

# Nota Técnica

Número 181

Outubro 2017

## A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões

**DI-ESE**



Fundação ANFIP de  
Estudos da Seguridade Social  
e Tributário



**ANFIP**  
Associação Nacional dos Auditores Fiscais  
da Receita Federal do Brasil



# A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões

## 1 - INTRODUÇÃO

---

Em dezembro de 2016, o governo enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 287 (PEC 287/2016), com a intenção de alterar os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, referentes aos benefícios da Previdência e da Assistência Social. Em 19 de abril de 2017, após uma série de protestos e críticas, inclusive da base aliada do governo, a proposta foi reapresentada na forma de substitutivo, recebeu a denominação de “substitutivo A”. É a essa versão de proposta de emenda, isto é, à PEC 287/2016 – substitutivo A, que esta Nota Técnica se refere.

As mudanças propostas para a Previdência incidem tanto sobre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos que não contam com regimes próprios, quanto sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados aos servidores públicos, federais, estaduais ou municipais. Enquanto o Regime Geral é um só, existem inúmeros Regimes Próprios. O governo pretende, com isso, aproximar mais ainda as regras dos dois regimes previdenciários vigentes (RGPS e RPPS), embora sejam mantidas distinções. A justificativa é a necessidade de corrigir “algumas distorções e inconsistências do atual modelo” (TEMER, 2016), que criam, entre outros problemas, disparidades entre os dois regimes.

Segundo informações do Ministério da Previdência<sup>1</sup>, existem atualmente 2.115 RPPS que abrangem mais de 6 milhões de servidores civis ativos e mais de 3 milhões inativos e pensionistas. Entretanto, outros 3.517 municípios não possuem RPPS e, nesses, os servidores vinculam-se ao RGPS.

Em 2015, os regimes próprios dos estados e municípios arrecadaram quase R\$ 80 bilhões de receita previdenciária. Esse montante significa 6,4 vezes o total arrecadado no mercado de previdência privada. Entre as medidas, a PEC 287-A abre esse enorme mercado, multiplicando as possibilidades de

---

1. Anexo 1 - Tabelas 1, 2 e 3.

ganhos do setor financeiro que opera sistemas privados de previdência, em detrimento da Previdência de natureza pública.

Devido à agressividade da proposta apresentada pelo governo, ou seja, o endurecimento das regras de acesso e rebaixamento do valor médio dos benefícios, e a consequente diminuição do alcance e da importância da Previdência Social no país, é necessário entender os direitos ameaçados e os possíveis impactos da PEC 287-A sobre os servidores públicos<sup>2</sup>. Para tanto, serão apresentados: o histórico das alterações introduzidas por emendas constitucionais e legislação infraconstitucional que trouxeram impactos sobre os direitos previdenciários dos servidores públicos brasileiros; as mudanças propostas pela PEC 287-A; as regras de transição previstas; e a análise dos dispositivos que afetam exclusivamente os servidores públicos.

Pretende-se, com isso, mostrar a dificuldade cada vez maior dos servidores públicos em manter os direitos ao longo do tempo, mesmo aqueles que foram considerados “direitos adquiridos” em reformas anteriores.

## **2 - A APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

---

### **2.1- Breve histórico**

O regime previdenciário dos servidores públicos tem origem na relação de trabalho *pró-labore facto*, em que a aposentadoria não decorre da contribuição do trabalhador, mas da natureza pública do vínculo de trabalho (SILVA, 2003). Já a primeira Constituição da República, de 1891, determinava, no artigo 75, que a aposentadoria seria concedida apenas aos funcionários públicos, “em caso de invalidez no serviço da nação” (OLIVEIRA, 2011).

Nos primeiros anos da República, a cobertura previdenciária foi estendida para algumas categorias de servidores civis, entre os quais os do Ministério da Guerra, do Arsenal da Marinha, dos Correios e Empregados da Fazenda Pública (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985). Em todas essas situações, a concessão dos proventos de aposentadoria estava baseada na ideia de que “ao contrário da iniciativa privada, onde cessa o vínculo com o empregador após

---

2. Os militares não são considerados nesta Nota Técnica porque as medidas referentes às aposentadorias deles e pensões foram suprimidas da proposta do governo. Já as questões relativas à aposentadoria dos professores do setor público serão tratadas em Nota Técnica específica.

a aposentadoria e o INSS assume o pagamento das aposentadorias, o Estado assume duas obrigações: a de pagar o servidor ativo e aquele que passou para a inatividade, com base nas variações salariais” (OLIVEIRA, 2011, p. 16).

Até a promulgação das emendas constitucionais, no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, o direito à aposentadoria dos servidores tinha como fundamento a ideia de que a relação de trabalho no serviço público é distinta da do setor privado, como exposto acima. O trabalhador, ao assumir um cargo público, torna-se servidor do Estado e não empregado. Por isso, na redação original da Constituição Federal de 1988 havia a inatividade remunerada, como até hoje ocorre com os militares, garantindo ao servidor o direito a uma aposentadoria no valor dos vencimentos. Assim, a proteção social dos servidores era tratada como uma continuidade da política de pessoal do Estado, sem ter o caráter contributivo de um sistema de repartição, no qual os trabalhadores ativos contribuem para o pagamento dos benefícios dos inativos.

Essa lógica começou a ser modificada com a promulgação da Emenda Constitucional 3/1993, que fixou a obrigatoriedade de contribuição pelos servidores públicos federais ativos, embora não tenha regulamentado a alíquota de contribuição.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 20/1998 alterou o requisito de tempo para a aquisição da aposentadoria integral nos Regimes Próprios de Previdência, que passou de “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”.

