

## HISTÓRICO E PERSPECTIVAS ACERCA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

### *HISTORY AND PERSPECTIVES ABOUT SOCIAL SECURITY OF FEDERAL PUBLIC SERVANTS*

JEFFERSON MENEZES DE OLIVEIRA<sup>1</sup> E MÁRCIA ZAMPIERI GROHMANN<sup>2</sup>

Recebido em: 11/04/2016

Aprovado em: 26/05/2016

#### RESUMO

O presente ensaio teórico tem como intuito apresentar uma retrospectiva acerca das principais mudanças ocorridas na previdência social dos servidores públicos federais, com foco na exposição das regras e alterações nas concessões de aposentadoria e pensão civil trazidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da análise histórica, foi possível delinear algumas perspectivas que envolvem a temática: a previdência social brasileira encaminha-se em direção a um regime único, em que as legislações aplicáveis aos servidores públicos, cada vez mais, assemelham-se aos normativos aplicados aos trabalhadores da iniciativa privada. Nesse sentido, o fim da integralidade e paridade de benefícios, o cálculo dos proventos por média aritmética e sua limitação ao valor do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são evidências significativas. Além disso, diante de um cenário de crescentes déficits na previdência social e do aumento da expectativa de vida dos brasileiros, há a perspectiva de estabelecimento e elevação da idade mínima para obtenção de benefícios.

**Palavras-chave:** Gestão pública; Previdência social; Aposentadorias; Pensões; Serviço público.

#### ABSTRACT

*This theoretical essay presents an overview of the main changes in the social security of federal public servants, focusing on exposure of the rules and changes in retirement and pension concessions that occurred since the publication of the Brazilian Federal Constitution of 1988. With the historical analysis, prospects have been identified involving the theme: the Brazilian social security is following the direction of a single system where the laws applicable to civil servants, increasingly, are similar to normative applied to private sector workers. In this sense, the end of comprehensiveness and parity, the calculation of pensions by arithmetic mean and its limitation to Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ceiling value are significant evidence. Moreover, against a backdrop of growing deficits in the social security and increased life expectancy of Brazilians, there is the prospect of establishing and raising the minimum age for obtaining benefits.*

**Keywords:** Public management; Social security; Retirement; Pension; Public service.

<sup>1</sup> Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. E-mail: jeffersonmenezes@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil. Atualmente é docente do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: marciazg@gmail.com.

## 1 Introdução

No Brasil, de acordo com Ramos (2004), podem ser identificadas medidas com características de Seguridade Social desde o ano de 1920. A Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), que eram organizadas por empresas e financiadas pelos empregados, empregadores e, por vezes, pela União.

O sistema de proteção social brasileiro, na visão de Fleury (2005), combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais até o final da década de 1980. Nesse contexto, as políticas sociais brasileiras configuraram um tipo de padrão de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A Seguridade Social, com a edição da CF/88, configurou-se em três eixos: saúde, assistência social e previdência social. O presente trabalho situa a análise no eixo da previdência social, na medida em que busca expor as principais normas e mudanças ocorridas nas concessões de aposentadoria e pensão civil no âmbito do serviço público federal. Justifica-se tal delimitação em função dos impactos que os gastos com previdência social exercem sobre as contas públicas. Nesse sentido, o estudo das bases do regime de previdência social dos servidores públicos federais pode despertar para a clarificação de alguns motivos causadores de déficit no sistema.

Devido à quantidade e complexidade da legislação relacionada à previdência social do servidor público federal, optou-se por analisar a temática a partir da publicação da CF/88 até a recente publicação da Lei n.º 13.135/2015, de 17 de junho de 2015, a qual trouxe mudanças significativas para as concessões de pensão civil por morte. Na iminência de uma nova reforma previdenciária, tendo em vista a previsão de déficit ainda maior no ano de 2016, o objetivo do presente ensaio teórico é apresentar uma retros-

pectiva acerca das principais mudanças ocorridas na previdência social dos servidores públicos federais, com foco na exposição das regras e alterações nas concessões de aposentadoria e pensão civil trazidas pelas Emendas Constitucionais e legislações congêneres. Além disso, objetiva-se traçar um panorama sobre as perspectivas que envolvem o tema. Para tanto, este ensaio tem caráter exploratório, utilizando como método a pesquisa bibliográfica e bibliométrica de forma conjunta.

Este artigo está estruturado em seis seções, além desta introdutória, com os seguintes escopos: (i) analisar a redação original da CF/88 e o Regime Jurídico Único de 1990 (RJU); (ii) expor as primeiras mudanças significativas ocorridas após a CF/88, sobretudo pelas Emendas Constitucionais (EC) n.º 20/98, 41/2003 e 47/2005; (iii) apresentar as mudanças recentes na previdência social do servidor público, tais como a EC n.º 70/2012, a vigência da previdência complementar e a Lei n.º 13.135/2015; (iv) apresentar estudos relacionados à previdência social do servidor público federal com suporte na bibliometria; (v) expor perspectivas que cercam a temática; e (vi) apresentar as considerações finais do ensaio.

## 2 A redação original da Constituição Federal de 1988 e o Regime Jurídico Único de 1990

A Seguridade Social, com a promulgação da CF/88, foi estabelecida pelo tripé das políticas sociais de saúde, assistência social e previdência social, tendo como base a garantia dos direitos fundamentais aos indivíduos. Dessa maneira, a Seguridade Social engloba formas de proteção que não pressupõem somente o engajamento do beneficiário ao mercado de trabalho. Assim, qualquer cidadão, pelo fato de ser cidadão, tendo necessidade de ser protegido por esse sistema, faz jus a determinados benefícios (RAMOS, 2004).

A noção de Seguridade Social, portanto, diz respeito a um conjunto de direitos sociais concretizados em benefícios providos pelo Estado e garantidos pela sociedade, baseados na premissa de que os riscos a que seus membros estão expostos são da responsabilidade de toda a sociedade. No Brasil, apesar dos avanços legais e institucionais experimentados nos últimos anos, sabe-se que, na realidade, essa noção está muito aquém do previsto no texto constitucional (LOBATO, 2004).

A Carta Constitucional brasileira foi bastante influenciada pelos sistemas de seguridade então consolidados na Europa. Nela, manteve-se o tripé clássico de garantia dos benefícios de previdência, saúde e assistência, tendo como princípio a responsabilidade do Estado a partir da noção de direitos de cidadania, consequentemente estendidos a todos; daí surge a concepção de universalização, inédita na história constitucional das políticas sociais brasileiras. Essa universalização de fato se restringiu à saúde, já que, na previdência, manteve-se o requisito da contribuição e, na assistência social, manteve-se o requisito da comprovação da necessidade relacionada à pobreza (LOBATO, 2004).

