



O servidor público na reforma da previdência de Bolsonaro

Por Antônio Augusto de Queiroz ()*

A proposta de reforma da previdência do governo Jair Bolsonaro, segundo versão a que tivemos acesso, pretende unificar as regras dos regimes geral e próprio, impondo novas exigências para a concessão de benefícios, que alcançam a todos os segurados, em particular aos servidores públicos, e abre caminho para a adoção do regime de capitalização na previdência pública, como uma etapa para a privatização da previdência social.

Neste rápido texto cuidaremos apenas do regime próprio de previdência social, aplicáveis aos servidores titulares de cargos efetivos, que prevê três hipóteses de aposentadoria: a) voluntária, desde que observados a idade mínima e demais requisitos, b) por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de reabilitação, sendo obrigatória a realização de avaliação periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, e c) compulsória, aos 75 anos, extensiva aos empregados de estatais (empresas públicas e sociedade de economia mista, incluindo suas subsidiárias).

O governo optou pela desconstitucionalização, remetendo para a lei complementar a definição das normas gerais de organização e funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social, contemplando modelo de financiamento, arrecadação, aplicação e utilização dos recursos, benefícios, fiscalização pela União e controle externo e social, dentre outros critérios e parâmetros:

Quanto aos critérios e parâmetros, que também serão detalhados na lei complementar, inclui, entre outros, os seguintes:

- a) Requisitos de elegibilidade para aposentadoria, contemplando idade, que será majorada quando houver aumento a expectativa de sobrevida, tempo de contribuição, de serviços público e de cargo;
- b) Regras de cálculo, com atualização das remunerações e salários de contribuição utilizados e reajustamento dos benefícios;
- c) Forma de apuração da remuneração no cargo efetivo, para fins de cálculo;

d) Idade mínima, que poderá ser diferenciada por gênero e por atividade rural e urbana, e tempo de contribuição distinto da regra geral para concessão de aposentadoria, estritamente em favor de servidores:

1. titulares do cargo de professor que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;

2. com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;

3. cujas atividades sejam exercidas em condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação;

4. policiais dos órgãos previstos nos arts. 51, IV, 52, XIII, e 144, I, II, III e IV, agentes penitenciários, de custódia e socioeducativos;

5. guardas municipais que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício em atividades diretamente relacionadas à segurança pública cujo risco seja inerente.

e) – o rol, a qualificação e as condições necessárias para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes;

f) - regras e condições para acumulação de benefícios;

g) – forma de apuração da base de cálculo e de definição da alíquota das contribuições normais e extraordinária do ente federativos, dos servidores, aposentados e pensionistas, inclusive extensiva aos policiais e militares ativas e da reserva das Forças Armadas.

Enquanto não for aprovada a lei complementar, a proposta institui novas regras em substituição às atuais, que ficarão em vigor até que entre em vigor as regras da lei complementar. Além disto, também definiu regras de transição, que poderão ser aplicadas a todos os servidores.

Isto significa, em nosso entendimento, que a proposta terá que iniciar sua tramitação do zero, não podendo ser apensada à PEC 287, que já tramita no plenário. Teria, assim, que passar pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão Especial antes de sua apreciação, em dois turnos, no plenário da Câmara.

A seguir os principais pontos da reforma para os servidores, dividido entre três tópicos: 1) regras que irão vigorar até entre a promulgação da reforma e a vigência da lei complementar que irá regulamentá-la, b) as regras de transição, e c) tópicos gerais.

1. Regra “permanente” a ser aplicada até a entrada em vigor da lei complementar

A partir da promulgação da PEC e até que entre em vigor a Lei Complementar para regular a aposentadoria dos servidores, aplica-se o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, no que se refere às normas gerais de organização e funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social, bem como as regras a seguir para efeito de concessão de benefício previdenciário.

Pelas regras que irão vigorar até a vigência da lei complementar, salvo de fizer a opção pela regra de transição, o servidor de ambos os sexos só poderá se aposentar se atender cumulativamente os seguintes critérios:

i) Voluntariamente, com 65 anos de idade e pelo menos 25 anos de contribuição, e desde que cumprido o tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

ii) Por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, sendo obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

iii) Compulsoriamente aos 75 anos.

