuários estão propondo é inserir a “segregação

da massa” dos segurados dentro do plano de amortização do passivo atuarial que abordamos no item anterior. Isso é um absurdo pois rompe até mesmo com este modelo, que é a adoção da capitalização para o futuro, deixando o serviço passado para um fundo financeiro de repartição simples. Os setores representativos da sociedade devem exigir a rediscussão da capitalização da previdência dos servidores pelos seus enormes impactos na vida de todos os brasileiros. De imediato sugerimos que aqueles entes públicos que estão implantando a “segregação da massa” de segurados devem fazê-lo sem retroatividade, estabelecendo como data de corte dos fundos financeiro e previdenciário a data da aprovação da nova legislação.

Servidores pagarão a conta do passivo previdenciário?

Despesas de pessoal têm limites – a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê: “Entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”. Prevê, ainda, a Lei Fiscal, que os gastos com pessoal não podem ultrapassar a 60% da receita corrente líquida nos Estados e municípios e de 50% na União. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% dos percentuais previstos (limite prudencial), são vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso: **a)** concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; **b)** criação de cargo, emprego ou função; **c)** alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; **d)** provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; **e)** contratação de hora extra. Como vimos todas as despesas previdenciárias, sejam com pagamentos com aposentados e pensionistas ou contribuições para institutos de previdência, para fundos financeiros ou de capitalização, fazem parte dos limites de despesas de pessoal dos entes federativos.

Servidores irão pagar o passivo previdenciário? – se a transição for muito acelerada para um regime de capitalização, o que irá acontecer é que os servidores é que pagarão, no final das contas, grande parte do passivo pre-

videnciário. Isso porque para caber nos orçamentos públicos as novas e crescentes alíquotas previdenciárias e para que os entes públicos se mantenham nos limites da Lei Fiscal, será necessário um arrocho severo da remuneração dos servidores ativos, aposentados e pensionistas e/ou então o aumento da alíquota de contribuição de 11%, definida na legislação “como alíquota mínima”. Mesmo os entes públicos com gastos previdenciários elevados – Estados e grandes municípios principalmente – que já praticam alíquotas patronais de 22% sobre a folha dos ativos, limite previsto legalmente, e ainda assim apresentam insuficiências financeiras expressivas, estão sendo pressionados para até o final de 2011 migrarem para o regime de capitalização. Se a maioria dos Estados e municípios estão, em geral, próximos do limite prudencial, como financiar os enormes gastos previdenciários para a transição da previdência dos servidores para um regime de capitalização?

Governos têm a “trava” da Lei de Responsabilidade Fiscal – se implanta o regime de capitalização, como pretende a Previdência Social, os Estados e municípios continuarão com baixa capacidade de investimento, que hoje se situa em torno de 6% da receita. No entanto, os administradores públicos (governadores e prefeitos) contam com a “trava” da Lei de Responsabilidade Fiscal para não permitir que a situação fiscal se deteriore ainda mais. Ou seja, sempre que os gastos de pessoal, do Poder Executivo, atingirem o limite prudencial de 51,30% da receita corrente líquida, nos municípios, e de 46,60% nos Estados, não se pode conceder reajustes a qualquer título nem contratar novos servidores. Isso significa que grande parte dos gastos com a transição da previdência para um regime de capitalização, no curto, médio e longos prazos, será paga pelos servidores públicos. Isso, evidentemente, se a decisão do Ministério da Previdência Social for mantida. Tudo indica que a “trava” da Lei de Responsabilidade Fiscal levará a que prefeitos e governadores não questionem as Portarias 402 e 403. Eles, na maioria das vezes, se preocupam apenas com a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP sem levar em conta as consequências futuras das mudanças legais. Temos também uma grande adesão dos gestores de previdência da União, Estados e Municípios, de administrações de esquerda e de direita, à ortodoxia de certos segmentos dos profissionais das ciências atuariais. Ou seja, os ortodoxos das ciências atuariais, com a concordância de agentes públicos, estão plantando verdadeiras bombas fiscais no interior do Estado brasileiro. Não se trata de uma advertência corporativa vinculada apenas aos interesses dos servidores. Não estamos discutindo um passivo de alguns milhões ou de poucos bilhões.

Trata-se de um passivo de R\$ 3 trilhões que os ortodoxos querem que paguemos nas próximas décadas, em um país de enormes carências sociais. O que estará em jogo não é apenas as condições de trabalho dos servidores, mas os próprios serviços públicos e a contratação de novos servidores para manter os serviços básicos à população. Se aplicada ao governo federal, por exemplo, a capitalização da previdência dos servidores públicos faria zerar a capacidade de investimento e inviabilizaria completamente o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O governo federal não pode baixar normas para Estados e municípios que ele próprio não está disposto a cumprir.