No presente trabalho, por serem tratadas as nuances dos processos de aposentadoria e pensão civil dos servidores públicos civis da União, um dos eixos da Seguridade Social é enfatizado: a previdência social. De acordo com Bergue (2010), a previdência social caracteriza-se por ser um sistema que gera a percepção de parcelas pecuniárias por ocasião da aposentadoria ou a concessão de pensão (proventos).

A aposentadoria, em seu sentido amplo, pode ser definida como uma situação de inatividade remunerada do servidor, sendo uma garantia constitucional concedida em face do cumprimento de requisitos previstos no ordenamento jurídico aplicável. A pensão civil, por sua vez, é um benefício gerado em função do falecimento do servi-

dor, seja ele ativo ou aposentado, concedido a dependentes estabelecidos em Lei (BERGUE, 2010).

A CF/88 estabeleceu a obrigatoriedade de adoção do regime jurídico de trabalho único e de normas específicas de previdência social para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Obedientes aos princípios constitucionais, a União, os Estados, o Distrito Federal e muitos Municípios adotaram o regime jurídico de trabalho estatutário para os seus servidores e instituíram regimes previdenciários, os chamados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que, na ausência de normas específicas para a sua organização, assumiram formatos variados (FREITAS, 2012).

No âmbito federal, a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, publicada no Diário Oficial da União de 12 de dezembro de 1990, instituiu o regime jurídico de trabalho estatutário dos servidores da União, conhecido como RJU, revogando o antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União disposto na Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952. O governo federal veio a estabelecer normas básicas obrigatórias para os RPPS somente em 1998, com a edição da Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998. Nesse sentido, a Emenda Constitucional n.º 20/98, aprovada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), institucionalizou as normas de organização dos RPPS, restringindo sua abrangência ao servidor titular de cargo efetivo e repassando ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) os servidores temporários e ocupantes de cargos comissionados.

Em síntese, a CF/88, em sua redação original, disciplinou a aposentadoria do servidor público, conforme apresentado no Quadro 1.

<b>Tipo de benefício</b>	<b>Critérios de elegibilidade</b>	<b>Valor do benefício</b>
Aposentadoria por invalidez permanente	1. Invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença contagiosa ou incurável especificada em Lei. 2. Invalidez por causas comuns.	1. Proventos integrais, com paridade. 2. Proventos proporcionais, com paridade (*).
Aposentadoria compulsória	Aos setenta anos de idade.	Proventos proporcionais ao tempo de serviço, com paridade.
Aposentadoria voluntária integral por tempo de serviço (**)	Homem: 35 anos de serviço. Mulher: 30 anos de serviço.	Proventos integrais, com paridade.
Aposentadoria voluntária proporcional por tempo de serviço	Homem: 30 anos de serviço. Mulher: 25 anos de serviço.	Proventos proporcionais ao tempo de serviço, com paridade.
Aposentadoria voluntária por idade	Homem: 65 anos de idade. Mulher: 60 anos de idade.	Proventos proporcionais ao tempo de serviço, com paridade.
Pensão por morte do servidor	Instituída a beneficiários especificados em Lei.	Totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, com paridade.

**Quadro 1** – Regras de aposentadoria na redação original da CF/88

Fonte: adaptado de Freitas (2012).

(\*) Paridade: os proventos são reajustados conforme as tabelas vigentes dos servidores em atividade.

(\*\*) Na aposentadoria voluntária integral por tempo de serviço, as exigências de tempo de serviço são reduzidas em cinco anos para o(a) professor(a) que comprove o efetivo exercício em funções de magistério (art. 186, III, b, da Lei n.º 8.112/90).

A Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, publicada no Diário Oficial da União de 12 de dezembro de 1990, disciplinou a aposentadoria do servidor público civil da União a partir do texto constitucional. A redação do RJU, em seu artigo 186, praticamente transcreveu a legislação apresentada pelo artigo 40 da CF/88. Uma vantagem que se destaca no RJU é a possibilidade de integralização de proventos proporcionais de aposentadoria caso o beneficiário passe a apresentar qualquer das moléstias especificadas no parágrafo 1º do artigo 186.

Quanto à concessão de pensão civil, decorrente do óbito do servidor ativo ou inativo, a CF/88, em sua redação original, disciplinava que o benefício corresponderia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, com paridade em relação aos proventos dos servidores em atividade. A Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em complemento, estabeleceu o rol de beneficiários que fazem jus à pensão civil por morte, os quais podem ser visualizados no Quadro 2.

<b>Beneficiários Lei n.º 8.112/90</b>
<p><b>I - vitalícia:</b></p> <p>a) o cônjuge;</p> <p>b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;</p> <p>c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;</p> <p>d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;</p> <p>e) a pessoa designada, maior de 60 anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor;</p>
<p><b>II - temporária:</b></p> <p>a) os filhos, ou enteados, até 21 anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;</p> <p>b) o menor sob guarda ou tutela até 21 anos de idade;</p> <p>c) o irmão órfão, até 21 anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor;</p> <p>d) a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.</p>

**Quadro 2** – Beneficiários de pensão civil na Lei n.º 8.112/90

Fonte: elaborado pelo autor.

A primeira abertura para alterações de dispositivos constitucionais vinculados às regras previdenciárias do servidor público foi feita dentro do processo de revisão constitucional, realizado em 1993, e resultou na EC n.º 3, que acrescentou o parágrafo 6º ao artigo 40 da CF/88, constitucionalizando a participação obrigatória dos servidores públicos no financiamento tanto das aposentadorias quanto das pensões, o que permitiu ao Governo cobrar uma contribuição de 9 a 11% sobre a remuneração integral dos servidores ativos. Em 1997, a alíquota foi unificada em 11% (NASSIF, 2002).

### **3 Primeiras mudanças significativas: EC n.º 20/98, 41/2003 e 47/2005**

A previdência social do servidor público passou por alterações mais significativas a partir da EC n.º 20/98, de 15 de dezembro de 1998, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998. De acordo com Freitas (2012), a referida Emenda modificou as regras de aposentadoria previstas no artigo 40 da CF/88 para os servidores que ingressassem na administração pública a partir de sua publicação.