A Emenda Constitucional 41/2003, por sua vez, mudou a forma de cálculo da aposentadoria, revogando a garantia de que a renda mensal inicial do benefício equivaleria à remuneração do cargo ocupado na ocasião da aposentadoria. A Emenda impôs ainda a perda da paridade das revisões dos benefícios em consonância com os valores recebidos pelos trabalhadores ativos nos mesmos cargos, além de instituir a contribuição para inativos e pensionistas.

Já a Emenda Constitucional 47/2005 introduziu a regra de compensação segundo a qual os servidores que haviam ingressado antes de dezembro de 1998 poderiam computar cada ano de contribuição excedente como um ano a mais de idade, desde que comprovados pelo menos 25 anos efetivos de serviço público, 15 de carreira e cinco anos no cargo em que se aposentaram.

## 2.2 - Impactos da PEC 287-A sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

Neste tópico, será apresentada a regulamentação em vigor dos diversos tipos de aposentadoria previstos para os servidores públicos e apontados os dispositivos da PEC 287-A que pretende alterá-los. Ao final de cada tópico, serão resumidos os principais itens das legislações que trataram da questão anteriormente.

Antes, porém, para melhor compreensão dos aspectos que serão abordados nesta seção, é importante que se tenha clareza das seguintes definições:

- **Salário de Benefício:** é a base de cálculo para a “remuneração mensal inicial” e corresponde à média dos salários de contribuição; (BRASIL, 1991a, art. 29).
- **Salário de Contribuição:** é o valor das remunerações que geraram as contribuições dos servidores e que serviram de base para cálculo do “salário de benefício”; (BRASIL, 1991B, art. 28).
- **Remuneração Mensal Inicial:** é o valor inicial da aposentadoria ou pensão. Corresponde ao salário de benefício, sobre o qual, se necessário, é aplicado critério de proporcionalidade, em função dos requisitos que o servidor tenha preenchido ou não. (BRASIL, 1988, art. 40).

### 2.2.1 - Aposentadoria voluntária do servidor público

Atualmente, o servidor público pode se aposentar voluntariamente por idade, com proventos proporcionais, ou por idade e tempo de contribuição. A PEC 287-A pretende estipular uma regra que combinará idade e tempo de contribuição para a aquisição do direito à aposentadoria. De acordo com a proposta, a idade mínima para homens passa a ser de 65 anos, e para mulheres, de 62 anos, além de um tempo mínimo de contribuição de 25 anos para ambos.

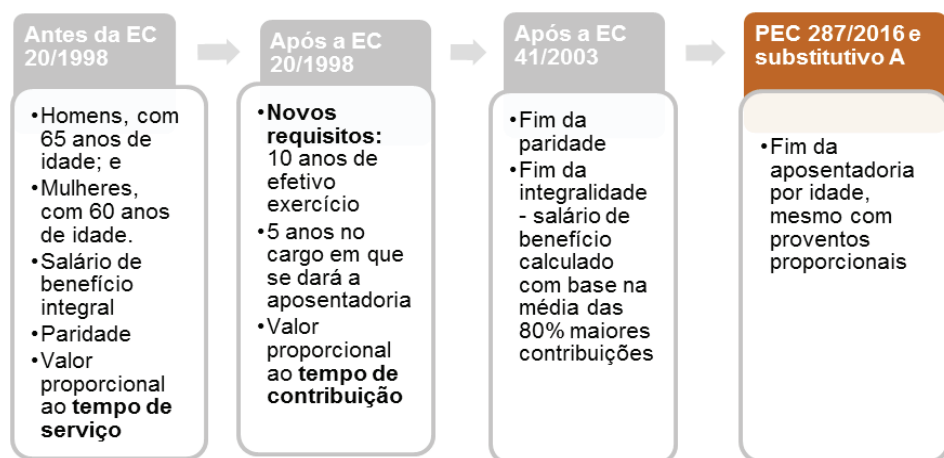
#### 2.2.1.1 – Aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais

A regra atual para aposentadoria dos servidores públicos por idade estabelece um mínimo de 60 anos para mulheres e 65 anos para os homens, bem como tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público. Uma vez cumpridos esses requisitos e tempo de permanência de 5 anos no cargo que servirá de base para o valor do benefício, o servidor pode se aposentar com valor proporcional ao tempo de contribuição.

A PEC 287-A propõe que, além desses requisitos de tempo de efetivo exercício e tempo no cargo, seja levado em consideração também um tempo mínimo de contribuição, equivalente a 25 anos para homens e mulheres, o que acabaria com a possibilidade de aposentadoria por idade, mesmo que com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. A proposta também reduz a diferença de idade mínima exigida para aposentadoria de homens e mulheres, que passa a ser de 3 anos (65 e 62 anos, respectivamente), apesar de manter o tempo de contribuição igual para ambos os sexos.

O esquema a seguir resume as mudanças feitas na aposentadoria voluntária por idade do servidor público, desde 1988, e com a proposta da PEC 287-A:

## QUADRO 1



### 2.2.1.2 – Aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição

A Emenda Constitucional 20/1998 trouxe novos requisitos para a aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição do servidor e aumentou o tempo mínimo de contribuição para acesso ao benefício, reiterando o caráter contributivo das aposentadorias do setor público. A emenda definiu também que a União, estados, Distrito Federal e municípios que instituísssem regime de previdência complementar poderiam fixar um teto para as aposentadorias e pensões concedidas pelo RPPS igual àquele estabelecido pelo RGPS. A Emenda Constitucional 41/2003, por sua vez, retirou a possibilidade de reajuste em paridade com os trabalhadores da

ativa e mudou a forma de cálculo do benefício, que deixou de ter como base a remuneração do último cargo para considerar a média dos 80% maiores salários de contribuição.