Contra o catastrofismo neoliberal na previdência

A segregação da previdência privada – a transição da previdência pública para um modelo de capitalização privada, como aconteceu no Chile e outros países da América Latina, pressupõe também uma radical divisão geracional entre os trabalhadores: o governo fica responsável pelo pagamento dos aposentados e pensionistas em gozo de benefícios e pela devolução corrigida das contribuições de quem já está no mercado de trabalho e ainda não se aposentou; já as contribuições dos trabalhadores ativos vão para a previdência privada. Trata-se, neste caso, de uma das maiores rupturas sociais da história da humanidade. Veja o que disse Júlio Bustamante, chefe da previdência privada chilena, numa palestra em Brasília, em 1993, transcrita em um livro editado pela Previdência Social: “A curva de despesas começa a descer porque – perdoem-me dizer assim tão friamente – começam a morrer os antigos pensionistas do sistema, de tal maneira que o Estado vai eliminando a sua carga. Assim, nossos cálculos mostram que, daqui a 15 anos, praticamente um milhão de aposentados desaparecerão, chegando a 20% do que é atualmente”. Assim, a previdência privada só se consolida com a morte de todos os aposentados e pensionistas da previdência pública, que representam o passivo indesejado do Estado no processo de transição. A previdência, que é um pacto de vida, com a privatização vira um pacto de morte. É isso o que pensa também alguns ortodoxos das ciências atuariais que vêm assessorando nossos regimes próprios de previdência social. Consideram que a solução é o regime de capitalização e o problema são os aposentados e pensionistas do fundo financeiro. Alguns deles não falam em público, mas, em privado, e nós já presenciamos isso diversas vezes, consideram os aposentados e pensionistas do fundo financeiro como “passivo em extinção”, como “massa podre”, expressões que são ataques frontais aos direitos humanos. Consideram, como

o “constrangido” técnico chileno, que a transição para o modelo de capitalização depende da morte de todos os aposentados e pensionistas do fundo financeiro. O governo Dilma, os governos estaduais e municipais de esquerda precisam colocar para dirigir a previdência dos servidores e também o INSS profissionais comprometidos com a solidariedade social e que não sejam coniventes com as barbaridades dos ortodoxos das ciências atuariais.

Modelo chileno é inviável em uma democracia – o modelo chileno de capitalização da previdência foi saudado nos países desenvolvidos, mas nenhum deles ousou aplicá-lo. Que fique claro: a capitalização no Chile, nos termos em que foi aplicada, só foi possível porque o país era governado por uma ditadura militar. Em uma democracia, isso não seria possível. Os principais pontos da previdência chilena são os seguintes: **a)** a previdência foi privatizada, passou a seguir o regime de capitalização, mas o Estado concedeu capacidade tributária para as seguradoras privadas, ou seja, a previdência é privada e compulsória; **b)** todo o passivo dos benefícios concedidos e a conceder foram assumidos pelo Estado e todas as receitas foram repassadas para as seguradoras privadas; **c)** somente os trabalhadores contribuem para a previdência e as empresas não pagam nada, o que um retrocesso até mesmo em relação à pátria do liberalismo, os Estados Unidos. Fernando Henrique planejou aplicar o modelo chileno no Brasil, com algumas adaptações. Em valores de hoje, geraria um passivo de aproximadamente R\$ 10 trilhões (R\$ dois PIBs, ou R\$ 7 trilhões, no INSS, e mais R\$ 3 trilhões, na previdência dos servidores). Devido ao desatino político representado por essa transição de sistemas de previdência e à falência fiscal do Brasil, o governo FHC, já no início do segundo mandato, abandonou em grande medida esse modelo. Os tucanos passaram a defender propostas de privatização mais pontuais, a exemplo do seguro de acidentes do trabalho do INSS, de menor impacto fiscal. No entanto, a transição para um regime de capitalização na previdência dos servidores foi mantida e está sendo aplicada, de forma completamente acrítica e voluntarista, nos governos de esquerda.

Regime de capitalização não se aplica ao INSS – para se viabilizar politicamente, o neoliberalismo não assume publicamente, na previdência, seu caráter anti-social e anti-solidário. Se assim o fizesse, não teria a menor chance de galvanizar o apoio da população. Por isso mesmo, o individualismo neoliberal sempre se travestiu de uma ideologia universalista que defende toda a sociedade contra a sanha do Estado. No caso da Previdência, o neoliberalismo não abre o jogo, adota teses supostamente neutras para demonstrar a invia-

bilidade da previdência pública e a urgência da adoção do sistema privado. A crítica à previdência pública é a seguinte: como ela se baseia num sistema solidário (as contribuições dos trabalhadores da ativa e das empresas sustentam os aposentados e pensionistas), com o envelhecimento da população este sistema torna-se inviável, pois haverá cada vez menos trabalhadores ativos e mais aposentados e pensionistas. De outro lado, a previdência privada em regime de capitalização, seria a única alternativa possível porque, como cada trabalhador poupa na ativa para sustentar a sua aposentadoria no futuro, este sistema seria “neutro” diante do fenômeno do envelhecimento. Aparentemente, trata-se de argumento lógico. Mas está errado. Ora, com previdência pública ou privada, a população continuará envelhecendo e, com as diversas conquistas, a expectativa de vida continuará aumentando ainda mais. Não existe sistema previdenciário, portanto, que interrompa o envelhecimento da população. O que os neoliberais não têm coragem de afirmar é o seguinte: eles, em especial os ortodoxos da ciências atuariais, consideram o envelhecimento um “grande problema” e não acreditam que a sociedade e o Estado tenham condições de sustentar, de forma universal, a população idosa. Por isso para eles deve ter previdência apenas quem conseguir comprar um plano de aposentadoria. Como no velho liberalismo, quem não tiver previdência que busque o auxílio de familiares ou, então, será confinado ao mais completo abandono. A adoção do regime de capitalização no INSS seria uma catástrofe. Primeiro, pelo custo da transição de R\$ 7 trilhões, que nem com guerra civil seria possível um superávit primário para pagá-lo. Segundo, porque o regime de capitalização aplicado ao INSS acabaria como esse que é o principal programa de distribuição de renda do planeta, como sempre ressalta a economista Maria da Conceição Tavares, que deixaria sem proteção social milhões de brasileiros do Norte e Nordeste, do campo, da periferia das grandes cidades, de desempregados, de portadores de deficiência, dentre outros segmentos.