De acordo com Fleury e Alves (2004), as mais importantes alterações implementadas no sistema pela EC n.º 20/98, no que tange à previdência social do servidor público, foram:

- substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela *aposentadoria por tempo de contribuição*, tendo o segurado de comprovar no mínimo 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de efetiva contribuição;
- extinção das aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição para os filiados após a publicação da EC n.º 20/98;
- instituição de idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos – para os já filiados, necessidade de idade mínima de 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres), para os filiados depois, necessidade de idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres);
- instituição de pedágio para os filiados até sua publicação – 20% sobre o tempo que faltava para aposentadoria integral em 16 de dezembro de 1998, para aposentadoria integral, e 40% sobre o tempo que faltava para aposentadoria proporcional naquela data;

- tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;
- isenção da contribuição previdenciária para os servidores que completarem as condições para aposentadoria, mas resolverem permanecer trabalhando – a isenção se mantém até que os servidores completem a aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade (artigo 3º, parágrafo 1º, e artigo 8º, parágrafo 5º da EC n.º 20/98);
- unificação das regras aplicadas ao RPPS nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- facultação aos servidores públicos da previdência complementar, cujos benefícios são complementados com valores superiores àqueles pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (vigente para os servidores federais apenas no ano de 2012).

No que diz respeito aos servidores públicos, Giambiagi *et al.* (2004) apontam, em síntese, a EC n.º 20/98 estabeleceu que, para os funcionários ativos de então passaria a haver uma idade mínima para a aposentadoria – 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres –, complementada por meio da regra de transição baseada em “pedágios” sobre o tempo faltante para a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), integral e proporcional; e que os novos entrantes no sistema passariam a estar sujeitos a uma idade mínima para aposentadoria – de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres –, mantida a redução de cinco anos no caso dos professores de primeiro e segundo graus, prevista na Constituição.

A supracitada reforma ocorreu durante o governo do presidente FHC e trouxe mudanças substanciais ao RGPS, gerenciado pelo INSS, com um menor número de mudanças para os servidores públicos. No entanto, durante o governo de Lula, em 19 de dezembro de 2003, foi emitida a EC n.º 41, publicada no Diário Oficial da União em 31 de de-

zembro de 2003, a qual ficou reconhecida por mudanças mais drásticas e menos favoráveis aos servidores públicos.

Resumidamente, de acordo com Giambiagi *et al.* (2004), no que tange à previdência social do servidor público, o Governo Lula propôs e, no final do processo de discussão e aprovação da proposta de EC n.º 41/2003, conseguiu:

- taxar os rendimentos dos inativos em 11% do valor excedente ao teto do RGPS/INSS;
- fixar um teto igual ao do RGPS/INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem em entidades que tiverem instituído previdência complementar (vigente apenas para os servidores públicos federais ingressantes a partir de 04 de fevereiro de 2013);
- estabelecer idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de cinco anos para os professores de primeiro e segundo graus, para recebimento da aposentadoria integral;
- aplicar um redutor de 5% por ano para aqueles que quiserem se aposentar em uma idade que respeite a idade anteriormente prevista – 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente;
- impor um redutor ao valor das novas pensões, em relação ao valor do benefício original, respeitado um limite de isenção, redutor esse fixado em 30% sobre o valor que exceder o teto do RGPS/INSS;
- modificar a fórmula de cálculo do benefício de aposentadoria, possibilitando que o mesmo seja feito com base na média dos salários de contribuição, em moldes similares ao que ocorre no RGPS/INSS após a reforma de FHC, estabelecida em 1998, e não mais com base no salário de final de carreira;
- definir um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada Poder em cada uma das instâncias da federação;
- elevar o teto do RGPS/INSS para R\$

2.400, reajustando-o periodicamente após a aprovação da proposta, a fim de manter seu valor real.

Sendo assim, de acordo com Freitas (2012), a EC n.º 41/2003 aprofundou as mudanças feitas pela EC n.º 20/98 nas regras permanentes de aposentadoria previstas no artigo 40 da CF/88, aplicáveis aos servidores que ingressarem no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2004, ao extinguir o direito de o servidor se aposentar com base na totalidade da última remuneração e ter seus proventos revistos na mesma proporção e na mesma data dos servidores em atividade (fim da paridade).

Na concessão de pensão civil, a EC n.º 41/2003 inovou ao balizar o valor do benefício de acordo com teto do RGPS/INSS vigente na data de óbito do instituidor. Tendo em vista a remuneração do servidor falecido, caso este possua remuneração superior ao teto do RGPS/INSS, o pensionista faz jus somente a 70% do valor que ultrapassá-lo. Além da não integralidade, os benefícios decorrentes de óbitos de servidores passam a não ter mais paridade. O Quadro 3 exposto a seguir, resume as principais mudanças advindas com a vigência de EC n.º 41/2003.

Tipo de benefício	Crítérios de elegibilidade ao benefício	Valor do benefício
Aposentadoria por invalidez permanente (regra aplicável a todos os servidores, independentemente da data de ingresso no serviço público).	1. Invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença contagiosa ou incurável especificada em Lei. 2. Invalidez por causas comuns.	1. Proventos integrais sem paridade (calculados com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações). 2. Proventos proporcionais sem paridade (calculados com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações e proporcionalizados ao tempo de contribuição).
Aposentadoria compulsória (regra aplicável a todos os servidores, independentemente da data de ingresso no serviço público).	Aos 70 anos de idade	Proventos proporcionais sem paridade (calculados com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações e proporcionalizados ao tempo de contribuição).
Aposentadoria voluntária Integral (para ingressantes no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2004).	Devem-se cumprir as seguintes exigências: a) dez anos de efetivo exercício no serviço público; b) cinco anos no cargo em que ser der a aposentadoria; c) homem: 60 anos de idade e 35 anos de contribuição; mulher: 55 anos de idade e 30 anos de contribuição*.	Proventos integrais sem paridade (calculados com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações).
Aposentadoria voluntária “por idade” (regra aplicável a todos os servidores, independentemente da data de ingresso no serviço público).	Devem-se cumprir as seguintes exigências: a) dez anos de efetivo exercício no serviço público; b) cinco anos no cargo em que ser der a aposentadoria; c) homem: 65 anos de idade; mulher: 60 anos de idade.	Proventos proporcionais sem paridade (calculados com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações e proporcionalizados ao tempo de contribuição).
Pensão por morte.	Instituída a beneficiários especificados em Lei, em decorrência do falecimento do servidor, ativo ou aposentado, a partir de 1º de janeiro de 2004.	Totalidade da remuneração ou dos proventos do servidor falecido até o limite máximo do valor do teto do RGPS/INSS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite. Proventos sem paridade.

**Quadro 3** – Regras de aposentadoria e pensão a partir da vigência da EC n.º 41/2003

Fonte: adaptado de Freitas (2012).

\* Na aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, as exigências de idade mínima e tempo de contribuição são reduzidas em cinco anos para o(a) professor(a) que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício em funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio (parágrafo 5º, artigo 40, da EC n.º 20/98).