A PEC 287-A propõe alterar o cálculo do valor do benefício da seguinte forma: uma vez cumpridos os requisitos de idade (65 anos para homens e 62 para mulheres) e o tempo mínimo de 25 anos de contribuição, o valor do benefício será calculado pela média de todos os salários de contribuição, sobre a qual será aplicado um percentual composto por uma parcela fixa de 70% mais 1,5% para cada ano de contribuição que supere os 25 anos, mais 2% para cada ano de contribuição que supere os 30 anos e mais 2,5% para cada ano de contribuição que supere os 35 anos. Com isso, a remuneração mensal inicial só será integral, isto é, corresponderá a 100% da média dos salários de contribuição, se atingidos 40 anos de contribuição.

Originalmente, a PEC 287/2016 previa que, no caso das regras gerais, o valor do benefício seria calculado pela média das remunerações, limitadas ao teto do Regime Geral, aplicando-se um percentual formado por uma parcela fixa de 51% mais 1% por ano de contribuição. Comparando essa proposta original com o texto do substitutivo, pode-se demonstrar que o servidor receberá um valor menor do benefício, a não ser que contribua por 34 anos ou mais<sup>3</sup>.

No Quadro 2, são expostas as principais medidas determinadas pela legislação referente à aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição.

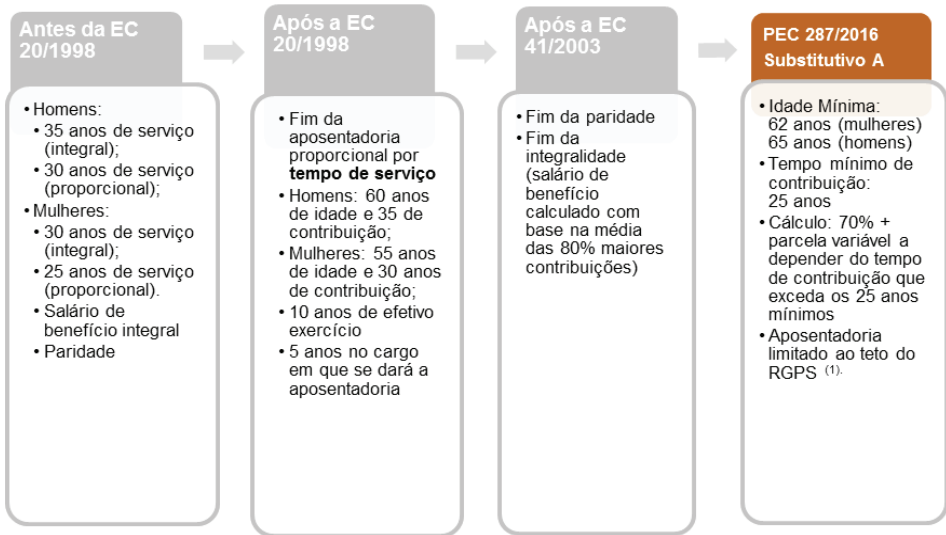
---

3. Ver Anexo 1 – Tabela 4.

(1) - PEC 287-A Art. 4º O limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social somente será aplicado a aposentadorias concedidas a servidores que ingressaram ou vierem a ingressar no serviço público posteriormente à instituição de regime de previdência complementar ou que ingressaram anteriormente e exerceram a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição.



## QUADRO 2



### 2.2.2 - Aposentadoria Especial

Para os servidores, de maneira geral, a PEC 287-A propõe modificar a redação do parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 47/2005, que garante requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a portadores de deficiência e a servidores que exerçam atividades de risco cujas condições especiais prejudiquem a saúde ou a integridade física. A proposta altera as condições de acesso a esse tipo de aposentadoria, passando a considerar somente os servidores com deficiência ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que **“efetivamente prejudiquem a saúde”**, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Além disso, limita a redução do tempo exigido para fins de aposentadoria voluntária para, **no máximo**, 10 anos no requisito de idade e cinco anos para o tempo de contribuição, observadas as regras de cálculo e reajustamento estabelecidas. Por fim, adiciona duas exigências: o servidor com deficiência deverá ser previamente submetido à avaliação biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e, idade mínima de 55 anos para ambos os sexos para a requisição da diferenciação dos critérios para a concessão de aposentadoria. Na prática, a exigência de idade mínima de 55 anos para homens e mulheres pleitearem a

aposentadoria especial significa redução máxima de idade para as mulheres de sete anos (e não de 10), conforme o próprio texto sugere (a idade mínima para aposentadoria das mulheres na proposta é de 62 anos).

### 2.2.3 - Aposentadoria por Invalidez Permanente

A aposentadoria por invalidez permanente dos servidores públicos, assim como as demais modalidades de aposentadoria, perdeu, em 2003, a garantia de benefício equivalente à remuneração dos trabalhadores em atividade. A partir de então, o salário de benefício passou a ser a média dos 80% maiores salários de contribuição. Contudo, a Emenda Constitucional 41/2003 resguardou a integralidade da remuneração mensal inicial nos casos em que a invalidez tenha se dado devido a acidente ou doença do trabalho e doenças graves, contagiosas ou incuráveis<sup>4</sup>.

A proposta da PEC 287-A é que a aposentadoria por incapacidade permanente seja integral- e equivalente à média aritmética de todos os salários de contribuição desde 1994 - apenas se causada por **acidente “em serviço” ou doença profissional**. Além disso, o valor da remuneração mensal inicial passa a ser a média aritmética de **todos** os salários de contribuição, e não mais a média dos 80% **maiores** salários de contribuição, acarretando perda no valor da remuneração inicial quando se compara essa regra com a que vigora atualmente. Aposentadorias por invalidez permanente concedidas por outros motivos, incluindo doenças graves, contagiosas ou incuráveis, passam a ser proporcionais ao tempo de contribuição. O valor da remuneração mensal inicial deve equivaler, no mínimo, a 70% da média aritmética de todos os salários de contribuição e aumentar de acordo com o tempo de contribuição, da mesma forma que as aposentadorias por tempo de contribuição.