Contra o catastrofismo neoliberal – no passado, as elites conservadoras debitavam a pobreza no Brasil ao grande número de crianças; muitos propunham um controle de natalidade radical. Com a redução da taxa de fecundidade, mesmo nas famílias mais pobres, o bode expiatório agora, com o envelhecimento da população, são os milhões de idosos e idosas. Precisamos nos contrapor à paranóia neoliberal de que a previdência vai inviabilizar o planeta nas próximas décadas. Reafirmamos que o aumento da expectativa de vida é uma grande conquista da humanidade e é muito bem vinda. Afirmamos que parte do aumento das despesas com aposentadorias e pensões virá do rema-

nejamento dos gastos públicos das gerações mais jovens que serão menos numerosas. Ao contrário dos catastrofistas, afirmamos que o mundo nunca teve uma situação tão favorável à superação da fome, da pobreza e das desigualdades, já que as novas tecnologias abrem a possibilidade de enormes avanços na produção de riquezas em uma situação histórica marcada pela forte desaceleração do crescimento do número de habitantes do planeta. Teremos assim mais riquezas para menos pessoas. O que estará em jogo, como sempre esteve, é a disputa pelo pacto distributivo, onde, nós de esquerda, temos uma posição clara: consideramos que o desenvolvimento econômico deve ser cada vez mais comprometido com o bem estar da humanidade.

Contra o catastrofismo na previdência dos servidores – é inacreditável o catastrofismo que os ortodoxos das ciências atuariais espalham sobre o futuro da previdência dos servidores públicos. Usam os cálculos atuariais do regime de capitalização para analisar o regime financeiro de repartição simples. Explicando melhor: nos cálculos atuariais dos regimes de previdência dos servidores, que são considerados grupos fechados, o pressuposto é que ninguém mais será contratado pelos governos. Essa metodologia serve para que se calcule os custos da extinção do regime financeiro de repartição simples e a adoção, de uma vez ou de forma gradual, do regime de capitalização para todos os servidores. Mas analisar o regime financeiro de repartição simples, caso ele seja mantido, com esta metodologia é um absurdo. Ou seja, significa colocar como pressuposto que o Estado será extinto e não terá mais quem contribua para um fundo financeiro. Esses cálculos atuariais indicam receitas em forte queda, já que nenhum servidor será mais contratado, e despesas em forte alta, já que todos os servidores remanescentes estão se aposentando. Os cálculos atuariais indicam o momento fatal dos regimes financeiros de repartição simples: as receitas zeram, o Estado foi extinto com a aposentadoria do último servidor público, e os gastos atingem o pico, com todos os servidores públicos do Estado extinto já aposentados. É a falência total da previdência, que leva ao pavor e tira o sono dos gestores da previdência dos servidores. Não é brincadeira de nossa parte. É claro que o regime financeiro de repartição simples tem grandes problemas, precisará de ajustes e de um ambiente econômico positivo para sobreviver futuramente. Mas na previdência, baseada no pacto geracional, vale o mesmo para a democracia: tem defeitos, mas ninguém inventou algo melhor. Somos convictos que a capitalização integral da previdência não é viável, dados aos seus custos monumentais, nem mesmo se restrita apenas ao regime dos servidores.

Previdência mista para os servidores (repartição e capitalização) – o Brasil vive um momento histórico. Dogmas estão sendo superados, como o que considerava inviável o crescimento econômico com distribuição de renda e com a ampliação da democracia. Nosso país tem condições de crescer de forma sustentada e duradoura. Estamos superando os gargalos que sempre abortaram o nosso crescimento: inflação elevada, vulnerabilidade externa, taxa de juros estratosférica, dívida pública elevada e de curtíssimo prazo, baixa capacidade de investimento. Se isso se confirmar nos próximos anos, vão melhorar muito as contas públicas, com mais receitas tributárias e menores gastos com juros da dívida pública. Neste cenário positivo, o governo federal pode e deve discutir com os Estados e Municípios, com os servidores públicos e com toda a sociedade formas de ampliação a sustentação dos nossos regimes previdenciários. No caso da previdência dos servidores o país poderia caminhar para um modelo misto de repartição simples e de capitalização. Ou seja, seriam mantidos os regimes financeiros, mas lastreados em uma crescente capitalização, que dessem aos regimes de previdência dos servidores maior sustentação no longo prazo.

Compensação financeira é fundamental para RPPS

Contagem recíproca do tempo de contribuição – em um país como o Brasil que não conta com um único regime de previdência (o chamado regime geral de previdência social – RGPS é, na verdade, um regime geral somente para o setor privado) é fundamental que exista a contagem recíproca do tempo de contribuição, como previsto legalmente, com o trabalhador podendo somar o tempo de contribuição, seja público ou privado, para ter acesso à aposentadoria. No entanto, é necessária, como é previsto legalmente também, a compensação financeira entre os regimes de previdência, com cada um pagando a sua parte do benefício do trabalhador. Essa compensação é particularmente importante para os regimes próprios de previdência dos entes públicos, já que a migração de trabalhadores é maior do setor privado para o setor público e inexpressiva em sentido contrário. Além disso, com a adoção do regime jurídico único no início da década de 1990, milhares de servidores deixaram de ser segurados do INSS e foram incorporados aos regimes próprios. Isso significa que a averbação de tempo de contribuição do INSS nos regimes próprios é muito maior do que no sentido inverso, o que favorece os diversos regimes próprios dos servidores na compensação financeira.

