

Breve história legislativa da previdência dos servidores públicos civis federais: contribuição e benefícios

Roberto Luis Luchi Demo*

A previdência dos servidores públicos federais passou ao longo dos anos por diversas alterações, inclusive conceituais, no compasso das mudanças sociais, culturais e políticas do Brasil. A propósito, cumpre notar que os benefícios previdenciários devidos para os então denominados empregados públicos civis, posteriormente chamados de funcionários públicos civis e atualmente qualificados com o *nomen juris* de servidores públicos civis - ou simplesmente servidores públicos, nos termos da Emenda Constitucional 18/1998 -, são relativamente bem conhecidos pelos operadores do direito, mercê das dúvidas que suscitaram e suscitam ainda (de se lembrar que alguns desses benefícios antigos ainda estão ativos) nas pessoas, dúvidas essas que muita vez geram irresignações as quais desembocam em inúmeras ações judiciais questionando diversos aspectos, desde os requisitos para obtenção de uma aposentadoria à habilitação de membros da família para rateio da pensão, passando pelo valor dos benefícios previdenciários e seus reajustes. Daí que, ao lado de ações judiciais questionando temas atuais, como se uma determinada gratificação criada aos servidores ativos se estende à aposentadoria dos inativos com base no princípio constitucional da paridade, não é raro encontrar ação ajuizada, por exemplo, por neta de contribuinte do Montepio dos Empregados do Ministério da Fazenda criado em 1890, isso mesmo, há mais de um século, questionando seu direito de receber cota de pensão.

Por outro lado, as ações judiciais versando as contribuições previdenciárias devidas pelos servidores públicos não são muitas, seja porque essas contribuições sempre foram descontadas em folha, no momento do pagamento da remuneração, evitando destarte a soneração e dispensando ações de cobrança, seja porque os contribuintes, via de regra e especialmente antes da Constituição Federal de 1988, não as questionavam, por entendê-las legítimas. Esse

o motivo pelo qual entendo oportuno um resgate histórico das diversas normas que estabeleceram ao longo dos anos as contribuições dos empregados públicos civis, posteriormente dos funcionários públicos civis e atualmente dos servidores públicos civis, destinadas ao financiamento dos benefícios previstos especificamente para eles e sua família, ou seja, previstos nos seus regimes próprios de previdência, mencionando ademais alguns contornos dos benefícios previdenciários então dispostos nas sucessivas normas, a fim de permitir uma visão panorâmica da evolução da cobertura previdenciária e da intensidade do caráter contributivo do sistema no tempo, sem olvidar a importância pedagógica de se conhecer a legislação passada para melhor compreender o conteúdo significativo da legislação vigente.

Muito bem. O Decreto 2, de 10 de janeiro de 1835, aprovou o Plano do Montepio Geral de Economia, assegurando o pagamento de pensão às famílias do empregado público civil e do militar falecido em exercício ou na aposentadoria ou reforma (art. 1º) e no caso de perda do emprego em virtude de condenação judicial (art. 14). A contribuição do empregado civil e do militar que voluntariamente se matriculasse no plano correspondia a 5% da remuneração e era descontada mensalmente em folha (art. 4º, §1º). Por sua vez, o valor da pensão era de 50% dessa remuneração (art. 6º), sendo que se a remuneração do empregado ou militar excedesse a dois contos de réis (2.000\$000), a pensão seria de um conto de réis (1.000\$000) mais 20% do excedente a dois contos de réis (art. 7º, §2º). Por exemplo, se um empregado público ou um militar ganhasse três contos de réis (3.000\$000), seus herdeiros receberiam de pensão um conto e duzentos mil réis (1.200\$000). Importante aqui destacar que o Plano do Montepio Geral de Economia previa contribuição também dos pensionistas, montando em 2,5% do valor da pensão por morte (art. 4º, §3º) e em 5% do valor da pensão por perda do emprego em virtude de condenação judicial (art. 14).