A PEC 287-A também altera o nome dessa modalidade para “aposentadoria por incapacidade **permanente para o trabalho**”, indicando possibilidade de endurecimento das regras de concessão desse tipo de aposentadoria, que só será concedida ao servidor que não puder se readaptar a outro cargo. A readaptação do servidor efetivo poderá ser em outro cargo, mantendo a remuneração do cargo de origem, mas respeitando apenas os requisitos do cargo de destino, como será apresentado mais à frente. Além disso, a proposta abre a possibilidade de reversão da aposentadoria, uma vez que o trabalhador é

---

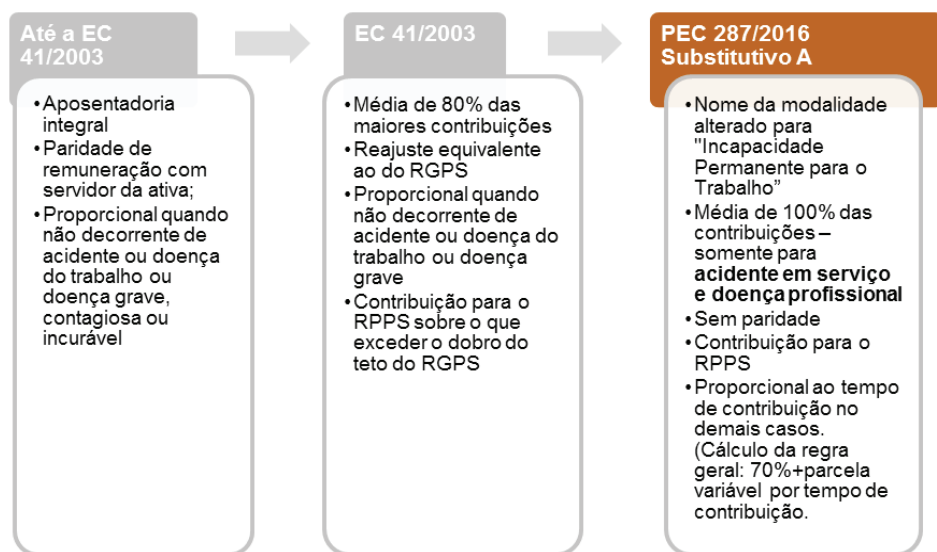
4. O texto atual garante proventos integrais para caso de invalidez permanente “decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável” (art 40, §3º).

obrigado a se submeter a avaliações periódicas para comprovar que permanece nas condições que motivaram a concessão do benefício.

Por fim, fica revogado o § 21 do art. 40 da CF de 88. Esse dispositivo assegura que a contribuição previdenciária dos servidores aposentados e dos pensionistas, que sejam portadores de doença incapacitante, só incida sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. Dessa forma, com essa eventual revogação, os servidores aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante passarão a contribuir sobre as parcelas que superem o limite máximo dos benefícios do RGPS e não mais sobre as parcelas que superem o dobro daquele limite.

O esquema a seguir resume as mudanças que foram feitas na aposentadoria por invalidez permanente do servidor público desde 1988 e as propostas contidas na PEC 287-A/2016:

### QUADRO 3



#### 2.2.4 - Aposentadoria Compulsória

A aposentadoria compulsória dos servidores públicos é regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 152, de 3 de dezembro de 2015, que alterou

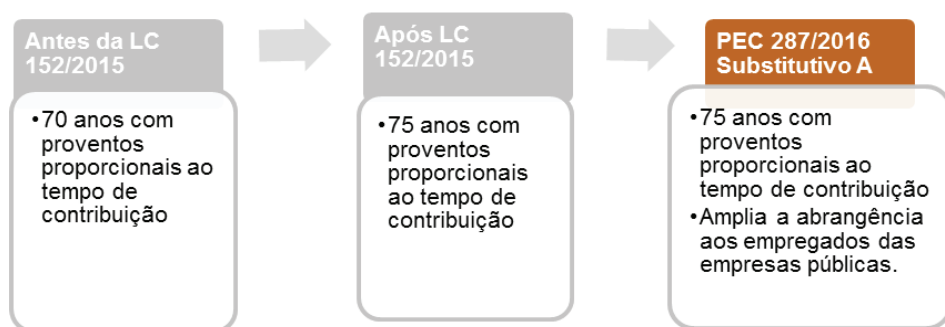
para 75 anos a idade limite de 70 anos, fixada pela Constituição Federal. Atualmente, são abrangidos por essa medida os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas as autarquias e fundações; os membros do poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e dos Tribunais e dos Conselhos de Contas.

Na aposentadoria compulsória, o valor da remuneração mensal inicial é proporcional ao tempo de contribuição e, nos casos em que o tempo de contribuição for superior a 25 anos, segue-se a mesma regra da aposentadoria por idade e tempo de contribuição.

A PEC 287-A pretende estender a aposentadoria compulsória também aos empregados em empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

No Quadro 3, são explicitadas as alterações ocorridas na aposentadoria compulsória dos servidores públicos desde 1988 e a proposta da PEC 287-A/2016:

#### QUADRO 4



### 3 - OS BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A PEC 287A/2016 propõe mudanças que restringem as possibilidades de acúmulo de benefícios previdenciários e pensões dos servidores e de seus dependentes, além de alterar as regras que dispõem sobre as pensões por morte.

#### 3.1 - Acúmulo de benefícios

Quanto ao acúmulo de benefícios, a PEC 287-A/2016 propõe alterar o parágrafo 6º do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, que trata do acúmulo de aposentadorias de RPPS, de forma a proibir a obtenção de:

- mais de uma aposentadoria à conta dos RPPS de qualquer

ente federativo (União, estados e municípios), exceto quando a lei permite o exercício cumulativo de cargo público (para professores ou profissionais de saúde);

- mais de uma pensão por morte deixada a cônjuge, de RPPS e/ou RGPS, assegurado o direito de opção por um dos benefícios e suspenso o outro;
- pensão e aposentadoria de RPPS e/ou RGPS, assegurado o direito de opção por um dos benefícios e suspenso o outro, quando a soma de ambos for superior a dois salários mínimos.