1.1 – a forma de cálculo dos proventos

Os proventos serão calculados da seguinte forma:

i) Na primeira hipótese, 60% da média do piso ou do teto do regime geral, acrescidos de 2% para cada grupo de 12 contribuições mensais que excederem a 20 anos de contribuição;

ii) Na segunda hipótese, 60% da média do piso ou do teto do regime geral, acrescidos de 2% para cada grupo de 12 contribuições mensais que excederem a 20 anos de contribuição,

exceto em caso de acidente em serviço e doença profissional, quando corresponderão a 100% da referida média; ou

iii) Na terceira hipótese, será resultado do tempo de contribuição dividido por 20, limitado a um inteiro, multiplicado pelo resultado do cálculo do 60% da média do piso ou do teto do regime geral, acrescidos de 2% para cada grupo de 12 contribuições mensais que excederem a 20 anos de contribuição, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

1.2 - Pensão por morte

A concessão da pensão por morte, enquanto não for aprovada e sancionada a lei complementar, respeitará o teto do regime geral, sendo o valor equivalente a uma cota familiar de 50% e mais 10% para cada dependente, até o valor de 100%, observando os seguintes critérios:

I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido;

II - na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito exceto em caso de morte em serviço, quando corresponderão a 100% da referida média; e

III - as cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco.

1.3 – Duração da pensão

Enquanto não for aprovada e entrar em vigor a lei complementar, o tempo de duração da pensão por morte e as condições de concessão serão definidos conforme a idade do beneficiário na data do óbito do segurando, de acordo com as regras da Lei nº 13.135/15.

De acordo com a lei 13.135, a pensão por morte será devida além dos quatro meses – e condicionada à idade do beneficiário – somente se forem comprovadas as seguintes carências: a) pelo menos 18 contribuições mensais ao regime previdenciário, e b) pelo menos dois anos de casamento ou união estável anteriores ao óbito do segurado, as quais asseguram ao pensionista/beneficiário usufruir do benéfico:

- 1) por três anos, se tiver menos de 21 anos de idade;
- 2) por seis anos, se tiver entre 21 e 26 anos de idade;
- 3) por dez anos, se tiver entre 27 e 29 anos de idade;
- 4) por 15 anos, se tiver entre 30 e 40 anos de idade;
- 5) por 20 anos, se tiver entre 41 e 43 anos de idade;
- 6) vitalício, com mais de 44 anos de idade.

1.4 – Regra de vedação de acumulação de proventos e seu cálculo

Fica vedada a percepção de mais de uma aposentadoria, salvo nos limites descrito nesta Emenda e àquelas acumuláveis segundo o art. 37 da Constituição; e em caso de recebimento de mais de uma pensão por morte ou de pensão por morte e aposentadoria, será assegurada o pagamento integral da mais vantajosa e de uma parte de cada uma dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

- a) 80% do valor igual ou inferior a um salário mínimo; e
- b) 60% do valor que exceder um salário mínimo, até o limite de 2 salários mínimos; e
- c) 40% do valor que exceder 2 salários mínimos, até o limite de 3 salários mínimos; e
- d) 20% do valor que exceder 3 salários mínimos, até o limite de 4 salários mínimos.

Em caso de extinção do benefício mais vantajoso, será restabelecido a partir dessa data o pagamento do segundo benefício mais vantajoso, indicado pelo interessado, pelo seu valor total.

1.5 – “Aposentadorias especiais” – servidores com idade mínima e tempo de contribuição distinto.

Os servidores com direito a idade mínima e tempo de contribuição distintos serão submetidos, entre a vigência da reforma e a vigência da lei complementar, às seguintes regras para efeito de aposentadoria:

1. O titulares de cargo de professor, de ambos os sexos, que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, poderá ser aposentar: a) aos 60 anos de idade; b) 30 anos de contribuição para ambos os sexos; c) 10 anos de efetivo exercício de serviço público e cinco no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

2. O servidor com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, poderá se aposentar em conformidade com a Lei complementar nº 142, de 2013, exigindo-se adicionalmente 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco no cargo em que se der a aposentadoria.

