

O regime complementar do servidor público

Leandro Madureira*

RESUMO: O servidor que ingressou ou venha a ingressar no serviço público a partir de 4 de fevereiro de 2013 tem a aposentadoria limitada ao teto do benefício pago pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Caso queira receber mais, pode aderir a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp).

Palavras-chave: Previdência complementar. Servidores públicos. Previdência.

Introdução

A Constituição Federal prevê, desde 1998, que a União e os entes federativos podem instituir um regime complementar de previdência para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. A previsão constitucional surgiu com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, sem qualquer remissão sobre o assunto antes da sua edição.

A Emenda Constitucional nº 20 (EC 20, de 1998) representa uma verdadeira mudança de paradigma quanto a questão previdenciária do servidor público. Isso porque, a despeito do ganho social que a previdência, em sentido amplo, ganhou com a promulgação da Constituição Federal, somente a partir de 1998 houve uma efetiva preocupação com a estruturação e manutenção do regime previdenciário dos servidores públicos.

Por mais de 100 anos, a previdência do servidor foi tratada como uma benesse governamental, instituída diante a ausência de um programa de valorização do servidor público ativo. Prometia-se que o Estado manteria a mesma remuneração ao servidor público quando se aposentasse, mas tal promessa ocorria em desfavor de uma política de cargos e salários para o período em que ele ainda estivesse em exercício.

Assim, o país vivia uma política compensatória e postergadora do direito do servidor público. Não havia, até então, uma preocupação real sobre a manutenção do sistema previdenciário, sendo certo que os benefícios eram garantidos pelo Tesouro Nacional, independentemente de haver recolhimento de contribuições para o seu custeio. Ou seja, não havia o desejo governamental de estruturar o regime previdenciário do servidor público amparado em princípios basilares do direito previdenciário, como o da fonte de custeio, o do equilíbrio financeiro e atuarial e o da solidariedade.

Dessa forma, a ausência de uma política de pessoal para os servidores em exercício ou ativos levou o Estado a promover um alargamento da previdência para o serviço público, caracterizando a aposentadoria como uma espécie de “prêmio”. No entanto, não havia uma contribuição previdenciária suficiente para garantir o custeio do benefício, para que tal lhe fosse concedido nos moldes idênticos a remuneração recebida quando em atividade. A despreocupação com a manutenção orçamentária do sistema previdenciário dos servidores públicos durou cerca de 107 anos.

Não se defende, aqui, a tese de que o servidor aposentado é o vilão da história ou que não faz jus a um benefício previdenciário idêntico a remuneração que recebe em atividade. Além disso, e certo que os

* Advogado, especialista em Direito Previdenciário e em Direito Público. Atualmente, sócio do escritório Alino & Roberto e Advogados. Assessor Jurídico da CNTE e de outras entidades sindicais. *E-mail:* <leandrom@aer.adv.br>.

servidores públicos, aposentado ou em exercício, principalmente o professor e os profissionais de ensino, sempre foram muito mais desprestigiados do que outros, pertencentes a uma classe de beneficiados. Foram eles quem suportaram o ônus do descaso governamental diante da ausência de uma política seria de pessoal, circunstância geradora de promessas previdenciárias insustentáveis, ao longo dos anos.

Ademais, o ideal seria que o sistema não só garantisse uma aposentadoria digna, ainda que se contribuísse para tal, mas que mantivesse o padrão social que o servidor conquistou após tantos anos de serviço público, como também lhe permitisse uma carreira bem remunerada, planejada e estruturada. A extensão de direitos sociais e uma prerrogativa do bem-estar social e jamais deve ser percebida como privilégio.

Certo é que o modelo previdenciário era reflexo do descaso em relação aos problemas que poderiam surgir. Com a Constituição Federal de 1988, a estruturação da previdência passou a ser objeto de maior preocupação. A previsão de princípios constitucionais norteadores da previdência guiou o legislador e o Executivo, na edição de normas que garantissem a efetiva proteção social do segurado com a real possibilidade de se manter um sistema previdenciário, que não fosse percebido como benesse governamental, mas como um sistema solidário, construído e mantido pela sociedade.