Assim, a PEC restringe as possibilidades de acumulação de benefícios às seguintes situações: recebimento de mais de uma aposentadoria por RPPS em cargos públicos que podem ser acumulados, como os cargos de profissionais da saúde e educação; acúmulo de pensões pelos filhos; e de uma aposentadoria pelo RGPS e outra pelo RPPS. Considerando os novos requisitos de idade e tempo de contribuição, essa última hipótese torna-se bastante remota e circunscrita a casos específicos, como o de uma professora com um cargo vinculado a RPPS e outro a RGPS.

A possibilidade de acúmulo de pensão por morte e aposentadoria dentro do RPPS ou do RPPS e do RGPS, até o limite de dois salários mínimos, é permitida apenas se a soma dos valores dos benefícios for inferior a esse limite. Caso a soma seja superior, não importa o quanto (um ou mil reais), deve-se optar por um dos benefícios, com a suspensão do pagamento dos demais.

### **3.2 - Pensão por morte**

A Emenda Constitucional 41/2003 determinou que o valor da pensão por morte de servidor público fosse limitado ao teto do RGPS, acrescido de 70% da parcela que o excedesse. O cálculo é feito com base na remuneração do servidor, se ativo, ou no valor da aposentadoria, se aposentado. Também estipulou a incidência de contribuição previdenciária de 11% sobre a parcela do valor da pensão que supere o teto do RGPS.

A proposta da PEC 287A/2016 instituiu como base para o cálculo do valor da pensão por morte uma das seguintes possibilidades: se servidor ativo, a base deve ser calculada de acordo com as regras da aposentadoria por incapacidade permanente; se servidor aposentado, a base corresponde ao valor da aposentadoria. Sobre essa base, aplica-se um critério de cotas, sendo uma delas familiar, equivalente a 50% do valor base, e as demais individuais,

de 10% por dependente, incluído o cônjuge. Essas cotas individuais não são reversíveis aos demais dependentes quando o beneficiário perder a qualidade de dependente<sup>5</sup>. Por exemplo, um servidor que recebia R\$ 2.000,00 de aposentadoria, com esposa e dois filhos menores de idade, ao morrer, deixaria R\$ 1.600,00 mensais como pensão por morte, isto é, 50% mais 30% (3 x 10%) por causa da esposa e dos dois filhos. Houve recuo na proposta de desvincular o piso do valor da pensão do salário mínimo.

Do mesmo modo que foi instituído para a previdência do setor privado, em 2015, a duração do benefício de pensão passa a depender do tempo de casamento ou união estável, da idade do cônjuge e do tempo de contribuição do segurado, de forma não seja necessariamente vitalício para o cônjuge.

#### **4 - REGRA DE TRANSIÇÃO NO SUBSTITUTIVO DA PEC 287-A**

---

A PEC 287-A/2016 prevê que, para se aposentar, o servidor que tiver ingressado no serviço público até a data de promulgação da Emenda, independentemente da idade, terá que cumprir um pedágio de 30% sobre o tempo que falta para atingir o tempo mínimo de contribuição nas regras atuais. Além disso, para adquirir o direito à aposentadoria, ele deverá ter preenchido, cumulativamente, outros requisitos:

- 60 anos (homem) e 55 (mulher)<sup>6</sup>;
- 35 anos de contribuição (homem) e 30 anos (mulher);
- 20 anos de efetivo exercício (setor público); e
- 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Está previsto também um mecanismo de progressão da idade mínima a partir do primeiro dia do terceiro exercício subsequente à data de publicação da Emenda. No caso dos homens, a idade mínima de 60 anos será elevada em um ano a cada dois anos, até atingir os 65 anos; no caso das mulheres a idade de 55 anos será elevada em um ano a cada dois anos, até atingir os 62 anos. O limite de idade a que se sujeitará o servidor será determinado na data de publicação da Emenda, com base no tempo restante de contribuição, resultante da combinação do período que ele ainda teria de contribuir, combinado com o pedágio de 30%, não sendo alterado pela data de efetivo recolhimento das contribuições.

---

5. Um filho que deixe de ser considerado dependente, ao completar 21 anos, implica redução de uma cota de 10% na pensão percebida pela família.

6. Estes são os parâmetros a serem considerados na data da promulgação da PEC. As idades mínimas para homens e mulheres serão atualizadas ao longo do tempo.

Quanto ao valor do benefício, há as seguintes possibilidades:

- Para o servidor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional 41/2003, publicada em 19 de dezembro de 2003, será mantida a integralidade, desde que ele se aposente com 65 anos de idade (caso dos homens); 62 anos de idade (caso das mulheres); ou, ainda, aos 60 anos, no caso dos professores do magistério e da educação infantil;
- Para o servidor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional 41/2003 (professores do magistério e da educação infantil abaixo de 60 anos e os demais, homens abaixo de 65 anos; e mulheres abaixo de 62 anos), o valor do benefício será calculado com base em 100% do salário de benefício, calculado pela média de todas as remunerações que geraram contribuições, desde julho de 1994;
- Para o servidor que ingressou no serviço público após a Emenda Constitucional 41/2003, o benefício será calculado conforme a regra geral, isto é, será calculado pela média dos salários de contribuição, à qual será aplicado um percentual composto por uma parcela fixa de 70% mais 1,5% para cada ano de contribuição que supere os 25 anos, mais 2% para cada ano de contribuição que supere os 30 anos, mais 2,5% para cada ano de contribuição que supere os 35 anos.