* Juiz Federal Substituto em Brasília-DF

Abro aqui um parêntese para registrar que, a despeito de o Plano do Montepio Geral de Economia ser o mais antigo referente aos empregados públicos civis - até então não havia a categoria jurídica dos funcionários públicos civis nem dos servidores públicos civis -, não é o mais antigo no Brasil. Isso porque antes dele já havia sido criado, pelo Alvará de 23 de setembro de 1795, o montepio para as famílias dos oficiais da Marinha, estabelecendo uma contribuição mensal equivalente a um dia de soldo assim do militar ativo (art. 1º) quanto do militar reformado (art. 12), para efeito de garantir, quando de sua morte, pensão para a família no valor de metade do soldo sobre o qual contribuía (art. 2º). Da referida norma de custeio (art. 1º), a qual faz menção ao militar reformado, pode-se inferir inclusive a existência, já nessa época, de aposentadoria e reforma custeadas integralmente pelo Tesouro Nacional, ou seja, independente de contribuição¹. Também antes do Montepio Geral de Economia, a Lei de 6 de novembro de 1827 concedeu “às viúvas dos oficiais do Exército que têm falecido, e daqueles que falecerem, assim como aos órfãos menores de 18 anos, e às filhas que existirem solteiras, ao tempo da morte dos pais, a metade do soldo que caberia a seus maridos e pais, se fossem reformados” (art. 1º), sendo esse benefício extensivo às mães dos oficiais militares, na falta de viúva e filhos (art. 2º), cumprindo advertir que o meio-soldo não era condicionado a qualquer contribuição do militar. Fecho o parêntese, a fim de retornar à legislação previdenciária dos empregados públicos civis.

O Decreto 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, assegurando o pagamento de pensão às famílias do empregado público civil e do militar falecido em exercício ou na aposentadoria ou reforma (art. 31) e no caso de perda do emprego em virtude de condenação judicial (art. 17, parágrafo único). Os empregados públicos civis e os militares que já pertenciam ao Montepio Geral de Economia tinham a faculdade (e não obrigatoriedade) de também

contribuírem para este Montepio do Ministério da Fazenda (art. 3º, §2º), daí por que embora fosse ele destinado precipuamente aos empregados civis, abrangia também alguns militares. A contribuição mensal para o Montepio do Ministério da Fazenda, descontada em folha, era de um dia de remuneração (art. 12), sendo devida assim pelos empregados e militares ativos, bem como pelos aposentados ou reformados que ganhassem mais de 1.200\$000 anuais (art. 3º). No seu turno, o valor da pensão era de 50% da remuneração (art. 31). Importante aqui destacar que também o Montepio do Ministério da Fazenda previa contribuição dos pensionistas, limitada à hipótese de pensão por perda do emprego em virtude de condenação judicial e montando em um dia do valor da pensão (art. 17, parágrafo único). Em 30 de janeiro de 1933, foi editado o Decreto 22.414 que passou a regular o então denominado Montepio dos Funcionários Públicos Civis da União, alterando a contribuição para um dia de ordenado, entendido como dois terços da remuneração (art. 3º), sendo devida pelos funcionários em atividade e aposentados (art. 2º), prevendo ainda que “as pensões reversíveis estão sujeitas à contribuição mensal correspondente a um dia, que será descontada em folha” (art. 20, §2º). Esse Decreto 22.414/1933 também ampliou as hipóteses de pensão em vida à família, para abranger a demissão do funcionário por ato arbitrário do governo (art. 6º, §2º) e a incapacidade mental do funcionário (art. 8º), bem como instituiu o auxílio para funeral ou luto a ser pago, sem prejuízo da pensão, à família do funcionário morto, no valor de 400\$000 (art. 29). Em 3 de novembro de 1937, foi editada a Lei 571, ampliando regras de reversão da pensão previstas no Decreto 22.414/1933.

Ainda a propósito do Montepio dos Empregados do Ministério da Fazenda (ou Montepio dos Funcionários Públicos Civis da União ou ainda Montepio Civil Federal), cumpre referir que, pelo Decreto 956, de 6 de novembro de 1890, foi estendido aos servidores do Ministério da Justiça e, pelo Decreto 8.904, de 16 de agosto de 1911, a todos os demais servidores civis, sendo que a Lei 3.089, de 8 de janeiro de 1916, suspendeu a admissão de novos contribuintes para o montepio. Não obstante, diversas leis específicas autorizaram a admissão pontual de novos contribuintes. Com efeito, em 5 de janeiro de 1927, o Decreto 5.137 facultou aos Ministros do Supremo Tribunal Federal requererem sua inscrição no Montepio do Ministério