Algumas definições legais sobre a compensação financeira – **a)** a compensação é para os benefícios de aposentadoria e pensão por morte dela decorrente, sendo excluídos a aposentadoria por invalidez acidentária, a pensão por morte dos servidores em atividade e outros benefícios; **b)** a compensação financeira é retroativa à 5/10/1988, data da promulgação da Constituição Federal, e é preciso que os municípios e Estados se organizem para cobrar todo esse período passado; **c)** a compensação financeira não tem como base a aposentadoria integral do servidor, mas sim a média salarial da época em que o servidor deixou a atividade abrangida pelo INSS; **d)** a compensação financeira dos novos servidores que se aposentarão pela média salarial similar ao INSS tende a ser mais favorável aos regimes próprios de previdência, pois haverá uma maior uniformização dos regimes previdenciários dos setores público e privado.

Compensação financeira entre regimes próprios – a legislação garantiu a compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição. Isso é importante, sobretudo, para os regimes próprios das capitais e grandes cidades, que têm muito tempo averbado de servidores estaduais principalmente. Isso porque grandes municípios praticam, em geral, salários maiores que os dos Estados, e isso faz com que exista uma migração expressiva de professores por exemplo. Mas até onde temos informações, essa compensação financeira favorável aos municípios não tem sido feita porque os Estados não demonstram nenhum interesse em efetivá-la.

Da utilização e aplicação dos recursos previdenciários

Contribuições são carimbadas para a previdência – os recursos das contribuições previdenciárias serão utilizados apenas para o pagamento de benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do respectivo regime. É vedada a utilização de recursos previdenciários para custear ações de assistência social, de saúde, de assistência financeira de qualquer espécie e para concessão de verbas indenizatórias, ainda que decorrentes de acidente em serviço. Desde 1º de julho de 1999, os RPPS já existentes que tivessem, dentre as suas atribuições, a prestação de serviços de assistência médica, em caso de não extinção destes serviços, devem contabilizar as contribuições para previ-

dência social e para assistência médica em separado, sendo vedada a transferência de recursos entre estas contas.

Onde os RPPS podem aplicar os recursos – as disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão depositadas e mantidas em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente federativo. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão aplicadas no mercado financeiro e de capitais brasileiro em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Com exceção dos títulos do Governo Federal, é vedada a aplicação dos recursos do RPPS em títulos públicos e na concessão de empréstimos de qualquer natureza, inclusive aos entes federativos, a entidades da Administração Pública Indireta e aos respectivos segurados ou dependentes.

Migração para o INSS

Muitos pensam em migrar – são muitos os servidores efetivos, sobretudo menos graduados de Estados e Municípios, que buscam informações sobre a possibilidade de desvinculação do serviço público e vinculação ao INSS para se aposentarem mais cedo sem a exigência de idade mínima. Essa possibilidade de fato existe, pois o segurado terá direito de computar, para fins de concessão dos benefícios do INSS, o tempo de contribuição na administração pública direta, autárquica e fundacional. Mas, como já vimos, no INSS se aposenta mais cedo mas com a incidência do fator previdenciário, que reduz muito o valor da aposentadoria do trabalhador.

Condições para a migração – o INSS baixou uma legislação que, em alguns aspectos, facilita a migração dos servidores. Antes isso era praticamente impossível, porque se exigia uma carência de 15 anos a ser cumprida no INSS para a concessão da aposentadoria. As novas regras são mais flexíveis: **a)** as contribuições vertidas para o regime próprio de previdência social serão consideradas para todos os efeitos no INSS, inclusive para os de carência; **b)** no cálculo do salário-de-benefício serão considerados todos os salários-de-contribuição imediatamente anteriores à data do requerimento do benefício, inclusive os do regime próprio de previdência de servidores públicos; **c)** mantém a qualidade de segurado e conserva todos os direitos perante o INSS, independente de contribuição, o ex-servidor público pelos seguintes períodos: por 12 meses após a cessação do vínculo com regime próprio de previdência social ou se estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; o prazo anterior será prorrogado para até 24 meses, se o segurado já tiver pago mais de 120 contribuições mensais sem interrupção.

Servidor não pode ser facultativo – é vedada a vinculação ao INSS, na qualidade de segurado facultativo, de servidor público participante de regime próprio de previdência social, salvo na hipótese de afastamento sem vencimento e desde que não seja permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime. O segurado facultativo é aquele que não é segurado obrigatório do INSS (empregado, autônomo, empresário, etc), não pertence a regime próprio de previdência de servidor público e tenha 16 anos de idade ou mais. É muito comum que servidores contribuam como segurados facultativos com código de autônomo, muitas vezes aconselhados por servidores do próprio INSS. É preciso ressaltar que o INSS pode pedir comprovação de atividade de autônomo quando da aposentadoria e, além disso, um simples cruzamento da Receita Federal, dos dados do imposto de renda e da contribuição previdenciária, pode indicar essa irregularidade. Ou seja, se o servidor indica que é autônomo, ele precisa declarar o valor da renda no IR, o que em geral não acontece.