Em comparação com o texto original da PEC 287/2016, nota-se piora significativa para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003. Na proposta original, os homens com 50 anos ou mais e mulheres com 45 anos ou mais, que tivessem ingressado no serviço público antes da Emenda Constitucional 41/2003, poderiam, pagando um pedágio de 50% sobre o tempo que faltasse para atingir o período mínimo de contribuição, manter a integralidade e a paridade. Isso possibilitaria, para um número considerável de servidores, a aposentadoria antes dos 65 anos de idade (caso dos homens) ou 62 anos (caso das mulheres). Com a nova proposta, caso queiram manter a integralidade, esses servidores terão de atingir o limite mínimo de idade, como mostrando anteriormente, independentemente do tempo de contribuição.

Por fim, para os servidores que ingressaram antes da Emenda Constitucional 20/1998, há a possibilidade de diminuição de um dia na idade mínima<sup>7</sup> para cada dia a mais de contribuição que exceda os 30/35 anos de

---

7. Referente ao ano em que se daria a aposentadoria, uma vez que a idade mínima é progressiva até alcançar 62 anos para as mulheres e 65 para os homens.

contribuição para mulheres e homens, respectivamente. Porém, a PEC 287-A revoga o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 que garante aposentadoria com proventos integrais desses servidores.

## **5 - OUTRAS ALTERAÇÕES E DISPOSITIVOS**

---

### **5.1 - Previdência Complementar**

A PEC 287-A obriga estados e municípios que pretendam manter regime próprio de Previdência a instituir a previdência complementar, mas não fica claro se por intermédio de entidades de natureza pública ou privada. Essa adaptação dos RPPS deverá ocorrer em até dois anos após a promulgação da emenda.

O servidor que tiver adquirido o direito ao cálculo da aposentadoria sem aplicação do teto do regime geral, por ter ingressado no serviço público antes da criação do fundo de previdência complementar, e antes da promulgação da Emenda, mantém esse direito.

### **5.2 - Abono de Permanência**

O abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional 41/2003 e consiste no reembolso da contribuição previdenciária do servidor público que já tenha preenchido as condições para a aposentadoria, mas que continua trabalhando no serviço público até completar as exigências para a aposentadoria compulsória.

De acordo com o texto da PEC 287-A, o abono de permanência será mantido e adaptado aos novos limites de idade e tempo de contribuição propostos. O valor não poderá ultrapassar o da contribuição previdenciária nem ser inferior a ela, e os critérios para fixá-lo serão estabelecidos por cada ente e não mais por uma regra geral, como ocorre atualmente.

### **5.3 - Constitucionalização da readaptação funcional**

A PEC 287-A/2016 pretende constitucionalizar a possibilidade de readaptação dos servidores ao exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação à capacidade física ou mental, mediante perícia em saúde. A adaptação deve manter a remuneração do cargo de origem e observar que a escolaridade e a habilitação exigidas para o novo cargo sejam iguais ou inferiores às do cargo original. Isso possibilita que o servidor seja realocado em cargo que não integre a carreira na qual



foi investido anteriormente. A readaptação pode perdurar enquanto o trabalhador permanecer na nova condição.

#### **5.4 – A PEC e os servidores dos estados e municípios**

O artigo 23 da PEC 287-A prevê que o Distrito Federal, os estados e os municípios terão 180 dias para instituir regras de aposentadoria e pensão aplicáveis especificamente aos servidores. Esse dispositivo não exige esses servidores das regras propostas pela PEC 287-A, mas, ao contrário, parece abrir espaço para que mudanças ainda mais profundas possam ocorrer, visto que as legislações locais não poderão contradizer o que estará disposto na Constituição Federal.

### **6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

A PEC 287-A mantém o viés de retirada de direitos e de criação de maiores dificuldades para o usufruto da aposentadoria pelos servidores, também presente nas reformas anteriores (principalmente nas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003). Nesse caso, a proposta amplia os obstáculos, além de deixar de reconhecer direitos que foram mantidos pelas reformas anteriores – como é o caso da integralidade e da paridade, garantidas aos servidores que ingressaram antes de 2004.

Embora muito se argumente que a previdência dos servidores públicos estabelece uma série de “privilégios” não existentes no Regime Geral de Previdência, as reformas anteriores já extinguíram as principais **diferenças** existentes entre os servidores públicos e os trabalhadores da iniciativa privada, do ponto de vista previdenciário, como: idade mínima para aposentadoria e regras para cálculo de benefício.

O texto original da PEC 287/2016 já resultaria em inúmeras perdas para os servidores, mas o substitutivo mostra-se ainda mais lesivo. Aqueles que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional 41/2003 e que não se aposentarem aos 65 anos de idade (homens) ou 62 anos de idade (mulheres) perderão o direito à integralidade, medida que não está prevista no texto original para aqueles que cumprissem os critérios de idade (homens mais de 50 anos e mulheres mais de 45 anos).

Além disso, todos os servidores contemplados pela regra de transição da proposta original e que ingressaram após a Emenda Constitucional

41/2003, teriam o provento inicial calculado de acordo com 100% do salário de benefício. Nas hipóteses trazidas pelo substitutivo, esses servidores terão os benefícios calculados de acordo com a regra geral: cumpridos os requisitos de tempo de contribuição (25 anos para ambos os sexos) e de idade (65 anos para os homens e 62 para as mulheres), o valor seria dado por 70% da média mais 1,5% para cada ano de contribuição que supere os 25 anos, mais 2% para cada ano que ultrapasse os 30 anos, mais 2,5% para cada ano de contribuição que exceda os 35 anos. Isso exigirá que o servidor contribua por 40 anos para ter direito a 100% da média.