Vale ressaltar que as novas regras de cálculo das aposentadorias para servidores com ingresso no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2004, estabelecidas pelos parágrafos 1º, 3º e 17 do artigo 40 da CF/88, foram regulamentadas pela Medida Provisória (MP) n.º 167, de 19 de fevereiro de 2004, posteriormente convertida na Lei n.º 10.887/2004, de 18 de junho de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 21 de junho de 2004. Com a referida Lei, os proventos de aposentadoria são o resultado da média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes previdenciários a que esteve vinculado, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início de contribuição se este for posterior àquela competência.

Os reajustes dos proventos de aposentadoria e pensões, de acordo com a Lei n.º 10.887/2004, passam a ocorrer

na mesma data e no mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, isto é, os benefícios perdem a paridade com os servidores em atividade.

Identifica-se que a EC n.º 41/2003 não apresenta regras de transição para as aposentadorias por invalidez, compulsória e voluntária “por idade”, pois, independentemente da data de ingresso no serviço público, todos os proventos concedidos com esses fundamentos, a partir de janeiro de 2004, ficaram sujeitos ao cálculo da média aritmética, sem paridade nos reajustes. No que se refere à aposentadoria voluntária, “por tempo de contribuição”, a EC n.º 41/2003 altera as regras de transição fixadas pela EC n.º 20/98 (artigo 2º) e assegura o direito à aposentadoria com proventos integrais aos servidores que ingressaram no serviço público antes de 1º de janeiro de 2004 (artigo 6º). O Quadro 4, exposto a seguir, apresenta tais disposições.

Artigo 2º da Emenda n.º 41/2003	Artigo 6º da Emenda n.º 41/2003
<p>Servidor com ingresso no serviço público até <b>16 de dezembro de 1998</b> (EC n.º 20/98) terá direito à aposentadoria com proventos calculados pela média aritmética e sem paridade se, cumulativamente:</p> <p>I – tiver 53 anos de idade, se for homem, e 48 anos de idade, se for mulher;</p> <p>II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de a) 35 anos, se for homem, e 30 anos, se mulher; e b) um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data de publicação da EC n.º 20/98, faltaria para atingir o limite de tempo correspondente a 30 anos tanto para homens quanto para mulheres.</p> <p>O servidor que cumprir essas exigências para aposentadoria terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de 60 anos de idade, se for homem, e 30 anos de contribuição, se for mulher:</p> <p>I – 3,5% para aquele que completar as exigências para aposentadoria até 31 de dezembro de 2005;</p> <p>II – 5% para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.</p>	<p>O servidor que tenha ingressado no serviço público até <b>31 de dezembro de 2003</b> poderá se aposentar com proventos integrais e com paridade se possuir, cumulativamente:</p> <p>I – 60 anos de idade, se for homem, e 55 anos de idade, se for mulher;</p> <p>II – 35 anos de contribuição, se for homem, e 30 anos de contribuição, se for mulher;</p> <p>III – 20 anos de efetivo exercício no serviço público;</p> <p>IV – dez anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p>

**Quadro 4** – Regras de transição presentes na EC n.º 41/2003  
Fonte: elaborado pelo autor.



A EC n.º 41/2003, em seu artigo 3º, assegura a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos, bem como aos seus dependentes que, até a data da publicação da Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação vigente na época em que adquiriram o direito à sua fruição. Além disso, o abono de permanência foi instituído pela EC n.º 41/2003 e corresponde ao valor da contribuição previdenciária mensal do servidor que o requerer, desde que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria e opte por permanecer em atividade. Sendo assim, a EC n.º 41/03 extinguiu a isenção previdenciária e a transformou em abono de permanência.

Dando prosseguimento ao processo de reforma da previdência do servidor público, foi publicada no Diário Oficial da União a EC n.º 47/2005, em 06 de julho de 2005, oferecendo uma nova regra de aposentadoria para os servidores públicos em atividade que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998. Essa nova regra, em seu artigo 3º, prevê uma compensação entre a idade mínima para aposentadoria (55 anos para mulher e 60 anos para homem) e o tempo de contribuição (30 anos para mulher e 35 anos para homem). Por meio dessa regra, um homem com 36 anos de contribuição, por exemplo, pode aposentar-se aos 59 anos de idade.

Para fazer jus ao artigo 3º da EC n.º 47/2005, o servidor deve atender, ainda, aos seguintes requisitos, cumulativamente: 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria. Além de oferecer a possibilidade de uma redução na idade mínima para a aposentadoria, essa Emenda prevê que os benefícios de pensão civil decorrentes do falecimento de servidor aposentado por essa regra terão reajustes com paridade em relação aos servidores em atividade, sendo uma exceção ao que dispõe a EC n.º 41/2003.

#### **4 Mudanças recentes: a EC n.º 70/2013, a previdência complementar e a Lei n.º 13.135/2015**

Na recente história da reforma previdenciária no serviço público, destacam-se a EC n.º 70/2012, de 29 de março de 2012, o Plano de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, vigente a partir de 04 de fevereiro de 2013, e a Lei n.º 13.135, de 17 de junho de 2015. A EC n.º 70/2012 teve o intuito de estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores que ingressaram no serviço público até a vigência da EC n.º 41/2003. Com a alteração, aquele que ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003 tem direito a proventos com paridade e de acordo com a última remuneração (integrais ou proporcionais), caso venha a se aposentar por invalidez. Aqueles que foram aposentados por invalidez no período compreendido entre a publicação da EC n.º 41/2003 e da EC n.º 70/2012, com ingresso no serviço público até 31 de dezembro de 2003, os quais recebiam proventos calculados por média aritmética e sem paridade, tiveram seus benefícios revisados pela Administração. Vale ressaltar que os proventos de aposentadoria por invalidez continuam sendo classificados em integrais e proporcionais, sendo integrais no caso de invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença contagiosa ou incurável especificada em Lei e proporcionais nos demais casos.

No que se refere à previdência complementar do servidor, de acordo com Freitas (2012), a EC n.º 20/98 autoriza que União, Estados, Distritos Federais e Municípios possam fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. Em sequência, a EC n.º 41/2003 concluiu que o regime de previdência complementar deveria ser instituído por Lei de iniciativa do respectivo Poder

Executivo, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Nesse sentido, em 2007, foi criado o Projeto de Lei n.º 1992/2007, com o objetivo de regulamentar a instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo da União, de suas autarquias e de suas fundações. O referido Projeto foi transformado na Lei n.º 12.618, de 30 de abril de 2012, a qual institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência (teto do RGPS); autoriza a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

O artigo 3º, da Lei n.º 12.618, de 30 de abril de 2012, definiu que deve ser aplicado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo re-

gime de previdência da União de que trata o artigo 40 da CF/88, observado o disposto na Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores que tiverem ingressado no serviço público a partir do início da vigência do regime de previdência complementar, independentemente de sua adesão ao plano de benefícios oferecidos.