Vinculação ao INSS de quem acumula cargos no setor público – depois da Emenda Constitucional 20 foram definidos os cargos acumuláveis no setor público. Já para aqueles cargos que deixaram de ser acumuláveis, foi estabelecida uma regra de transição: os servidores puderam manter a acumulação mas sem direito a duas aposentadorias. Neste caso, os servidores, se vinculam ao INSS na condição de segurados obrigatórios, podem levar o tempo não aproveitado no setor público para a obtenção de uma nova aposentadoria por esse Instituto.

Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP

O que é o CRP – o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, é o documento que atesta a adequação do regime de previdência social de Estado, Distrito Federal ou de Município ao disposto na legislação federal sobre a previdência dos servidores. O CRP será fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, por sistema informatizado, dispensada a assinatura manual ou aposição de carimbos. O CRP conterá numeração única e terá validade de 180 dias a contar da data de sua emissão.

Os critérios para a emissão da CRP – a SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social

– RPPS: **a)** observância do caráter contributivo do RPPS, que será cumprido por meio de: fixação, em texto legal, de alíquotas de contribuição do ente, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas; repasse integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS; retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados e pensionistas relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; pagamentos à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo; **b)** observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue: alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios; plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial; **c)** cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes; **d)** existência de apenas um RPPS e uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo; **e)** existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados do RPPS; **f)** utilização de recursos previdenciários apenas para o pagamento de benefícios e para a taxa de administração do RPPS; **g)** não pagamento de benefícios mediante convênios, consórcios ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios; **h)** pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS; **i)** não inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão e do abono de permanência; **j)** manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do tesouro do ente federativo; **l)** concessão de benefícios de acordo com a Lei nº 9.717, de 1998 e Lei nº 10.887, de 2004, observando-se ainda: os requisitos e critérios definidos em ato normativo do Ministério da Previdência Social – MPS que estabeleça os parâmetros gerais para concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios; a limitação de concessão apenas dos seguintes benefícios: aposentadorias previstas na Constituição, pensão por morte, auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família; limitação ao rol de dependentes previsto pelo INSS; **m)** atendimento, no prazo e na forma estipulados, de solicitação de documentos ou informações pelo MPS, em auditoria indireta, ou pelo Auditor Fiscal, em auditoria direta; **n)** elaboração de escrituração contábil de acordo com Plano de Contas definido por norma específica do MPS; **o)** observância

dos seguintes limites de contribuição previdenciária ao RPPS: contribuição dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas em alíquota não inferior à prevista para os servidores titulares de cargos efetivos da União; contribuição sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, incidente sobre a parcela que ultrapassar o limite máximo estabelecido para os benefícios do INSS, ou que ultrapassar o dobro desse limite, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante, nas mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores ativos do respectivo ente federativo; contribuição do ente não inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, além da cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo RPPS decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários; **p)** aplicação dos recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional; **q)** encaminhamento à SPS, dos documentos exigidos legalmente.

CRP é instrumento poderoso da União – o CRP é um instrumento vigoroso que o governo federal conta para fazer valer, nos Estados e municípios, a legislação federal relativa aos regimes próprios de previdência dos servidores. Isso porque o CRP será exigido nos seguintes casos: **a)** realização de transferências voluntárias de recursos pela União, à exceção daquelas relativas às ações de educação, saúde e assistência social; **b)** celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; **c)** liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e **d)** pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em razão da compensação previdenciária.

INFORMAÇÕES SOBRE A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Breve histórico dos fundos de pensão

Renovação da mão-de-obra nas estatais – a previdência complementar experimentou uma grande expansão a partir do final da década de 1970, com a promulgação a Lei 6.435/77. Com essa legislação ganhou relevância no Brasil os grandes fundos de pensão, sobretudo nas empresas estatais. Pelas informações que dispomos, tais empresas possuíam um grande contingente de trabalhadores estáveis e não optantes pelo FGTS e a complementação funcionou como um incentivo à aposentadoria e a renovação de mão-de-obra. No ano de 2010, existiam 369 fundos de pensão no Brasil, que reuniam 2.076.421 participantes ativos, 3.513.030 dependentes e 659.622 assistidos. Esses fundos contavam com patrimônio de R\$ 502 bilhões.

Previdência complementar só é forte no setor público – por incrível que possa parecer, as empresas privadas, que são defensoras da previdência privada, têm um pequeno peso na expansão desse tipo de previdência no Brasil. Quase não existem fundos de previdência expressivos em empresas tradicionalmente privadas em nosso país. Para confirmar isso, basta analisar o ranking dos ativos de investimento das Empresas Fechadas de Previdência Complementar – EFPC. Dos 30 maiores fundos de pensão existentes no Brasil, que concentram 77% do patrimônio desse tipo de previdência, 12 são públicos federais, 6 públicos estaduais, 10 são de estatais que foram privatizadas e apenas dois em empresas tradicionalmente privadas. Por que previdência complementar só deu certo no setor público? Porque a política de pessoal das estatais – maior estabilidade no emprego, melhores salários, criou uma perspectiva de pessoal de longo prazo, tanto para os funcionários quanto para as empresas. A previdência complementar não deu certo nas empresas privadas – nem mesmo nas empresas financeiras que administram essa forma de previdência – porque a política de pessoal de tais empresas é literalmente selvagem, marcada pela enorme rotatividade no emprego e pelos baixos salários. Foi para contornar a enorme flexibilidade

de do mercado de trabalho na América Latina que o modelo chileno, que se espalhou para toda a região, adotou a compulsoriedade da previdência privada. Trata-se de algo inaceitável. Ora, capacidade tributária deveria ser uma prerrogativa somente do Estado, estendê-la à empresa privada é um escândalo político e jurídico.