3. O servidor cujas atividades sejam exercidas em condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, poderá se aposentar: a) aos 60 anos de idade; b) 25 de contribuição e de efetiva exposição, c) 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo.

4. O policial dos órgãos previstos nos arts. 51, IV, 52, XIII, e 144, I, II, III e IV da Constituição, de ambos os sexos, poderá ser aposentador: a) aos 55 anos de idade; b) 30 anos de contribuição, c) 25 anos de efetivo exercício em cargo de natureza policial.

5. Os agentes penitenciários, de custódia e socioeducativos, de ambos os sexos, poderão se aposentar: a) aos 55 anos de idade; b) 30 anos de contribuição, c) 25 de exercício em cargo de natureza policial.

6. Os guardas municipais, de ambos os sexos, poderão se aposentar: a) aos 55 anos de idade; b) 30 anos de contribuição e de efetivo exercício exclusivamente em atividades diretamente relacionadas à segurança público cujo risco seja inerente.

1.6 – Reajustes dos benéficos

É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar=lhés, em caráter permanente, o valor real, nos termos fixados para o regime geral de previdência social. Ou seja, todos os benéficos serão atualizados na mesma data e com o mesmo índice utilizado para reajustar os benefícios pagos pelo INSS.

2. Regras de transição

O servidor poderá optar pela regra de transição, conforme segue:

2.1 – Exigência para a concessão da aposentadoria.

O servidor que tenha ingresso em cargo efetivo no serviço público até a data da publicação desta Emenda poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) 55 anos de idade, se mulher, e 60 anos de idade, se homem, sendo aumentada, a partir de 2022, respectivamente para 57 e 62 anos;
- b) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem;
- c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público;
- d) 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e
- e) Somatório de idade e do tempo de contribuição (calculados em dias), incluídas as frações, equivalente a 86 pontos, se mulher, e 96 pontos, se homem, sendo, a partir de 2020, acrescida de um ponto a cada ano até atingir o limite de 105 pontos para ambos os sexos e, partir de 2039, já majorada, passará a ser acrescida de um ponto sempre que houver aumento de seis meses na expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, para ambos os sexos, em comparação com ano de publicação desta Emenda, observado, para incremento da elevação da expectativa de vida acumulada apurada até dezembro de 2038, o limite anula de um ponto.

2.2 – “aposentadoria especiais” ou com idade mínima e tempo de contribuição distintos.

Na regra de transição, a reforma dá um tratamento diferenciado para os servidores que se enquadram nos critérios a seguir.

1. O titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, e que tenha ingressado na carreira até a data da promulgação desta Emenda poderá se aposentar, voluntariamente, quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições: a) 55 anos de idade, se homem, e 50 da idade, se mulher; b) 30 anos de contribuição, se homem, e 25 de contribuição, se mulher, e c) o somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, será equivalente a 81 pontos, se mulher, e 91 pontos, se homem, aplicando-se a partir de 2020 o acréscimo de um ponto, até atingir o limite de 100 pontos para ambos os sexos, e a partir de 2039 o acréscimo de um ponto sempre que houver aumento de seis meses na expectativa de sobrevida da população brasileira após 65 anos.

2. Os servidores cujas atividades sejam exercidas em condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, que tenham ingressado no serviço público até a data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar voluntariamente quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

a) somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 pontos para ambos os sexos, em atividade especial sujeita a 25 anos de efetivo exposição e contribuição, sendo que, a partir de 2020 a pontuação será acrescida de um ponto a cada ano, até atingir 99 pontos, além do acréscimo sobre a pontuação já majorada, a partir de 2039, de um ponto sempre que houver aumento de seis meses na expectativa de sobrevida da população brasileira após 65 anos;

b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público,

c) cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria.