No poder executivo, a Funpresp-Exe foi criada por meio do Decreto n.º 7.808, de 20 de setembro de 2012. Contudo, a vigência da Funpresp-Exe iniciou apenas em 04 de fevereiro de 2013, com a publicação no Diário Oficial da União da Portaria MPS/PREVIC/DITEC n.º 44, de 31 de janeiro de 2013, a qual aprova o Regulamento do Plano Executivo Federal, administrado pela Funpresp-Exe.

Dessa forma, a data de 04 de fevereiro de 2013 torna-se mais um marco na reforma previdenciária do servidor público. Aqueles que ingressarem no serviço público federal, a partir da referida data, têm a aposentadoria limitada ao valor do teto do regime geral de previdência social, cotado em R\$ 5.189,82 no ano de 2016. Em compensação, a Funpresp-Exe oferece ao servidor um plano de complementação de aposentadoria, o qual poderá proporcionar um seguro previdenciário adicional, conforme sua necessidade e disponibilidade de contribuição. O Quadro 5, apresentado a seguir, tem como intuito resumir as principais regras vigentes e usuais de previdência social do servidor público, considerando sua data de ingresso.

<b>Aposentadoria por invalidez</b>		
<b>Ingresso no serviço público até 31.12.2003</b>	<b>Ingresso no serviço público entre 01.01.2004* e 03.02.2013</b>	<b>Ingresso no serviço público a partir de 04.02.2013**</b>
1. Invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença contagiosa ou incurável especificada em Lei: - Proventos integrais com base na última remuneração, com paridade.	1. Invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença contagiosa ou incurável especificada em Lei: - Proventos integrais, calculados por média, sem paridade.	1. Invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença contagiosa ou incurável especificada em Lei: - Proventos integrais, calculados por média, sem paridade e limitados ao teto do RGPS (podem ser complementados com Funpresp).

(continua...)

(continuação)

<p>2. Invalidez por causas comuns: - Proventos proporcionais à última remuneração, com paridade.</p>	<p>2. Invalidez por causas comuns: - Proventos proporcionais, calculados por média, sem paridade.</p>	<p>2. Invalidez por causas comuns: - Proventos proporcionais, calculados por média, sem paridade e limitados ao teto do RGPS (podem ser complementados com Funpresp).</p>
<b>Aposentadoria compulsória</b>		
<p><b>Legislação:</b> artigo 40, parágrafo 1º, inciso II, da CF/88, com redação dada pela EC n.º 41/2003. Servidor que completa 70 anos de idade (a partir de 01.01.2004*): - proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados por média e sem paridade. - servidores com ingresso a partir de 04 de fevereiro de 2013 têm o valor dos proventos limitados ao teto do RGPS.</p>		
<b>Aposentadoria “por idade”</b>		
<p><b>Legislação:</b> artigo 40, parágrafo 1º, inciso III, alínea b, da CF/88, com redação dada pela EC n.º 41/2003. Devem-se cumprir as seguintes exigências: a) dez anos de efetivo exercício no serviço público; b) cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria; c) homem – 65 anos de idade; mulher – 60 anos de idade. - Proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados por média e sem paridade. - Servidores com ingresso a partir de 04 de fevereiro de 2013 têm o valor dos proventos limitados ao teto do RGPS.</p>		
<b>Aposentadoria voluntária integral***</b>		
<b>Regra:</b>	<b>Quem tem direito:</b>	
<p><b>Regra geral da CF/88 combinada com a EC n.º 41/2003</b> <b>Legislação:</b> artigo 40, parágrafo 1º, inciso III, alínea a, da CF/88 com redação dada pela EC n.º 41/2003. - Devem-se cumprir as seguintes exigências: a) dez anos de efetivo exercício no serviço público; b) cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria; c) homem – 60 anos de idade e 35 anos de contribuição; mulher – 55 anos de idade e 30 anos de contribuição**** - Proventos integrais, calculados por média e sem paridade.</p>	<p>Todos os servidores que atenderem aos seus requisitos, independentemente de data de ingresso. Contudo, aqueles que ingressaram no serviço público a partir de 04 de fevereiro de 2013 têm o provento limitado ao teto do RGPS, podendo complementar com adesão à Funpresp.</p>	
<p><b>Regra do artigo 6º da Emenda n.º 41/2003</b> Devem-se cumprir as seguintes exigências: a) 60 anos de idade, se for homem, e 55 anos de idade, se for mulher; b) 35 anos de contribuição, se for homem, e 30 de contribuição, se for mulher; c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e d) dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria****. - Proventos integrais calculados com base na última remuneração, com paridade.</p>	<p>Servidores que ingressaram no serviço público até <b>31 de dezembro de 2003</b> e atenderem aos seus requisitos.</p>	
<p><b>Regra do artigo 3º da Emenda n.º 47/2005</b> - Devem-se cumprir as seguintes exigências: a) 35 anos de contribuição, se for homem, e 30 de contribuição, se for mulher; b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 de carreira e cinco no cargo em que se der a aposentadoria; c) idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites de idade da regra geral (55 para mulher e 60 para homem), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no item “a”. - Proventos integrais calculados com base na última remuneração, com paridade. - Os benefícios de pensão civil decorrentes do falecimento de servidor aposentado por essa regra terão reajustes com paridade em relação aos servidores em atividade.</p>	<p>Servidores que ingressaram no serviço público até <b>15 de dezembro de 1998</b> e atenderem aos seus requisitos.</p>	

(continua...)

*(continuação)*

<b>Pensão civil</b>
<p>- Concedida a beneficiários especificados em Lei (artigo 217 da Lei n.º 8.112/90).</p> <p>- O falecimento do servidor, a partir da vigência da EC n.º 41/2003, proporciona um benefício correspondente à integralidade do vencimento ou provento do servidor, se este receber menos que o teto do RGPS, ou um benefício correspondente ao valor do teto do RGPS, mais 70% do vencimento ou provento excedente. Os proventos de pensão civil não possuem paridade, contudo, há exceções: se o servidor falecido já estiver aposentado com fundamento na EC n.º 47/2005 ou EC n.º 70/2012, os proventos de pensão possuem paridade com os ativos, mantido o redutor de 30% no valor que ultrapassar o teto do RGPS.</p>

**Quadro 5** – Principais regras vigentes de previdência social do servidor público

Fonte: elaborado pelo autor

\*Vigência da EC n.º 41/2003.

\*\* Vigência do Plano de Previdência Complementar do Servidor Público – Funpresp-Exe.