Privatização e prejuízos aos trabalhadores – as privatizações no Brasil, além dos aspectos negativos econômicos, financeiros e estratégicos, impuseram enormes prejuízos previdenciários aos 600 mil trabalhadores demitidos das empresas privatizadas. Quando da demissão a legislação era profundamente desfavorável aos trabalhadores em relação aos recursos depositados nos fundos de pensão. Ao sair de uma empresa, o trabalhador só podia sacar parte de sua contribuição, ficando o restante dela e toda a contribuição da estatal para o fundo de pensão. Verdade que previdência complementar não deve se constituir como uma espécie de fundo de garantia, precisa de regras mais rigorosas para o saque dos recursos, mas é possível, através da portabilidade, a transferência para outro fundo de pensão de todo o patrimônio individual do trabalhador.

Fundos de pensão para os servidores – já se passaram diversos anos da Emenda Constitucional 20 e da Emenda Constitucional 41 e os fundos de pensão, por absoluta falta de consenso, não foram ainda implantados. O modelo proposto para os servidores é similar ao das estatais: fundo fechado sem fins lucrativos; regime de capitalização somente de contribuição definida; adoção do teto de benefícios para os novos servidores e de uma previdência complementar facultativa. As entidades de servidores argumentam que a regulamentação da previdência complementar significa, na prática, sancionar o fim da aposentadoria integral e da paridade. De outro lado, os governos não parecem também muitos interessados na previdência complementar porque no curto prazo a adoção do novo modelo não reduz as despesas públicas, pelo contrário as expande de forma expressiva. Isso porque, além dos gastos com os atuais aposentados e pensionistas, uma nova despesa será criada, que é a contribuição patronal para o fundo de pensão. Neste capítulo realizamos um resumo da legislação da previdência complementar, dos pontos pendentes que serão, eventualmente, incluídos na ampliação da legislação sobre o assunto.

Previdência complementar e novo teto para a aposentadoria

Teto somente com a adoção de fundo de pensão – O artigo 40 da Constituição Federal prevê que 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 previdência dos servidores, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (INSS). Ou seja, os governos não podem fixar o teto do INSS de aproximadamente 6,80 salários mínimos para um servidor que receba 10 salários mínimos, por exemplo, sem dar-lhe a possibilidade de uma complementação da aposentadoria. Não existe ainda, portanto, teto do INSS para a aposentadoria no setor público. Mas também não existe mais também para os servidores que iniciaram a carreira pública depois de 31-12-2003 a integralidade da aposentadoria. Isso significa que para os novos servidores, o valor da aposentadoria será resultado da média salarial, corrigida monetariamente, retroativa a julho de 1994 limitada à última remuneração.

Servidores antigos poderão ou não optar pelo novo modelo – somente mediante sua prévia e expressa opção, o novo modelo de previdência do servidor público, caso implantado, 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. No ante-projeto elaborado pelo governo federal, estava previsto a adoção de “um benefício especial” para os antigos servidores ingressarem no novo modelo. Acreditamos que isso não irá acontecer, pois ninguém trocará a aposentadoria integral e a paridade por um novo sistema onde isso não estará garantido. Mesmo os servidores que ingressaram no serviço público depois de 31-12-2003 até a data da implantação do novo modelo, para os quais a aposentadoria será resultado da média salarial sem o teto do INSS, provavelmente não irão aderir ao novo modelo que dificilmente trará ganhos para eles.

Compulsoriedade e opção para os novos servidores – para os novos servidores admitidos no serviço público a partir da instituição da previdência complementar, o novo modelo de previdência será, na prática, compulsório. O teto de aproximadamente 6,80 salários mínimos será implantado para todos, sem direito à opção do servidor. Facultativo será apenas a adesão ou não à previdência complementar. Assim, um servidor que receba 15 salários mínimos será enquadrado compulsoriamente no teto de 6,80 salários mínimos e,

se não aderir à previdência complementar, terá que buscar uma alternativa na previdência privada aberta, administrada pelos bancos, para complementar a sua aposentadoria. Se implantado o novo modelo, a tendência é que tais servidores, assim como acontece hoje nas estatais, se vinculem à previdência complementar, pois somente no fundo de pensão terá a garantia da contribuição patronal para melhorar a sua aposentadoria e, sendo coletivo, a taxa de administração é mais baixa.

Previdência para poucos e uniformizada

Complementação só acima de 6,80 mínimos – da forma como vem sendo encaminhada a previdência complementar para os servidores públicos tudo indica que, caso implantada, só cobrirá a faixa salarial acima do teto do INSS, de aproximadamente 6,80 salários mínimos. Nesta faixa salarial, os fundos de pensão terão cobertura mais expressiva entre os servidores federais e terão pouca abrangência entre os servidores estaduais e municipais. E mesmo entre os servidores que serão abrangidos pela previdência complementar, muitos terão pouco tempo de complementação porque só ultrapassarão o teto de 6,80 salários mínimos depois de diversos anos no serviço público, o que terá pouco impacto na aposentadoria. Isso é diferente nas estatais, onde vale o dispositivo legal que prevê que “os planos de benefícios devem ser, obrigatoriamente, oferecidos a todos os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores”. Assim, nas estatais os fundos de pensão garantem cobertura para compensar a não existência da aposentadoria integral devido ao teto do INSS, mas também para quem está abaixo do teto e não tem a integralidade em função do cálculo pela média salarial. Verdade que nas estatais, devido à linha de corte do teto do INSS, o plano de benefícios do fundo de pensão para quem tem salários mais elevados é mais expressivo e com contribuições maiores; já para os que estão abaixo do teto do INSS, o plano de benefícios é mais modesto visando cobrir eventuais perdas da média salarial e da ultrapassagem do teto com as progressões na carreira. Se for implantado para os servidores, é preciso garantir esse modelo das estatais de uma aposentadoria complementar para todos.