Os regimes de previdência

Assim, o sistema previdenciário no Brasil passou a ser composto por três regimes de previdência: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e destinado, via de regra, aos trabalhadores da iniciativa privada; o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, gerido pelos diferentes entes federativos, concebido para garantir a proteção social dos servidores públicos titulares de cargo efetivo; e o Regime de Previdência Complementar, de ingresso facultativo e gerido pelas entidades de previdência complementar (abertas e fechadas).

A Constituição Federal, em seu texto original, garantia direitos previdenciários dos servidores públicos, mas não regulava o custeio desses benefícios. Entretanto, dez anos após a promulgação do texto original da Carta Maior, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, modificou o art. 40 da Constituição, para dizer expressamente que o sistema previdenciário do servidor público passaria a ser eminentemente contributivo, devendo observar critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial: “Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter contributivo**, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo (grifos nossos).”

Mais do que isso, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 20, fica nítido que o legislador constituinte promove uma aproximação entre o Regime de Previdência dos Servidores Públicos e o Regime Geral de Previdência Social. O texto do §12 do já citado art. 40 deixa clara tal intenção: “§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.”

A despeito da vontade do legislador em criar regimes equânimes dentro do sistema previdenciário público, a Constituição ainda passou por mais duas importantes reformas. A primeira, em 2003, com o advento da Emenda Constitucional nº 41 e a segunda, com a Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Entretanto, foi bem antes, a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que o texto constitucional previu expressamente que a União e os demais entes federativos poderiam limitar o valor dos proventos dos servidores públicos ao teto máximo do benefício previdenciário pago pelo INSS¹.

Essa prerrogativa, de limitação do valor dos proventos ao limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS (hoje fixado em R\$4.159,00), todavia, fica adstrita a uma condição, que e o tema central do presente debate: a instituição de um regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Em resumo, a EC nº 20, de 1998, não só previu que o sistema previdenciário do servidor passaria a ser obrigatoriamente contributivo, com a observância de critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial, como também poderiam ser os benefícios, tal e qual no RGPS, limitados a um teto máximo e, mais importante, desde que houvesse a instituição de um regime de previdência complementar para esse servidor.

O servidor público

Em 1998 surgiu, então, a ideia da criação de um regime complementar de previdência para os servidores públicos, mesmo que so tenha sido efetivada com a edição da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

Houve por parte do legislador constituinte a preocupação de garantir aos servidores públicos que tivessem ingressado até a data de publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, o direito de aderir ou não ao plano de previdência complementar, não sendo tal possibilidade uma imposição. Assim, os servidores antigos deveriam se manifestar previamente e expressamente acerca da opção de aderir ao novo regime.

Para os antigos servidores optantes pela sistemática do regime de previdência complementar garante-se o pagamento de um benefício especial. Ele é calculado, observando-se a média aritmética simples das 80% maiores contribuições do servidor ao regime antigo, menos o teto do benefício pago pelo INSS, multiplicada por um fator de conversão. Esse fator é igual a quantidade de contribuições pagas pelo servidor ao regime antigo, dividida pela alíquota TT (tempo de trabalho), a qual é uma variável que corresponde aos seguintes índices:

- >> . 455 = 60 anos de idade e 35 de contribuição (homem);
- >> . 390 = mulher ou professor de ensino fundamental e infantil;
- >> . 325 = mulher professora de ensino fundamental e infantil.

Para os servidores deficientes ou que exerçam atividades especiais, o fator de conversão é ajustado pelo órgão competente quando o TT for menor que 325. O Benefício Especial também deve ser pago nas modalidades de aposentadoria por invalidez e na de pensão por morte e é reajustado, para todos os casos, pelo mesmo índice aplicável aos benefícios mantidos pelo INSS.