¹ A aposentadoria então se dava geralmente por invalidez, com algumas exceções, como a prevista no Decreto 9.912-A, de 26 de março de 1888, que garantia esse direito aos empregados dos Correios após 30 anos de efetivo serviço e 60 anos de idade, sendo que, a partir da Constituição Federal de 1891, a aposentadoria se dava somente no caso de invalidez decorrente do serviço, por força do seu art. 75, *verbis*: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”

da Fazenda. A Lei 3.058, de 22 de dezembro de 1956, estendeu aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, bem como aos Ministros do Tribunal de Contas e aos do Tribunal Federal de Recursos e ao Procurador-Geral do Tribunal de Contas, a faculdade de se inscreverem no montepio. Em 12 de novembro de 1964, a Lei 4.477 estabeleceu que a contribuição dos Ministros do Supremo Tribunal Federal para o montepio corresponderia à 25ª parte (4%) do vencimento e a pensão para os herdeiros seria igual a 15 vezes a contribuição (60% da remuneração). Em 1978, a Lei 6.554, de 21 de agosto, permitiu a adesão ao montepio para os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, aos Juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho, aos Juizes Federais, aos Juizes Presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento, aos Juizes de Trabalho Substitutos e aos Juizes de Direito do Distrito Federal e de investidura federal no Estado do Rio de Janeiro. Em 1979, o Decreto 83.226, de 1º de março, estabeleceu que a contribuição dos inscritos no Montepio do Ministério da Fazenda conforme as referidas leis específicas, correspondia à 25ª parte (4%) da remuneração, cobrável mediante desconto em folha de pagamento (art. 5º), sendo a pensão de montepio civil correspondente a 15 vezes o valor da contribuição mensal (60% da remuneração) e atualizada pela tabela de vencimentos que estiver em vigor para o pessoal em atividade (art. 9º). Em 1980, a Lei 6.810, de 7 de julho, permitiu a adesão ao Montepio Civil da União para os Ministros Togados, os Juizes Auditores e os Auditores Substitutos da Justiça Militar. Em 1982, a Lei 7.034, de 5 de outubro, facultou a adesão ao montepio para os Conselheiros, Auditores e Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Em 31 de dezembro de 1926, o Decreto 5.128 reorganizou a previdência dos funcionários públicos civis da União mediante substituição do sistema de montepio por um sistema de pecúlio similar àquele das instituições de seguro, criando então o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, o qual abrangia obrigatoriamente “todos aqueles, maiores de 18 anos, que pelo exercício permanente de função ou emprego de natureza civil, ao serviço da União, receberem do Tesouro Nacional vencimentos ou estipêndio de qualquer espécie, ou tiverem direito a salários ou percentagens, desde que não sejam contribuintes do atual montepio” (art. 16, *caput*), ou seja, tornava contribuintes obrigatórios todos os

servidores não vinculados ao Montepio do Ministério da Fazenda. Os valores anuais da contribuição ou prêmio para o instituto variavam entre 14\$985 e 77\$879 para cada 1.000\$000 de pecúlio a ser proporcionado à família quando da morte do contribuinte, de acordo com o plano escolhido e a idade do contribuinte, nos termos da tabela A anexa ao Decreto (art. 17). O pecúlio podia ser pago à família do servidor falecido em forma de pensão mensal vitalícia (conforme valores da Tabela C anexa ao Decreto), pensão mensal temporária (conforme valores da Tabela D anexa ao Decreto) ou de uma única vez em dinheiro (art. 22), sendo previsto ainda que “ao cônjuge sobrevivente, aos herdeiros ou aos legatários do contribuinte falecido, será abonada de uma só vez, por dedução do pecúlio, nas condições que o conselho administrativo determinar, a quantia de 300\$000 para funeral e luto” (art. 27). O Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União foi regulamentado posteriormente pelo Decreto 17.778, de 20 de abril de 1927, Decreto 5.407, de 30 de dezembro de 1927, Decreto 1.646, de 30 de janeiro de 1931, Decreto 20.932, de 12 de janeiro de 1932, e Decreto 24.563, de 3 de julho 1934, que alterou seu nome para Instituto Nacional de Previdência (art. 1º).

O Decreto 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Estado - Ipase, incorporando o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União - então denominado Instituto Nacional de Previdência - e elegendo como contribuintes obrigatórios os servidores civis efetivos, interinos ou em comissão, os extranumerários que executassem serviços de natureza permanente e os empregados do próprio Instituto (art. 3º) e como contribuintes facultativos os que exercessem função pública civil ou militar, federal, estadual, ou municipal inclusive os membros do Poder Legislativo e do Executivo (art. 4º). Aos que já eram contribuintes dos montepios era permitida a opção entre o regime anterior e o instituído por este Decreto (art. 56) até o Decreto-Lei 3.347, de 12 de junho de 1941, a partir de quando aqueles que contribuía para o montepio civil (Montepio do Ministério da Fazenda), para os montepios militares (Marinha, Exército e Aeronáutica) ou para qualquer outra Caixa ou Instituto de Pensões, eram excluídos do Ipase. Os contribuintes obrigatórios do Ipase deveriam contribuir, mediante desconto em folha, com uma percentagem sobre a remuneração que variava de 4% a 7% (quanto maior a remuneração,