Uma previdência uniformizada – na previdência básica e solidária, diversos trabalhadores se aposentam ou irão se aposentar mais cedo em função de gênero e de atividades penosas, insalubres e perigosas, tais como professores, policiais civis, portadores de deficiência, etc. Não está escrito em lugar algum, mas uma das repercussões da previdência complementar é a uniformização

de todos os trabalhadores para fins da complementação de aposentadoria. Ou seja, todo servidor ou servidora terá, no regime de previdência complementar, o mesmo tratamento, onde o valor da aposentadoria estará diretamente relacionado com o tempo de formação da poupança vinculada a uma conta individual. Uma mulher, por exemplo, que tenha o mesmo salário e o mesmo tempo de serviço de um homem, se quiser receber o seu benefício da previdência complementar cinco anos mais cedo, ela receberá um valor menor.

Regime de capitalização e normas para as contribuições

Regime de capitalização – o plano de custeio, com periodicidade mínima anual, estabelecerá o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, fundos, provisões e à cobertura das demais despesas, em conformidade com os critérios fixados pelo órgão regulador e fiscalizador. O regime financeiro de capitalização é obrigatório para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas. Observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o cálculo das reservas técnicas atenderá às peculiaridades de cada plano de benefícios e deverá estar expresso em nota técnica atuarial, de apresentação obrigatória, incluindo as hipóteses utilizadas, que deverão guardar relação com as características da massa e da atividade desenvolvida pelo patrocinador ou instituidor.

Contribuição paritária governo e servidor – a Emenda Constitucional 20 previu, nos artigos que tratam da previdência complementar, que a contribuição do governo e servidor será paritária, uma mudança expressiva em relação à situação anterior onde não havia essa limitação para a contribuição do governo, que, nos fundos de pensão das estatais, contribuía, em geral, com o dobro em relação ao trabalhador.

Contribuição do servidor será opcional – como já vimos, o servidor público, caso admitido depois da implantação da previdência complementar, poderá aderir a ela ou não. A tendência será de adesão, porque só assim ele poderá usufruir de uma poupança maior resultado de sua contribuição mas também do empregador (que não terá caso faça uma previdência privada em um banco) e porque, sendo o fundo coletivo, a taxa de administração é mais baixa.

Governo só contribui como patrocinador – é vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador. Isso sig-

nifica que, embora prevista legalmente, não consideramos uma boa alternativa, sobretudo para os novos servidores, a previdência complementar vinculada a entidades associativas, porque elas não contarão com a contribuição do governo e serão mantidas com as contribuições unicamente dos servidores.

A contribuição do servidor para o fundo de pensão – no ante-projeto de previdência complementar do governo federal que chegou a ser discutido em 2007, a contribuição dos servidores federais para a previdência seria da seguinte forma: **a)** a contribuição para a previdência básica e solidária continuaria nos atuais 11%, só que limitada ao teto do INSS de aproximadamente 6,80 salários mínimos; **b)** para a previdência complementar, denominada de Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), a alíquota do servidor e também da União seria de 7,5% sobre a parcela salarial que ultrapassar o novo teto de benefícios.

Não integra contrato de trabalho – as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstos nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência complementar não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes.

Isenção do Imposto de Renda – as contribuições vertidas para as entidades de previdência complementar, destinadas ao custeio dos planos de benefícios de natureza previdenciária, são dedutíveis para fins de incidência de imposto sobre a renda, nos limites e nas condições fixadas em lei.

As modalidades de benefícios

Contribuição definida – um dos pontos mais polêmicos da Emenda Constitucional 41 em relação à previdência complementar foi a definição de que a modalidade de plano de benefícios para os servidores será a chamada “contribuição definida”. Essa modalidade é definida pelo governo da seguinte forma: “Entende-se por plano de benefícios de caráter previdenciário na modalidade de contribuição definida aquele cujos benefícios programados têm seu valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos”. Essa modalidade é distinta do “benefício definido”, que vigorou nas estatais durante longos anos, que é assim descrita pelo governo: “Entende-se por plano de benefício de caráter previdenciário na modalidade de benefício definido aquele cujos benefícios programados têm seu valor ou nível previamente estabele-

cidos, sendo o custeio determinado atuarialmente, de forma a assegurar sua concessão e manutenção”.

Outros institutos a serem observados – os planos de benefícios deverão prever os seguintes institutos, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador: **a)** benefício proporcional diferido, em razão da cessação do vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor antes da aquisição do direito ao benefício pleno, a ser concedido quando cumpridos os requisitos de elegibilidade; **b)** portabilidade do direito acumulado pelo participante para outro plano em caso de cessação do vínculo empregatício do participante com o patrocinador; **c)** resgate da totalidade das contribuições vertidas ao plano pelo participante, descontadas as parcelas do custeio administrativo, na forma regulamentada; e **d)** faculdade de o participante manter o valor de sua contribuição e a do patrocinador, no caso de perda parcial ou total da remuneração recebida, para assegurar a percepção dos benefícios nos níveis correspondentes àquela remuneração ou em outros definidos em normas regulamentares.