O caráter público do serviço prestado por esses trabalhadores implicou historicamente responsabilidades e restrições relativas ao direito de greve, às negociações coletivas, ao acesso à justiça do trabalho, entre outras, que poderiam justificar tratamento diferenciado durante o gozo das aposentadorias. A aposentadoria definida de forma a garantir a reposição, mesmo que parcial, da remuneração que esses trabalhadores tinham durante o período de atividade, em respeito ao serviço prestado por eles ao Estado e à sociedade, não deveria ser considerada privilégio, mas direito comum a todos os trabalhadores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Artigo 40.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1991a. Artigo 29.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF, 1991b. Artigo 28.

COELHO, D. M. Direito da função pública: fundamentos e evolução. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano XXVII, v. 71, n. 2, p. 114-128, abr./maio/jun. 2009.

COMISSÃO TEMPORÁRIA ESPECIAL PEC 287/16 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA. **Proposta de emenda à Constituição:** [287 –A]: substitutivo Adotado: altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. [S.l.]: [s.n.], [2016].

CONDSEF. **Cartilha No Seu Tempo:** critérios e regras para se aposentar. Brasília, DF, nov. 2008.

DIAP. **A nova Previdência dos Servidores:** regimes próprios e complementar. Brasília, DF, 2013.

ENAP. **A previdência social dos servidores públicos, regime próprio e regime de previdência complementar:** módulo 1: entendendo a previdência social do servidor público por meio de suas normas constitucionais, legais e infralegais. Brasília, DF, 2016.

ENAP. **A previdência social dos servidores públicos, regime próprio e regime de previdência complementar:** módulo 2: as aposentadorias no regime próprio de previdência social do servidor. Brasília, DF, 2016.

MEIRELLES, Henrique de Campos. **Proposta de emenda à Constituição:** [287]: altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. [S.l.]: [s.n.], [2016].

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Dados abertos:** Previdência Social e INSS Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>. Acesso em: 06 mar. 2017. Vários anos.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**. Disponível em: < <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em: 06 mar. 2017. Vários anos.

OLIVEIRA, Fabio Leal de. **Aposentadoria especial do servidor público**. [S.l.]: [s.n], 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035396.pdf>>.

OLIVEIRA, Jayme Araújo; Teixeira, Sonia Fleury. **Previdência social: 60 anos de história da previdência social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de previdência dos servidores públicos no Brasil: perspectivas**. São Paulo: LTR, 2003.

TEMER, Michel. **Mensagem ao Congresso Nacional anexa à Proposta de Emenda à Constituição nº287 de 2016**. Brasília, DF, 05 dez. 2016.

## ANEXO

### TABELA 1

Número de entes que possuíam algum tipo de regime por tipo de regime – 2015

<b>Tipo</b>	<b>Municípios</b>	<b>Estados</b>	<b>União</b>	<b>Total</b>
<b>RPPS em extinção</b>	124	0	0	124
<b>RPPS</b>	2.087	27	1	2.115
<b>RGPS</b>	3.382	0	0	3.382
<b>Total</b>	5.593	27	1	5.621

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Previdência Social  
Elaboração: DIEESE

### TABELA 2

Quantidade de servidores ativos filiados ao RPPS por ente 2010 - 2015

<b>Ano</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	<b>Total</b>
<b>2010</b>	768.088	3.032.367	2.252.593	6.393.111
<b>2011</b>	782.591	2.895.806	2.289.740	6.316.724
<b>2012</b>	779.719	2.685.562	2.370.147	6.186.169
<b>2013</b>	797.319	2.657.311	2.186.810	5.996.201
<b>2014</b>	836.604	2.584.097	2.379.189	6.159.108
<b>2015</b>	852.855	2.574.307	2.423.871	6.214.947
<b>Varição</b>	11%	-15%	8%	-3%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Previdência Social  
Elaboração: DIEESE

Obs.: Excluídos os militares das forças armadas

### TABELA 3

Quantidade de servidores inativos e de pensionistas filiados ao RPPS por ente 2010 - 2015

<b>Ano</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	<b>Total</b>
2010	664.253	1.845.752	589.864	3.385.464
2011	669.669	1.814.597	593.059	3.365.204
2012	674.541	1.835.440	617.266	3.419.675
2013	677.116	1.805.181	614.489	3.391.994
2014	681.279	1.883.894	581.628	3.443.387
2015	683.195	2.009.514	612.453	3.604.206
<b>Variação</b>	3%	9%	4%	6%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Previdência Social

Elaboração: DIEESE

Obs: Excluídos os militares das forças armadas

## TABELA 4

Percentual do salário de contribuição a receber como benefício de acordo com o tempo de contribuição

PEC 287- A/2016

Anos de contribuição	PEC 287/2016 - % a receber	
	Texto Original	Substitutivo A
25	76	70
26	77	71,5
27	78	73
28	79	74,5
29	80	76
30	81	77,5
31	82	79,5
32	83	81,5
33	84	83,5
34	85	85,5
35	86	87,5
36	87	90
37	88	92,5
38	89	95
39	90	97,5
40	91	100
41	92	100
42	93	100
43	94	100
44	95	100
45	96	100
46	97	100
47	98	100
48	99	100
49	100	100

Fonte: PEC 287-A/2016

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**Presidente:** Luís Carlos De Oliveira  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas  
Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das  
Cruzes e Região - SP

**Vice-presidente:** Raquel Kacelnikas  
Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos  
Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Secretário Nacional:** Nelsi Rodrigues da Silva  
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo:** Alex Sandro Ferreira da Silva  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas  
Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo:** Bernardino Jesus de Brito  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia  
Elétrica de São Paulo - SP

**Diretor Executivo:** Carlos Donizeti França de Oliveira  
Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio  
e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do  
Estado de São Paulo - SP

**Diretora Executiva:** Cibele Granito Santana  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia  
Elétrica de Campinas - SP

**Diretor Executivo:** Josinaldo José de Barros  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas  
Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá  
Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretora Executiva:** Mara Luzia Feltes  
Sindicato dos Empregados em Empresas de  
Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de  
Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva:** Maria das Graças de Oliveira  
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de  
Pernambuco - PE