maior era a alíquota, nos termos do art. 22), que garantia a eles aposentadoria nos termos da legislação (art. 5º)² e, no caso de morte, pecúlio e pensão vitalícia e pensão temporária para seus beneficiários, nos valores definidos em regulamento (arts. 8º e 9º), que veio a ser estabelecido pelo Decreto-lei 3.347, de 12 de junho de 1941, o qual criou no seu art. 7º uma contribuição previdenciária adicional de 5% sobre o vencimento básico do contribuinte para efeito de garantir o recebimento da pensão à família, calculada de acordo com o vencimento básico e a idade do contribuinte, conforme os valores determinados na Tabela I anexa ao Decreto-lei (art. 5º).

Em 28 de outubro de 1952, foi editada a Lei 1.711, dispondo sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos da União e que disciplinou somente a aposentadoria, a licença para tratamento de saúde, a licença à gestante e o auxílio-funeral - todos custeados integralmente pelo Tesouro Nacional -, remetendo as demais questões do Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família, incluindo aí as previdências, para legislação específica, nos termos do seu art. 163. Em 12 de março de 1958, foi editada a Lei 3.373, dispondo sobre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família, a que se referem os arts. 160 e 161 da Lei 1.711/1952, na parte que diz respeito à previdência do servidor civil. Essa Lei 3.373/1958 estabeleceu que a contribuição obrigatória para o Ipase incidia sobre 50% do salário-base, de modo que o valor das pensões vitalícias e temporárias eram limitadas a 50% do salário-base (art. 4º), bem como garantiu aos beneficiários do contribuinte falecido, além da pensão vitalícia e temporária, o pecúlio (art. 3º). Importante aqui destacar que a gestão desse novo regime previdenciário do funcionário público foi atribuída ao já existente Ipase, que operacionalizava o antigo regime previdenciário, ou seja, já era o destinatário das contribuições recolhidas pelo funcionário e concedia e mantinha as pensões para a família do contribuinte. Em 30 de maio de 1966, a Lei 5.010, que organizou a Justiça Federal de primeira instância, estabeleceu que “Os Juizes e servidores da Justiça Federal serão contribuintes obrigatórios

do Ipase, facultado aos primeiros contribuir para o Montepio Federal” (art. 53).

Em 1º de setembro de 1977, a Lei 6.439 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - Sinpas, mantendo, com o respectivo custeio, na forma da legislação própria, os regimes de benefícios do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - Ipase, o qual foi extinto, passando então esses benefícios a serem operacionalizados pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS (que operacionalizava à época a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, concedendo e mantendo os respectivos benefícios). Em 24 de janeiro de 1979, regulando a mencionada Lei 6.439/1977, que instituiu o Sinpas, o Decreto 83.080 aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social, dispondo sobre a Previdência Social do Funcionário Federal na sua Parte III e estabelecendo como segurados obrigatórios os funcionários da União, do Distrito Federal, dos Territórios e das autarquias federais (art. 350) e como segurado facultativo o congressista (art. 353), bem assim estabelecendo os benefícios de pecúlio, pensão vitalícia e pensão temporária (art. 356), sendo que o valor das pensões correspondia a 50% do salário-base (art. 357) e, o do pecúlio, a três vezes o salário-base do contribuinte falecido (art. 360). O custeio desse sistema veio a ser previsto no Decreto 83.081, também de 24 de janeiro de 1979, que aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social, estabelecendo a contribuição dos servidores para sua previdência no valor de 6% sobre seu salário-base (art. 37), cumprindo referir que o conceito de salário-base abrangia o vencimento do cargo, gratificação adicional por tempo de serviço, gratificação de função e diferença de vencimentos recebida a título de vantagem pessoal (art. 96). Daí por que era comum a lei criar determinada gratificação ou vantagem e dizer que sobre essa parcela incidia o desconto previdenciário.