Entidades fechadas e a gestão

Fundos de pensão são entidades sem fins lucrativos – o regime de previdência complementar dos servidores será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar e de natureza pública. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente: **a)** aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, antes denominados patrocinadores; e **b)** aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores. As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

Fundo de pensão único ou por Poder – a legislação não prevê se cada ente público deve constituir apenas um fundo de pensão ou se pode constituir um para cada Poder: Executivo, Legislativo e Judiciário. No anteprojeto do governo federal, de 2007, a previsão era de apenas um fundo de pensão para os Três Poderes.

A gestão dos fundos de pensão – as entidades fechadas deverão manter estrutura mínima composta de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva. A Lei Complementar 108/2001, que regulamentou a previdên-

cia complementar dos servidores públicos previu o seguinte em termos de gestão: **a)** o conselho deliberativo, órgão máximo da estrutura organizacional, é responsável pela definição da política geral de administração da entidade e de seus planos de benefícios. A composição do conselho deliberativo, integrado por no máximo seis membros, será paritária entre representantes dos participantes e assistidos e dos patrocinadores, cabendo a estes a indicação do conselheiro presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade. A escolha dos representantes dos participantes e assistidos dar-se-á por meio de eleição direta entre seus pares; **b)** a composição do conselho fiscal, integrado por no máximo quatro membros, será paritária entre representantes de patrocinadores e de participantes e assistidos, cabendo a estes a indicação do conselheiro presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade; **c)** a diretoria-executiva será composta, no máximo, por seis membros, definidos em função do patrimônio da entidade e do seu número de participantes, inclusive assistidos.

O papel do Estado nos fundos de pensão – o Estado, além de atuar como patrocinador de fundos de pensão nas estatais e nos serviços públicos, tem outras responsabilidades na previdência complementar: **a)** formular a política de previdência complementar; **b)** disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por lei, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro; **c)** determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades; **d)** assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios; **e)** fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e **f)** proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Legislação aplicável aos servidores das três esferas de governo

- Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988;
- Emenda Constitucional 18, de 5 de fevereiro de 1998;
- Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998;
- Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998;
- Emenda Constitucional 34, de 13 de dezembro de 2001;
- Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003;
- Emenda Constitucional 47, de 6 de julho de 2005;
- Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000;
- Lei Complementar 108, de 29 de maio de 2001;
- Lei Complementar 109, de 29 de maio de 2001;
- Lei Complementar 51, de 20 de dezembro de 1985;
- Lei 8.212/91, de 24 de julho de 1991;
- Lei 8.213/91, de 24 de julho de 1991;
- Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997;
- Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998;
- Lei 9.796, de 5 de maio de 1999;
- Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999;
- Lei 10.887, de 18 de junho de 2004;
- Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999;
- Decreto 3.112, de 6 de julho de 1999;
- Decreto 3.788, de 11 de abril de 2001;
- Portaria 204, de 10 de julho de 2008;
- Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008;
- Portaria 403, de 10 de dezembro de 2008;
- Portaria 83, de 18 de março de 2009;
- Orientação Normativa 02, de 31 de março de 2009;
- Instrução Normativa 1, de 22 de julho de 2010;
- Nota Explicativa MPS 02, de 5 de dezembro de 2008.

Legislação aplicável aos servidores federais

- Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- Lei 3.765, de 4 de maio de 1960;
- Lei 6.880, de 9 de dezembro de 1980;
- Medida Provisória 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;
- Projeto de Lei da previdência complementar, 2007.

Legislação aplicável aos servidores estaduais mineiros

- Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989;
- Lei Complementar 64, de 25 de março de 2002;
- Lei Complementar 98, de 6 de agosto de 2007;
- Lei Complementar 110, de 28 de dezembro de 2009.



SOBRE O AUTOR

José Prata Araújo é formado em economia pela PUC Minas, é especialista em direitos sociais e, especialmente, em previdência social. É autor de cinco livros sobre direitos sociais, política e economia: *Previdência Social: diagnóstico e propostas* (1996); *Manual dos direitos sociais da população* (1998); *Um retrato do Brasil – balanço do governo Lula* (2006); *Guia dos direitos sociais* (2010); *O Brasil de Lula e o de FHC* (2010). É autor de três cartilhas populares: *Guia dos direitos previdenciários dos servidores públicos* (2001 - cinco edições); *Manual dos direitos dos segurados do INSS* (2000 - quatro edições); *Guia dos direitos do povo* (2005). Suas publicações – livros, cartilhas, boletins, cadernos – que, editadas comercialmente ou com cessão gratuita dos direitos autorais para movimentos sociais, parlamentares, prefeituras –, alcançaram 1 milhão de exemplares nos últimos 15 anos. José Prata foi militante sindical bancário e membro do Sindicato dos Bancários de BH e Região por três gestões. É consultor em direitos sociais de sindicatos de servidores públicos mineiros.

FAÇA CONTATO

Para maiores esclarecimentos sobre o meu trabalho e para as eventuais ampliações de sua divulgação no país, os contatos podem ser feitos através dos seguintes meios:
Fone: 31-3391-3623 (Bis Editora)
E-mail: jprataaraujo@uol.com.br