O servidor vinculado ao antigo regime pode aderir ao regime de previdência complementar em até 24 meses, a contar do início de sua vigência. Entretanto, a opção de adesão ao regime é irrevogável e

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

irretratável para o servidor antigo que tenha ingressado no serviço público até 04 de fevereiro de 2013. Para aquele que se tornar servidor público a partir dessa data, seu ingresso se dá, necessariamente, na nova sistemática previdenciária, ou seja: sua aposentadoria será limitada ao teto do benefício pago pelo INSS e, se o desejar, ele poderá aderir ao Regime de Previdência Complementar do Servidor Público.

Conclusão

O Regime de Previdência Complementar do Servidor Público é administrado por uma Entidade Fechada de Previdência Complementar, nomeada de Funpresp, a qual cabe executar os planos de benefícios previdenciários no âmbito do Executivo (Funpresp-Exe), do Legislativo (Funpresp-Leg) e do Judiciário (Funpresp-Jud).

Essas três entidades (EFPC) são fundações de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, que gozam de autonomia administrativa, financeira e gerencial, e cuja sede localiza-se em Brasília.

Ademais, a elas cabe instituir planos de benefícios na modalidade de Contribuição Definida, que poderão ser revistos para atender ao equilíbrio permanente do plano.

No Funpresp, as aposentadorias integrantes dos “Benefícios Programados” são calculadas de acordo com o saldo acumulado na conta do participante. Já os “Benefícios Não-Programados” são assegurados, ao menos, para invalidez e morte do servidor, e tem custeio específico para a sua cobertura. Certo é que todo e qualquer benefício de natureza complementar fica condicionado a concessão do benefício pelo regime próprio de previdência.

As regras de concessão e cálculo dos benefícios complementares devem constar dos regulamentos dos planos de benefícios de cada entidade.

A remuneração do servidor que fizer parte do Funpresp é taxada da seguinte forma: incidem 11% de contribuição sobre o limite do benefício teto do INSS (que hoje é de R\$ 4.159,00) e, sobre o que passar disso, incide a contribuição do servidor com base nas alíquotas de 7,5%, 8% ou 8,5%. Ademais, existe ainda a contribuição do patrocinador, que é o órgão ao qual o servidor está vinculado. A contribuição do patrocinador é paritária à contribuição do servidor. Entretanto, o ente federativo contribui, no máximo, com a alíquota de 8,5% sobre o que passar do teto do INSS, mas sempre em consonância com o que o servidor optar por contribuir.

Se o servidor optar em contribuir com uma alíquota maior que a de 8,5% sobre aquilo que receber além do teto do INSS poderá fazê-lo, mas a contribuição do patrocinador permanecerá no percentual máximo de 8,5%.

Caso o servidor receba uma remuneração menor do que o teto do INSS, também pode ingressar no Regime de Previdência Complementar do Servidor Público. Todavia, esse servidor contribuirá com o Funpresp de maneira autopatrocinada, sem haver, como contrapartida, qualquer contribuição do ente federativo. Ou seja, ele próprio custeará sua previdência complementar de maneira individual.

Assim, percebe-se que os direitos previdenciários dos servidores públicos sofreram uma grande modificação a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998. A partir dela, buscou-se uma aproximação desse regime ao Regime Geral de Previdência Social, tornando o sistema eminentemente contributivo.

Ademais, houve a previsão expressa da possibilidade de criação de um Regime Complementar de Previdência para os servidores públicos, o que só foi efetivado em 2012, com a Lei nº 12.618.

A partir da criação do plano de benefícios do Funpresp, os cidadãos que ingressarem no serviço público a partir de 04.02.2013, tem o valor de seus benefícios previdenciários limitados ao teto do benefício pago pelo INSS. Se, todavia, desejarem receber além desse valor no momento de sua aposentadoria, podem aderir ao Regime Complementar de Previdência dos Servidores Públicos, onde acumularão reservas advindas de suas próprias contribuições e das contribuições do ente federativo para o qual prestem serviço.

Referências:

NOBREGA, Marcos. **Previdência dos servidores públicos**: atualizado pela Emenda Constitucional n. 47 (PEC Paralela de Previdência). Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**: Comentários as Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03; Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 2ª ed. Curitiba: Jurua, 2011.

Cadernos de Educação, Brasília, n. 25, p. xx-xx, jul./dez. 2013. Disponível em: <www.cnte.org.br>