3. O policial dos órgãos previstos nos arts. 51, IV, 52, XIII, e 144, I, II, III e IV da Constituição, que tenha ingressado no serviço público até a data da promulgação da Emenda, poderá se aposentar voluntariamente quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

a) 55 anos de idade, para ambos os sexos, sendo que, a partir de 2022, será ajustada a cada quatro anos, conforme expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, para os ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de publicação desta Emenda, na proporção de 75% dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês, e, a partir de 2022, também passará a ser acrescido em um ano a cada dois anos, até alcançar 25 anos para homens e 20 anos para mulher;

b) 30 anos de contribuição, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher,

c) 20 anos de exercício em cargo de natureza policial, se homem.

4. Os agentes penitenciários, de custódia e socioeducativos, que tenham ingressado no serviço público até a data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar voluntariamente quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

a) aos 55 anos de idade, para ambos os sexos, sendo que, a partir de 2022 será ajustada a cada quatro anos, conforme expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, para os ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de publicação desta Emenda, na proporção de 75% dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês, e, a partir de 2022, passará a ser acrescido em um ano a cada dois anos, até alcançar 25 anos para ambos os sexos;

b) 30 anos de contribuição, se homem, e 25, se mulher, c) 20 anos de exercício em cargo de agente penitenciário, de custódia ou socioeducativo, para ambos os sexos.

5. Os guardas municipais, de ambos os sexos, que tenham ingressado no serviço público até a data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar voluntariamente quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

a) 55 anos de idade, sendo que, a partir de 2022 será ajustada a cada quatro anos, conforme expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, para os ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de publicação desta Emenda, na proporção de 75% dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês;

b) 35 de contribuição e de efetivo exercício exclusivamente em atividades diretamente relacionadas à segurança pública cujo risco seja inerente.

2.3 – Exigência para ter integralidade e paridade

A integralidade e a paridade será devida apenas ao servidor que: a) tenha ingressado no serviço público antes de 1º de janeiro de 2004, b) atenda aos requisitos de tempo de contribuição, de tempo de serviço público e no cargo, e c) comprove idade mínima, para ambos os sexos, de 65 anos de idade.

Aplicam-se a paridade e a integralidade aos professores, desde que preencham os requisitos de tempo de magistério, tempo de contribuição, tempo de serviço público e idade mínima de 60 anos, para ambos os sexos.

2.4 – Aposentadoria pela média

Será de 100% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, o provento do servidor que ingressou no serviço público antes de 1º de janeiro de 2004 e cumpriu todos os requisitos de tempo de contribuição, de tempo de serviços público e tempo no cargo, tenha idade igual ou superior 55 ano, se mulher, ou 60, se homem, mas que não comprovou os 65 anos de idade.

Será de 65% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescido de 2% para cada grupo de doze contribuições mensais que excederem a 20 anos de contribuição, até o limite de 100%, para o servidor não contemplado nas hipóteses anteriores.

2.5 – Pensão por morte

O benéfico da pensão, na regra de transição, será equivalente a uma cota familiar de 50%, acrescida de cotas individuais de 10% por dependente, até o limite de 100%, de acordo com as hipóteses de óbitos.

Na hipótese de óbito de aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do falecido, respeitado o limite máximo do benefício estabelecido para o regime geral, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite.

Na hipótese de óbito de segurado em atividade, o cálculo se dará sobre o valor dos proventos a que o servidor e teria direito se fosse aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, exceto em caso de morte em serviço, quando corresponderão a 100% da referida média, até o limite máximo dos benefícios do regime geral (INSS), acrescido de 70% da parcela excedente as esse limite.

Em qualquer hipótese, as cotas cessarão quando o dependente perder essa qualidade, podendo manter a soma de 100% das cotas, quando o número de dependentes remanescentes foi igual ou superior a cinco.

2.6 – Reajuste

Os proventos dos aposentados e pensionistas enquadrados na regra de integralidade e paridade serão atualizados na mesma data e com o mesmo percentual assegurado ao servidor em atividade, enquanto os aposentados e pensionistas sem paridade terão seus reajustados na forma da lei complementar, valendo, enquanto esta lei não for aprovada, a regra de reajuste do regime geral de previdência.