\*\*\*Principais regras de aposentadoria. Existem outras regras de transição que são usualmente utilizadas para a concessão de abono de permanência, por exemplo.

\*\*\*\*As exigências de idade mínima e tempo de contribuição são reduzidas em cinco anos para o(a) professor(a) que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício em funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio (parágrafo 5º, artigo 40, da EC n.º 20/98).

Por fim, destaca-se a Lei n.º 13.135, de 17 de junho de 2015 (originária da MP n.º 664, de 30 de dezembro de 2014), publicada no Diário Oficial da União em 18 de junho de 2015, a qual trouxe mudanças substanciais para a concessão de pensão civil em decorrência do falecimento de servidor ativo ou aposentado. Entre as principais mudanças, destacam-se:

- para que possa ser concedida a pensão civil por morte, passa a existir uma carência de 18 contribuições mensais por parte do servidor, ressalvada a morte por acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho;
- no caso de concessão de pensão ao cônjuge ou ao companheiro, passa a existir uma carência de tempo de casamento ou união estável de dois anos, ressalvada a morte por acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho;
- o tempo de recebimento de pensão por parte de cônjuge ou companheiro irá variar conforme sua idade na data de óbito do instituidor – uma viúva com 20 anos de idade, por exemplo, receberá pensão civil por apenas três anos;
- além de vedar a percepção de mais de duas pensões, a nova Lei veda a

percepção cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge.

A referida Lei também alterou a relação de beneficiários que fazem jus à pensão civil. O Quadro 6 apresenta o comparativo entre o rol de beneficiários estabelecido no texto original da Lei n.º 8.112/90 e na nova redação dada pela Lei n.º 13.135/2015.

Beneficiários da Lei n.º 8.112/90	Novos beneficiários da Lei n.º 13.135/2015
<p><b>I - vitalícia:</b>                      a) o cônjuge;                      b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;                      c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;                      d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;                      e) a pessoa designada, maior de 60 anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor;</p> <p><b>II - temporária:</b>                      a) os filhos, ou enteados, até 21 anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;                      b) o menor sob guarda ou tutela até 21 anos de idade;                      c) o irmão órfão, até anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor;                      d) a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.</p>	<p>I - o cônjuge;                      II - o cônjuge divorciado, separado judicialmente ou de fato, com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicialmente;                      III - o companheiro ou companheira que comprove união estável como entidade familiar;                      IV - o filho de qualquer condição que atenda a um dos seguintes requisitos:                      a) seja menor de 21 anos;                      b) seja inválido;                      c) tenha deficiência grave;                      d) tenha deficiência intelectual ou mental nos termos do regulamento;                      V - a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;                      VI - o irmão de qualquer condição que comprove dependência econômica do servidor e atenda a um dos requisitos previstos no inciso IV.                      Artigo 217, parágrafo 3º – O enteado e o menor tutelado equiparam-se ao filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento.</p>

**Quadro 6** – Alterações no rol de beneficiários de pensão civil  
 Fonte: elaborado pelo autor

Percebe-se, assim, que as últimas reformas na previdência social impuseram um novo paradigma tanto para os atuais servidores quanto para aqueles que pretendem ingressar na administração pública. Identifica-se uma aproximação entre as regras do RGPS e as do RPPS, com o estabelecimento do cálculo dos proventos por média, sem paridade, e de um valor máximo para o benefício.

Evidencia-se, dessa forma, que a previdência social do servidor público converge para um sistema já existente em países como Suécia, Suíça, Reino Unido, Holanda, Japão, Irlanda e Estados Unidos, onde se combinam o regime geral com o de previdência complementar. Nos Estados Unidos, por exemplo, os servidores públicos recebem um benefício básico do regime geral e contribuem compulsoriamente para fundos de previdência complementar, que pagam entre 50% e 70% do salário, calculado a

partir da média dos salários dos últimos anos ou tendo como referência o último ano. Sistemas como o alemão, o espanhol, o norte-americano, o italiano e o mexicano encaminham-se em direção à homogeneização de regras com o setor privado (PINHEIRO, 2003).

## 5 Estudos relacionados à previdência social do servidor público federal

A presente seção tem por escopo o levantamento bibliométrico sobre a recente produção acadêmica envolvendo a temática em estudo. Okubo (1997) afirma que a bibliometria pode ser considerada uma ferramenta que possibilita observar o estado da ciência e da tecnologia por meio da utilização da produção geral da literatura científica. Nesse sentido, foram analisadas publicações científicas que abrangem o tema “previdência social do servidor público fe-

deral: aposentadoria e pensão civil”, em conformidade com o referencial teórico disposto nas seções anteriores.

Com o intuito de operacionalizar o estudo bibliométrico, foram consultadas as bases de dados da *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)* e da *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*. Para delimitar a pesquisa, foram analisados artigos científicos com data de publicação compreendida entre janeiro de 2005 e janeiro 2015. A escolha das bases supracitadas ocorreu em função de que o objeto em estudo – previdência social brasileira – é de natureza pátria, sendo inadequado o uso de bases internacionais. Quanto ao período analisado, a escolha realizada tem o intuito de compilar estudos recentes sobre o tema.

Por meio da consulta à base de dados do *Spell*, no período compreendido entre janeiro de 2005 e janeiro de 2015, a expressão “previdência social” figura no título de apenas 11 publicações. Destas, apenas cinco trazem análises envolvendo os regimes próprios de previdência social, aos quais os servidores públicos estão sujeitos. Com o refinamento, percebeu-se que os artigos estão focados, principalmente, em análises envolvendo a gestão dos recursos, a importância da unidade gestora e a eficiência dos regimes próprios. Nesse sentido, torna-se importante destacar as considerações de Zylberstajn *et al.* (2006), que propõem uma reforma previdenciária por meio do chamado Sistema Universal, que tem como princípio básico tornar o sistema previdenciário brasileiro mais universal, equilibrado e simples, unificando as regras e legislações hoje existentes.

A consulta à base de dados da SciELO considerou publicações ocorridas entre os anos de 2005 e 2015, nas áreas temáticas “Ciências Sociais Aplicadas” e “Ciências Humanas”. Foram encontradas 26 publicações com a expressão “previdência social” no título. Predominaram os estudos voltados ao RGPS, com foco em análises de reformas e sustentabilidade financeira.

Na sequência, foram analisadas as frequências de publicações envolvendo os temas “aposentadoria” e “pensão civil”. No período de janeiro de 2005 a janeiro de 2015, na base de dados do *Spell*, foram encontradas apenas nove publicações com o termo “aposentadoria” no título e nenhuma ocorrência dos termos “pensão”, “pensão civil” ou “pensões” (expressão “fundo de pensão” foi excluída por não ser relevante à pesquisa).