Importante advertir nesse passo que, até então, os valores pagos aos empregados/funcionários públicos civis em virtude de seus afastamentos remunerados consubstanciados em diversas licenças (v.g.: licença à funcionária gestante e licença ao funcionário acidentado em serviço ou atacado de doença profissional) e da sua passagem para a inatividade remunerada mercê da aposentadoria, eram considerados de natureza salarial e não previdenciária, de maneira que não se colocava em discussão a legitimidade da incidência das

² Nessa época, já havia previsão de aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade, além da aposentadoria por invalidez (vide art. 170 da Constituição Federal de 1934 e art. 156 da Constituição Federal de 1937), ambas custeadas integralmente pelo Tesouro Nacional

contribuições previdenciárias sobre os proventos pagos aos empregados/funcionários na inatividade, já que essas contribuições eram restritas ao financiamento de pensões e do pecúlio aos beneficiários do empregado/funcionário e, nos tempos mais antigos, do auxílio-funeral. Por outro lado, nos sucessivos regimes previdenciários do empregado/funcionário público civil, não havia previsão de cobrança de contribuição previdenciária pelos pensionistas - com exceção, novamente nos tempos mais antigos, do Plano do Montepio Geral de Economia e do Montepio do Ministério da Fazenda -, ou seja, não havia contribuição dos pensionistas para custeio do regime próprio de previdência social dos empregados/funcionários civis, havendo por outro lado previsão de os pensionistas custearem outros aspectos do seguro social, a exemplo da assistência médica, nos termos do art. 2º, inc. II, do Decreto-lei 1.910, de 29 de dezembro de 1981.

Em 11 de dezembro de 1990, foi editada a Lei 8.112 dispondo sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, cumprindo notar que quando da implantação desse regime jurídico único, dos cerca de 750.000 servidores civis federais, tão somente perto de 150.000 eram regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos da União, ou seja, a ampla maioria era celetista e por isso mesmo vinculada ao Regime Geral de Previdência Social. Essa Lei 8.112/1990 instituiu também o Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família que, no aspecto previdenciário, visou garantir: [i] meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão; e [ii] proteção à maternidade, à adoção e à paternidade (art. 184, incs. I e II), estabelecendo no art. 185 os seguintes benefícios previdenciários: [i] quanto ao servidor: aposentadoria; auxílio-natalidade; salário-família; licença para tratamento de saúde; licença à gestante, à adotante e licença-paternidade; e licença por acidente em serviço; e [ii] quanto ao dependente: pensões vitalícias e temporárias; auxílio-funeral; e auxílio-reclusão. Os valores das licenças, das pensões e do auxílio-reclusão correspondiam aos proventos integrais do servidor; já o valor das aposentadorias variava entre os proventos integrais e um terço da remuneração do servidor.

O art. 231 da Lei 8.112/1990 previa contribuição previdenciária dos servidores públicos para o Plano de Seguridade Social, diferenciada em função da

remuneração mensal. Essa contribuição foi instituída pelos arts. 8º e 9º da Lei 8.162/1991, em percentuais variando de 9% a 12% sobre a remuneração mensal do servidor (ou seja, abrangendo a totalidade dos vencimentos). Ocorre que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais as alíquotas progressivas, em virtude de o art. 231, §2º, da Lei 8.112/1990 prever que o custeio da aposentadoria era de responsabilidade integral do Tesouro Nacional³, de maneira que a contribuição previdenciária do servidor público retornou à regência da Lei 6.439/1977, regulada pelo Decreto 83.081/1979, ou seja, retornou à alíquota de 6%. Sobreveio então a Emenda Constitucional 3/1993, que incluiu o §6º no art. 40 da Constituição Federal, prevendo que “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei”, bem assim a Lei 8.688/1993, dando nova redação ao art. 231, §2º, da Lei 8.112/1990 (“O custeio das aposentadorias e pensões é de responsabilidade da União e de seus servidores”) e restabelecendo as alíquotas progressivas de 9% a 12%. Portanto, somente a partir da Lei 8.688/1993, o servidor público civil federal passou a contribuir para sua aposentadoria e para os demais benefícios previdenciários pagos a ele e a seus dependentes, como licença para tratamento de saúde (arts. 202 a 206 da Lei 8.212/1991, que corresponde ao auxílio-doença do Regime Geral de Previdência Social) e o auxílio-reclusão (art. 229 da Lei 8.112/1991, que corresponde ao também chamado auxílio-reclusão do Regime Geral de Previdência Social). Antes da referida Lei 8.688/1993, a contribuição previdenciária paga pelos servidores era exclusiva para custear, via de regra, as pensões, que correspondiam a cerca de metade do valor de sua remuneração.