2.7 – Sobre os detentores de mandato

Vedada a adesão de novos, os atuais segurados de regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo poderão, mediante opção expressa a ser formalizada no prazo de 180 dias, permanecer nos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados, devendo, para fazer jus à aposentadoria por esse regime, cumprir um prazo adicional de contribuição correspondente a 30% e comprovar idade mínima de 65 anos. Quem não fizer a opção, poderá contar o tempo de contribuição para efeito de aposentadoria no regime de previdência ao qual o segurado se encontrava vinculado.

3. Direito adquirido

O servidor que, na data da promulgação da Emenda, já estiver em gozo de benefício (aposentado) ou reunir as condições para requerer seu benefício terá seu direito preservado com base nas regras que o adquiriu.

O art. 8º da proposta é claro ao “assegurar a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria ao servidor público de pensão por morte aos dependentes de servidor público falecido que tenha cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data da promulgação da emenda, com base nos critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão de aposentaria e da pensão”.

Aquele que, mesmo tendo reunido as condições para requerer aposentadoria, resolver continuar trabalhando até a aposentadoria compulsória, aos 75 anos, poderá continuar trabalhando e fará jus ao abono, que será correspondente, no máximo, ao valor pago a título de contribuição ao regime próprio.

4. Contribuição previdenciária – ativos, inativos e pensionistas

A contribuição previdenciária, atualmente de 11% sobre a totalidade da remuneração do servidor ativo e do mesmo percentual sobre a parcela que excede ao teto do INSS para as aposentadoria e pensões, poderá ser instituída, em novas bases, por lei complementar, que deverá observar os seguintes critérios, que também serão aplicados aos policiais e militares das Forças Armadas:

- a) Alíquota mínima de contribuição não inferior à cobra pelo RGPS – Regime Geral de Previdência Social, a cargo do INSS;
- b) Alíquota progressiva, conforme critérios estabelecidos em lei complementar;
- c) Contribuições extraordinárias, consideradas as condições de servidor ativo, aposentado ou pensionista, o histórico contributivo, a regra de cálculo do benefício, incidente sobre a parcela que exceda a um salário mínimo.

Ou seja, a reforma autoriza: i) o aumento de contribuição, ii) a contribuição progressiva, e iii) a contribuição extraordinário, sendo esta incidente sobre a parcela do salário ou provento que exceder a um salário mínimo.

Todas as demais regras de transição estão sendo revogadas pela PEC.

5. Aposentadoria por invalidez

O conceito de aposentadoria por invalidez é substituído pelo conceito de aposentadoria por incapacidade permanente e seu provento será sempre proporcional à média simples de contribuição, exceto em caso de acidente em serviço e doença profissional, quando corresponderá a 100% da média.

O cálculo considera 60% da média do piso ou do teto do regime geral, acrescidos de 2% para cada grupo de 12 contribuições mensais que excederem a 20 anos de contribuição, até 100 da referida média. Para atingir 100%, o servidor terá que comprovar 40 anos de contribuição.

Com isto, fica revogada a garantia de benefício integral e paritário na aposentadoria por invalidez, exceto no caso de quem já esteja no usufruto de benefício com integralidade e paridade

6. Abono de permanência

Mantém o abono de permanência, correspondente, no máximo, à contribuição previdenciária, exclusivamente para os servidores que preencheram os requisitos para a aposentadoria voluntária e decidiram continuar trabalhando, podendo permanecer nessa condição até a aposentadoria compulsória, aos 75 anos.

Conclusão

A versão que vazou da reforma previdenciária proposta pela equipe econômica do governo Bolsonaro é mais dura que a proposta pelo ex-presidente Michel Temer, porém ainda passará pelo crivo do presidente e também do Congresso Nacional, que poderá modificá-la em vários aspectos, especialmente a unificação de idade entre homens e mulheres. Ela dá caráter previdenciário aos

soldos e pensões das Forças Armadas, proíbe novas adesões aos regimes previdenciários destinados a detentores de mandatos eletivos, e estende seus termos automaticamente aos Estados e Municípios, se no prazo de dois anos esses entes não adequarem seus regimes próprios, inclusive com a adoção da previdência complementar.

() Jornalista, analista político, diretor de documentação licenciado do Diap e sócio-diretor da Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais.*