**Diretor Executivo:** Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas  
de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos  
e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo:** Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa  
Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretora Executiva:** Zenaide Honório  
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de  
São Paulo - SP

#### **Direção Técnica**

**Diretor técnico:** Clemente Ganz Lúcio

**Coordenadora de pesquisas e tecnologia:** Patrícia Pelatieri

**Coordenador de educação e comunicação:** Fausto  
Augusto Júnior

**Coordenador de relações sindicais:** José Silvestre  
Prado de Oliveira

**Coordenadora de estudos em políticas públicas:**  
Angela Maria Schwengber

**Coordenadora administrativa e financeira:** Rosana  
de Freitas

#### **Equipe técnica responsável**

Alessandra de Moura Cadamuro, Fernanda Ticianelli,  
Thiago Rodarte

#### **Equipe de crítica**

Clóvis Roberto Scherer, Fernando Junqueira, Frederico  
Mello, Maria de Fátima Lage Guerra, Ana Paula  
Mondadore, Thamires Silva, Ricardo Tamashiro



**SEDE: SBN Qd. 01 Bl. H Ed. ANFIP - Brasília / DF**

**CEP: 70040-907**

**Telefones: (61) 3251-8100 | Gratuito: 0800 701-6167**

**E-mail: [info@anfip.org.br](mailto:info@anfip.org.br)**

**[www.anfip.org.br](http://www.anfip.org.br)**

#### CONSELHO EXECUTIVO

**Floriano Martins de Sá Neto**

Presidente

**Sandra Tereza Paiva Miranda**

Vice-Presidente Executivo

**Vanderley José Maçaneiro**

Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

**Luiz Cláudio de Araújo Martins**

Vice-Presidente de Política de Classe

**Marluce do Socorro da Silva Soares**

Vice-Presidente de Política Salarial

**Décio Bruno Lopes**

Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

**José Avelino da Silva Neto**

Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

**Dejanira Freitas Braga**

Vice-Presidente de Cultura Profissional

**Arioaldo Cirelo**

Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

**Eucélia Maria Agrizzi Mergár**

Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

**Cesar Roxo Machado**

Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários

**Carlos José de Castro**

Vice-Presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro

**Valdenice Seixas Elvas**

Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

**Jorge Cezar Costa**

Vice-Presidente de Finanças

**Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade**

Vice-Presidente de Comunicação Social

**Maria Aparecida Fernandes Paes Leme**

Vice-Presidente de Relações Públicas

**Ilva Maria Franca Lauria**

Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

**Paulo Correia de Melo**

Vice-Presidente de Tecnologia da Informação

#### CONSELHO FISCAL

**Albenize Gatto Cerqueira**

**Marcia Irene Werneck**

**Maria Geralda Vitor**

#### CONSELHO DE REPRESENTANTES

**AC - Heliomar Lunz**

**AL - Lindenbergue Fernando de Almeida**

**AM - Cleide Almeida Nôvo**

**AP - Emir Cavalcanti Furtado**

**BA - José Antônio Moreira Icó da Silva**

**CE - Tereza Liduína Santiago Félix**

**DF - Maria José de Paula Moraes**

**ES - Rozinete Bissoli Guerini**

**GO - Crésio Pereira de Freitas**

**MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana**

**MG - Ilva Maria Franca Lauria**

**MS - Isabel Nascimento Elias Pereira**

**MT - Benedito Cerqueira Seba**

**PA - Maria Oneyde Santos**

**PB - Maria dos Remédios Bandeira**

**PE - Rita de Cássia Cavalcanti Couto**

**PI - Lourival de Melo Lobo**

**PR - Ademar Borges**

**RJ - José Arinaldo Gonçalves Ferreira**

**RN - Maria Aparecida Fernandes Paes Leme**

**RO - Francisco Raia**

**RR - André Luiz Spagnuolo Andrade**

**RS - César Roxo Machado**

**SC - Luiz Carlos Aguiar da Silva**

**SE - Jorge Cezar Costa**

**SP - Sandra Tereza Paiva Miranda**

**TO - José Carlos Rego Morais**



Fundação ANFIP de  
Estudos da Seguridade Social  
e Tributário

**SBN Quadra 01 Bloco H Edifício ANFIP Sala 45**

**CEP 70.040-907 / Brasília – DF**

**Telefone: (61) 3326-0676**

**fundacao@anfip.org.br**

**www.fundacaoanfip.org.br**

#### CONSELHO CURADOR

**Vilson Antonio Romero**

Presidente

**Maria Aparecida Fernandes Paes Leme**

Secretária

**Jorge Cezar Costa**

**Miguel Arcanjo Simas Nôvo**

**Décio Bruno Lopes**

**Manoel Eliseu de Almeida**

**Floriano Martins de Sá Neto**

**Durval Azevedo Sousa**

1º Suplente

**Carlos José de Castro**

2º Suplente

#### DIRETORIA EXECUTIVA

**Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão**

Diretora Presidente

**Maria Beatriz Fernandes Branco**

Diretora Administrativa

**Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva**

Diretora Financeira

**Neiva Renck Maciel**

Diretora de Estudos e Projetos da Seguridade Social

**José Roberto Pimentel**

Diretor de Cursos e Publicações

**Ana Lúcia Guimarães Silva**

1º Suplente

#### CONSELHO FISCAL

**Ercília Leitão Bernardo**

**Marluce do Socorro da Silva Soares**

**Tarciso Cabral de Medeiros**

**José de Carvalho Filho**

1º Suplente

**Terezinha Fernandes Meziat**

2º Suplente





**DI-ESE**



Fundação ANFIP de  
Estudos da Seguridade Social  
e Tributário



**ANFIP**  
Associação Nacional dos Auditores Fiscais  
da Receita Federal do Brasil