As sobreditas alíquotas progressivas de 9% a 12% foram reguladas pela Lei 8.688/1993 até junho de 1994, quando exauriu o prazo de sua aplicação (art. 2º, §1º). Foi editada então a Medida Provisória 560, de 26 de julho de 1994, restabelecendo no seu art. 1º as alíquotas progressivas de 9% a 12%, a incidir a partir de 1º de julho de 1994 sobre a remuneração definida nos termos do art. 1º, inc. III, da Lei 8.852/1994, cumprindo notar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu na ADI

³ STF, ADI 790, Marco Aurélio, Pleno, DJ 23.4.1993.

1.135⁴ a inconstitucionalidade parcial da norma por desobediência à anterioridade nonagesimal disposta no art. 195, §6º, da Constituição Federal, de modo que a contribuição previdenciária somente passou a ser devida a partir de 26 de outubro de 1994⁵. A Medida Provisória 560/1994, após diversas reedições, foi convertida na Lei 9.630/1998, estabelecendo uma alíquota fixa de 11% a partir de julho de 1997. Posteriormente, foi editada a Lei 9.783/1999, mantendo a alíquota de 11% no seu art. 1º e estabelecendo adicionais temporários de 9% e 14% no seu art. 2º, os quais foram julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal na ADI-MC 2.010⁶. Atualmente, está em vigor a Lei 10.887/2004 (lei de conversão da Medida Provisória 167/2004), cujo art. 4º prevê a alíquota de 11% sobre o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas: [i] as diárias para viagens; [ii] a ajuda de custo em razão de mudança de sede; [iii] a indenização de transporte; [iv] o salário-família; [v] o auxílio-alimentação; [vi] o auxílio-creche; [vii] as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho; [viii] a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e [ix] o abono de permanência. Outrossim, o servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão na base de contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, para efeito de

cálculo do benefício previdenciário, nos termos do art. 4º, §2º, da Lei 10.887/2004⁷.

De se ressaltar, ainda no aspecto da contribuição previdenciária devida pelo servidor público ativo, que, no caso de ele preencher os requisitos para aposentadoria, seja pela regra permanente ou pela regra transitória do art. 2º da Emenda Constitucional 41/2003, e optar por permanecer em atividade, terá direito a um abono de permanência em serviço equivalente ao valor da respectiva contribuição previdenciária⁸ até completar

⁷ Portanto, a contribuição previdenciária sobre o cargo em comissão ou função de confiança, que era obrigatória até a vigência da Lei 9.783/1999 - inclusive, sendo que a incidência na vigência dessa lei foi considerada ilegítima -, passou a ser facultativa a partir da Lei 10.887/2004. Sobre o assunto: "Tributário. Contribuição Previdenciária. Servidor Público. Função Comissionada Não Incorporável. Lei 9.783/1999. Não Incidência. 1. A EC 20/1998, dando nova redação ao art. 40, §3º, da Constituição Federal, alterou a sistemática da previdência social, passando a aposentadoria a ser calculada com base exclusivamente no cargo efetivo, não mais se incluindo o cargo em comissão ou função comissionada. Também a Lei 9.527, de 10.12.1997, que revogou o 193 da Lei 8.112/1990, vedou a incorporação de quintos, além de não mais permitir que, por ocasião da aposentadoria, os servidores optassem por receber, como proventos, os valores totais da remuneração da FC ou os da opção (parte da remuneração total da FC acompanhada da remuneração do cargo efetivo). 2. As novas regras introduzidas pela EC 20/1998 tiveram sua eficácia diferida por seu art. 12 até a edição da nova lei que viesse a dispor sobre as contribuições para os regimes previdenciários, o que ocorreu com a entrada em vigor da Lei 9.783/99, em 29.1.1999. A partir de então, é indevido o desconto previdenciário incidente sobre a gratificação pelo exercício de função comissionada, em virtude da supressão de sua incorporação aos proventos da aposentadoria, visto que a contribuição não pode exceder ao valor necessário para o custeio do benefício previdenciário. Precedentes. 3. Recurso especial desprovido." (STJ, RESP 591.037, Teori Albino Zavascki, 1ª T, DJ 10.5.2004.)