Na maioria das publicações encontradas, a aposentadoria foi abordada sob o prisma comportamental. Nesse sentido, vale ressaltar as contribuições do estudo de Carvalho *et al.* (2013), que entrevistaram 16 servidores públicos com condições de se aposentarem e constataram que a maioria deles está consciente das mudanças que ocorrerão em suas vidas, possuem esboços de projetos já delineados para essa fase e não associam o momento de aposentadoria à velhice. Apesar disso, percebeu-se a existência de uma carência de informações para a tomada de decisão acerca do tipo ideal de aposentadoria que os favoreça, como também de apoio para se prepararem melhor para esse importante momento de mudança em suas vidas, que desencadeia diversas expectativas de caráter individual e coletivo.

Além dos aspectos comportamentais que envolvem o processo de aposentadoria, a pesquisa de Carvalho *et al.* (2013) revelou que o público-alvo carece de informações técnicas sobre o assunto, sendo sugerida a disponibilização de informações sobre o processo de aposentadoria, incluindo a concessão dos direitos e os tipos de aposentadorias para que o servidor possa entendê-los e enquadrar-se com tranquilidade e segurança ao fazer ao tomar sua decisão.

Com a busca na base de dados da SciELO, o termo “aposentadoria” figurou em 19 publicações entre os anos de 2005 e 2015. Destas, 13 artigos abordaram o tema sob a ótica comportamental, sobretudo com análises sobre o processo de preparação para aposentadoria. Ou-

tras quatro publicações dedicaram-se a explorar o tema sob o aspecto econômico, especialmente com análises sobre o impacto que as remunerações provindas de aposentadorias geram na economia.

Na sequência, entre os 19 artigos encontrados sobre aposentadoria, destacou-se o trabalho de Fraga e Souza (2012), que apresenta uma análise sobre o papel e o sentido do trabalho para servidores públicos que atuam na fiscalização de atos de pessoal, incluindo aposentadorias, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado (Rio de Janeiro). Destacou-se, ainda, o artigo de Marques e Euzéby (2005), que trata da unificação dos regimes de previdência no Brasil, com discussões sobre a pertinência da adoção de uma aposentadoria de base, tendo em vista que existem diferenças entre servidores públicos e trabalhadores do setor privado. Os autores entendem que a instituição de um regime único deveria ser concomitantemente acompanhada pela mudança do estatuto do servidor público, de forma que suas obrigações e seus deveres se igualem às do trabalhador do setor privado. Em outras palavras, seria necessário que o servidor público deixasse de ser regido por leis próprias. Resta saber se isso é possível de ser feito e mesmo desejável.

Por fim, buscaram-se publicações relacionadas a pensões na base de dados da SciELO. A partir da pesquisa de títulos com os termos “pensão”, “pensão civil” e “pensões”, desconsiderados os artigos relacionados a “fundos de pensão”, foram encontradas sete ocorrências. Tais estudos dedicaram-se a analisar dois eixos principais: o impacto que as remunerações provindas de pensões geram na economia (quatro ocorrências) e o impacto que as pensões concedidas exercem sobre o sistema previdenciário (três ocorrências). Tais constatações vão ao encontro da recente MP editada pelo Governo Federal, a MP n.º 664, de 30 de dezembro de 2014, a qual limitou mais a concessão de benefícios de pensão por morte, no intuito de tornar o sistema previdenciário mais sustentável.

Em síntese, percebe-se que os estudos referentes à previdência social do servidor público federal são escassos e que os existentes, em grande maioria, dedicam-se a explanar a gestão dos recursos, a importância da unidade gestora e a eficiência dos regimes próprios de previdência social. Uma tendência apontada foi a homogeneização entre os regimes previdenciários, tornando similar as legislações de servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. Tal tendência pôde ser evidenciada pela Lei n.º 12.618, de 30 de abril de 2012, que limita os valores dos benefícios dos servidores públicos federais ao teto do RGPS.

## 6 Perspectivas acerca da temática

A temática da previdência social está em constante transformação, geralmente motivada pelos crescentes déficits do sistema e pelas reconfigurações políticas ocorridas no país. Recentemente, entre o final do ano de 2015 e o início do ano de 2016, em meio a uma crise econômica e política, anunciou-se a necessidade de uma nova reforma previdenciária no Brasil.

O governo comprometeu R\$ 158,332 bilhões do orçamento no ano de 2015 para cobrir o rombo da previdência dos servidores públicos, incluindo militares, e dos trabalhadores da iniciativa privada. Isso representa um aumento de 31,83% em relação ao ano de 2014. Do rombo total, R\$ 72,514 bilhões referem-se ao regime dos servidores públicos (RPPS), que atende em torno de um milhão de pessoas. O restante do déficit, R\$ 85,818 bilhões, é do RGPS, que beneficia cerca de 28 milhões de trabalhadores (VALOR ECONÔMICO, 2016).

No caso do RPPS, vale ressaltar a perspectiva de maiores déficits em virtude da criação da Funpresp. Com a previdência complementar, os servidores passam a contribuir menos para o RPPS, na medida em que o teto do RGPS se tornou o limite máximo de contribuição.

Em curto e médio prazo, essa medida pode aumentar o déficit da previdência; porém, será fundamental para a manutenção do sistema em longo prazo.

Sendo assim, o atual cenário de forte restrição fiscal tem sido usado como argumento pela equipe econômica para defender uma nova reforma da previdência. Se nada for feito, a tendência é de um contínuo crescimento desse gasto, já que os brasileiros estão vivendo cada vez mais. Há perspectivas de fixação de idade mínima para aposentadoria em torno de 65 anos, para homens, e de 60 anos, para mulheres. Atualmente, não há esse limite no RGPS. No caso dos servidores públicos (RPPS), pela regra geral, o mínimo é de 60 anos, para homens, e de 55 anos, para mulheres. Nesse sentido, outro tema em discussão provavelmente será a equiparação das regras de aposentadorias dos servidores públicos com as do INSS (RGPS). No que tange às mudanças que estão por vir, os economistas são unânimes em afirmar que, se a idade mínima for estipulada de fato, a mudança será feita de forma gradual para que pessoas que estavam prestes a se aposentar não tenham de postergar seus planos de maneira abrupta (EXAME, 2016).

Por tudo que fora exposto, percebe-se que as mudanças que vindouras são justificadas por dois pontos principais: os crescentes déficits da previdência e a elevação da expectativa de vida dos brasileiros. Assim, a principal perspectiva é o estabelecimento e a elevação da idade mínima para obtenção dos benefícios, fato este que força o trabalhador a contribuir mais com o regime ao qual está vinculado.