⁸ A natureza jurídica do abono de permanência, se remuneratória ou indenizatória, e, portanto, sua tributação ou não pelo imposto de renda, é controvertida na jurisprudência. Confira-se, no primeiro sentido: "É faculdade do servidor continuar na ativa quando já houver completado as exigências para aposentadoria voluntária. A permanência em atividade é opção que não denota supressão de direito ou vantagem do servidor e, via de consequência, não dá ensejo a qualquer reparação ou recomposição de seu patrimônio. O abono de permanência possui natureza remuneratória por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário e configura fato gerador do imposto de renda, nos termos do artigo 43 do Código Tributário Nacional." (STJ, REsp 1105814, Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 27/5/2009). No outro sentido: "O constituinte reformador, ao instituir o chamado 'abono permanência' em favor do servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, em valor equivalente ao da sua contribuição previdenciária (CF, art. 40, § 19, acrescentado pela EC 41/2003), pretendeu, a propósito de incentivo ao adiamento da inatividade, anular o desconto da referida contribuição. Sendo assim, admitir a tributação desse adicional pelo imposto de renda, representaria o desvirtuamento da norma constitucional." (STJ, AgRg no REsp 1021817, Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 1º/9/2008)

⁴ STF, Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 5.12.1997

⁵ "A Contribuição Social dos Servidores Públicos Federais foi extinta, por término do prazo de vigência das alíquotas previstas na Lei. 8.688, de 1993, em 30 de junho de 1994. A Medida Provisória 560, de 26.7.1994, e sucessivas reedições, revigoraram tal contribuição. Mas, em atenção ao princípio da anterioridade mitigada, sua exigibilidade passou a ocorrer somente em 26 de outubro de 1994. Os valores recolhidos pelos autores no período de 90 dias após a publicação da MP 560/1994 são indevidos e devem ser restituídos." (TRF 4ª Região, AC 199804010540596, Wilson Darós, 2ª T, DJ 16.2.2000)

⁶ STF, Celso de Mello, Plenário, DJ 12.4.2002. Um dos fundamentos utilizados pelo STF na referida decisão foi que a progressividade em matéria tributária supõe expressa autorização constitucional, inexistente na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade

as exigências para aposentadoria compulsória, cf art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 41/2003, e art. 3º, §1º, da Emenda Constitucional 41/2003 (regra permanente) e art. 2º, §5º da Emenda Constitucional 41/2003 (regra transitória). Entretanto, o implemento das condições para aposentadoria pela regra transitória do art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003 não enseja o direito ao abono de permanência em serviço, mercê da ausência de previsão constitucional expressa nesse sentido.

No novo contexto normativo inaugurado a partir da Lei 8.688/1993, a contribuição previdenciária dos servidores inativos foi instituída com a alíquota de 11% a partir da edição da Medida Provisória 1.482-34, de 14 de março de 1997 (uma das várias reedições da Medida Provisória 560/1994), valendo salientar, a propósito, que o Supremo Tribunal Federal reconhecia a legitimidade da tributação dos inativos no âmbito do regime próprio de previdência social dos servidores civis⁹. Essa contribuição previdenciária foi mantida pela Lei 9.783/1999 que, no seu art. 1º, estendeu a contribuição aos pensionistas, na mesma alíquota de 11%. Ocorre que esta Lei 9.783/1999 foi editada na vigência da Emenda Constitucional 20/1998 que, incluindo o §12 no art. 40 da Constituição Federal de 1988, determinou a aplicação subsidiária das regras do Regime Geral de Previdência Social, o qual por sua vez não admite a cobrança de contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas, nos termos do art. 195, inc. II, da Constituição Federal. Por esse motivo é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas estabelecida na Lei 9.783/1999¹⁰.

Posteriormente, sobreveio a Emenda Constitucional 41/2003, acrescentando o § 18 ao art. 40 da Constituição Federal (“Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos”), bem assim estabelecendo, no seu art. 4º, que “Os servidores

inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos” (*caput*), sendo que “a contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere: [i] 50% do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e [ii] 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União” (parágrafo único). A contribuição dos inativos e pensionistas autorizada constitucionalmente veio a ser regulada pelo art. 6º da Lei 10.887/2004, que estabeleceu o percentual de 11% para a contribuição previdenciária.

Oportuno gizar que a legitimidade do *caput* do mencionado art. 4º da Emenda Constitucional 41/2003, versando a contribuição daqueles que já estavam em gozo de aposentadoria ou pensão antes da emenda constitucional, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3105 e ADI 3128¹¹, o qual julgou, na mesma assentada, a inconstitucionalidade dos limites de 50% e 60% dispostos no seu parágrafo único, considerando que, dado o caráter unitário do fim público dos regimes geral de previdência e dos servidores públicos e o princípio da isonomia, o limite do Regime Geral de Previdência Social disposto no art. 195, inc. II, da Constituição Federal haveria de ser aplicado a ambos os regimes, sem nenhuma distinção¹². Cumpre registrar ademais que esse limite da imunidade da contribuição previdenciária (teto do Regime Geral de Previdência Social) é dobrado quando o beneficiário de aposentadoria ou pensão,

¹¹ Pleno, Joaquim Barbosa, DJ 18.2.2005.

¹² Desse modo, a interpretação do art. 6º da Lei 10.887/2004 deve ser feita com a supressão da expressão declarada inconstitucional pelo STF, qual seja, 60%, mantendo-se as demais disposições. Nesse sentido: TRF 4ª Região, APELREEX 200572000007564, Luciane Amaral Corrêa Münch, 2ª T, DJE 29.10.2008

⁹ Vide ADI-MC 1441, Octavio Gallotti, Pleno, DJ 18.10.1996.

¹⁰ STF, ADI-MC 2010, Celso de Mello, Plenário, DJ 12.4.2002.

na forma da lei, for portador de doença incapacitante, nos termos do art. 40, § 21, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 47/2005. Nesse caso, a contribuição prevista incidirá apenas sobre a parcela de proventos de aposentadoria e de pensão que supere o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Finalmente, é de se registrar que a Medida Provisória 449, de 3 de dezembro de 2008, convertida na Lei 11.941, de 27 de maio de 2009, acrescentou o art. 16-A à Lei 10.887/2004, estabelecendo que “A contribuição do Plano de Seguridade do Servidor Público, decorrente de valores pagos em cumprimento de decisão judicial, ainda que decorrente de homologação de acordo, será retida na fonte, no momento do pagamento ao beneficiário ou seu representante legal, pela instituição financeira responsável pelo pagamento, por intermédio da quitação da guia de recolhimento, remetida pelo setor de precatórios do Tribunal respectivo”. Desse modo, se antes dessa norma a obrigatoriedade de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária era estabelecida em lei somente para os órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência a que o servidor estivesse vinculado (art. 8º da Lei 9.717/1998 e art. 1º, §3º, da Lei 10.887/2004), não havendo previsão para que o Poder Judiciário fizesse, em processo judicial, o desconto da contribuição previdenciária para o Plano de Seguridade do Servidor Público, a partir da Medida Provisória 449/2008, passou a existir previsão legal tornando destarte obrigatória a retenção na fonte da contribuição previdenciária do servidor sobre os valores pagos mediante precatório e requisições de pequeno valor. Aliás, esse novo marco legal lembra a situação das contribuições previdenciárias sobre os valores pagos em reclamatórias trabalhistas aos trabalhadores celetistas vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, que são retidas pela Justiça do Trabalho e repassadas ao INSS desde a Emenda Constitucional 20/1998, que inseriu o §3º no art. 114 da Constituição Federal, *verbis*: “Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, *a*, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir”, norma que atualmente está no inc. VIII do mencionado art. 114, por força da Emenda Constitucional 45/2004.

Para concluir, menciono que esse passeio no tempo permite uma série de ilações, variando de acordo

com o enfoque do observador. Por exemplo, pode-se afirmar que os servidores sempre contribuíram, em menor ou maior intensidade, para sua previdência própria. Também é possível assentar que houve um sucessivo aumento da cobertura previdenciária ao longo dos anos, com a criação de benefícios abrangendo mais riscos sociais a que estão sujeitos os servidores públicos e a majoração do valor daqueles benefícios já existentes, especialmente após a Constituição Federal de 1988, quando também foi majorada significativamente a contribuição previdenciária. De todo modo, o objetivo deste trabalho não é chegar a esta ou àquela conclusão específica, senão trazer à tona o dinamismo e a trajetória da legislação da previdência dos servidores públicos civis federais enquanto ponto de partida metodológico para discussões e investigações jurídicas, suscitando destarte algumas dúvidas, como a eventual ilegitimidade da pena de cassação de aposentadoria prevista no art. 127, inc. IV, da Lei 8.112/1990, em virtude de esse direito decorrer no atual ordenamento jurídico nacional de contribuições vertidas ao sistema pelo próprio servidor, bem assim ampliando os caminhos possíveis para reflexões futuras sobre esse tema em constante renovação no Brasil e no mundo.

Referências bibliográficas

- DIAS, Eduardo Rocha e MACEDO, José Leandro Monteiro de. *Nova Previdência Social do Servidor Público*. 2ª edição. São Paulo: Editora Método, 2006.
- MOREIRA DA SILVA, Álvaro. *Teoria e Prática do Montepio e Pensões Militares*. Rio de Janeiro: Editora Conquista, 1954.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma da Previdência aprovada e comentada*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- SERRA E GURGEL, JB. *Evolução da Previdência Social*. Brasília: Funprev Fundação Anasps, 2007.