## 7 Considerações finais

O presente ensaio teórico objetivou apresentar o delineamento da previdência social do servidor público a partir da Constituição Federal de 1988. O RJU, publicado no ano de 1990, buscou seguir os preceitos da carta magna, aplicando

tais dispositivos aos servidores públicos federais. O contexto inicial dos benefícios concedidos aos servidores públicos federais revelou-se bem mais pródigo do que o sistema vigente para os trabalhadores da iniciativa privada.

As mudanças nas legislações sobre aposentadoria e pensão civil de servidores públicos tiveram início, com maior ênfase, a partir da EC n.º 20 de 1998, momento em que algumas regras foram reformuladas, passando a existir uma previsão de limitação dos benefícios ao valor máximo aplicado aos trabalhadores do RGPS. Contudo, a referida reforma só se efetivou no ano de 2013, com a operacionalização do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal.

A EC n.º 41 de 2003 marcou a reforma mais expressiva na previdência social do servidor público federal, na medida em que acabou com a paridade na aposentadoria de novos ingressantes, os quais passaram a ter direito a proventos calculados por média aritmética e com reajustes desvinculados dos servidores ativos. Outra medida importante foi o término da integralidade no valor das pensões, as quais passaram a ter o teto do RGPS como balizador. Na recente história de reformas na previdência social do servidor público, destaca-se a Lei n.º 13.135, de 17 de junho de 2015, a qual tornou mais rígido o processo de concessão de pensões civis, tendo em vista a sustentabilidade financeira do regime previdenciário.

Por meio da consulta a publicações sobre o tema, identificou-se que há carência de estudos. No que concerne à aposentadoria, a maioria das publicações encontradas aborda o assunto com enfoque comportamental, discorrendo principalmente acerca do processo de preparação para a inatividade. Em relação à pensão civil, predominam as análises sobre o impacto que as remunerações provindas de pensões geram na economia e o impacto que as pensões concedidas exercem na sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.



Pelo que fora exposto, entende-se que o presente estudo, em um primeiro momento, contribuiu no sentido de organizar e disseminar conhecimentos sobre a temática, de forma a atenuar a lacuna teórica existente. Além disso, no que tange às perspectivas sobre a previdência social do servidor público federal, foi possível identificar que a mesma se encaminha na direção de um regime único, em que as legislações aplicáveis aos servidores públicos, cada vez mais, assemelham-se aos normativos aplicados aos trabalhadores da iniciativa privada. Nesse sentido, o fim da integralidade e paridade de benefícios, o cálculo dos proventos por média aritmética e sua limitação ao valor do teto do RGPS são evidências significativas. Além disso, diante de um cenário de crescentes déficits na previdência e de aumento da expectativa de vida dos brasileiros, há a perspectiva de estabelecimento e elevação da idade mínima para obtenção de benefícios.

Entre as limitações deste estudo, destaca-se seu caráter inacabado, uma vez que a temática sofre constantes reconfigurações decorrentes de arranjos políticos. Por tal motivo, houve dificuldade em encontrar fontes completas e atualizadas, fato este que demandou esforço adicional dos pesquisadores no sentido de acompanhar as reformas ocorridas diretamente nas Leis e nos Decretos nacionais, bem de acompanhar as notícias sobre as perspectivas de mudança na previdência social.

Para trabalhos futuros, indica-se a atualização constante da temática, bem como a investigação dos impactos que as reformas ocasionaram na sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, a fim de aprofundar a compreensão da necessidade de novas reformas previdenciárias.

## Referências

1. BERGUE, S. T. Gestão de Pessoas em Organizações Públicas. 3ª Edição.

Caxias do Sul: Educs, 2010.

2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (redação original). Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

3. \_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 664, de 30 de dezembro de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm). Acesso em 21 de janeiro de 2015.

4. \_\_\_\_\_. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em 23 de setembro de 2014.

5. BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm). Acesso em 28 de setembro de 2014.

6. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm). Acesso em 28 de setembro de 2014.

7. \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 47, de 05 de julho de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm). Acesso em 05 de outubro de 2014.

8. \_\_\_\_\_. Emenda Constituição n. 70, de 29 de março de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm). Acesso em 05 de outubro de 2014.

9. \_\_\_\_\_. Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm). Acesso em 05 de outubro de 2014.

10. \_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 1992/2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramita>

- cao?idProposicao=366851. Acesso em 06 de outubro de 2014.
11. \_\_\_\_\_. Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm). Acesso em 06 de outubro de 2014.
12. \_\_\_\_\_. Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm). Acesso em 09 de abril de 2016.
13. CARVALHO, C. L. S.; COSTA, I. S. A.; PIMENTA, R. C. A percepção de servidores públicos sobre o momento da aproximação de sua aposentadoria: o caso do Proderj. **Reuna**, v. 18, n. 3, p. 21-40, 2013.
14. EXAME. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/noticias/como-voce-perde-ou-ganha-com-o-governo-temer-em-10-pontos>. Acesso em 26 de maio de 2016.
15. FLEURY, S. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. In: **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 3, p. 449-69, 2005.
16. FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. In: **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 6, p. 979-1022, 2004.
17. FRAGA, V. F.; SOUZA, V. O. Uma nova visão da análise dos atos de aposentadoria a cargo do TCE/RJ: um caso de ensaio de custos para retorno socioeconômico. In: **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 3, 2012.
18. FREITAS, I. C. **Previdência do Servidor Público: Reformas e Perspectivas**. São Paulo: LTr, 2012
19. GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. O.; BELTRÃO, K. I.; ARDEO, V. L. **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão 1050, 2004.
20. LOBATO, L. V. C. Seguridade social, saúde e equidade no Brasil: elementos para reatualizar o debate. In: **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 6, p. 1023-39, 2004.
21. MARQUES, R. M.; EUZÉBY, A. Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. In: **Nova economia**; v. 15, n. 3, p. 11-29; 2005.
22. NASSIF, M. I. **Previdência Social**. In LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.), *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
23. OKUBO, Y. Bibliometric indicator and analysis of research systems: methods and examples. **OECD Science Technology and Industry Working Papers**, 1997/1, OECD Publishing, 1997.
24. PINHEIRO, V. C. Unificação dos regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. In: Morhy, Lauro (Org). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
25. RAMOS, D. R. A seguridade social brasileira: caminhos percorridos e a desbravar. In: **Interface** - Natal/RN, v. 1, n., 2004.
26. VALOR ECONÔMICO, v. 16, n. 3948, p. A3, 2016.
27. ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P. Reforma da Previdência Social e custo de transição: simulando um Sistema Universal para o Brasil. In: **Revista Contabilidade & Finanças** - USP, v. 17, n. spe2, p. 56-74, 2006.