

EXIGÊNCIA DE TEMPO EXCLUSIVO EM CARGO EFETIVO PARA APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO

Ilvan Meireles de Magalhães¹

RESUMO

Para que o servidor público comum, aquele que não se encaixa em situação especial (como o policial, professor e outros que se aposentam com tempo reduzido), adquira o direito de se aposentar, além de ter os requisitos exigidos de outras categorias, inclusive no Regime Geral, como idade mínima e tempo de contribuição, precisa ter, ainda, e cumulativamente, um tempo exclusivo de efetivo exercício no serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria. Essa exigência já faz parte das regras de aposentadoria desde 1998 com a [Emenda Constitucional nº 20](#) e foi incorporada, também, na [Emenda Constitucional 41 de 2003](#) e na [Emenda Constitucional nº 47 de 2005](#). Atualmente, há uma Proposta de Emenda à Constituição tramitando no Congresso Nacional, a [PEC 287/2016](#), a qual mantém essa regra, aumentando o tempo exigido.

Este artigo teve o objetivo de analisar quais as razões que levaram o legislador a exigir “tempo exclusivo de efetivo exercício no serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria” dos servidores públicos.

Concluiu-se que essas exigências não se justificam para os servidores que ingressaram no serviço público após 2003, já que irão se aposentar com base na média das remunerações sobre as quais contribuiu para a previdência durante toda a sua vida laboral. A própria média ajusta o valor base do benefício, evitando que o servidor tenha qualquer vantagem em relação aos demais trabalhadores ou traga algum prejuízo ao Estado.

Percebeu-se que essas regras foram incluídas na legislação, em 1988, quando todos os servidores se aposentavam com a totalidade da remuneração, a fim de evitar saltos remuneratórios às vésperas da aposentadoria. Entretanto, em 2003, a Emenda 41 acabou com a aposentadoria integral para os servidores admitidos após aquele ano. Ainda assim, essa exigência continuou a ser aplicada para todos os servidores, inclusive para aqueles que se aposentam com base na média dos salários de contribuição.

¹ Bacharel em Ciências Econômicas e pós-graduado em Gestão Pública. Foi servidor da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, no período de 1979 a 2012, onde exerceu o cargo de Analista, nas áreas de gestão de pessoas e de estudos econômicos. É Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, na área de planejamento estratégico e análise estatística.

Inferiu-se que essa exigência adicional inviabilizado o acesso a cargo público por parte de muitos cidadãos, bem como desestimula a qualificação em busca de ascensão funcional por parte daqueles que já são servidores, o que resulta em exclusão social institucionalizada pelo próprio Estado e perdas em relação ao desenvolvimento do corpo técnico estatal.

INTRODUÇÃO

Para que o Estado possa cumprir suas atribuições, é necessário alocar pessoas em diversas funções, as quais são distribuídas em seus órgãos incumbidos de prestar serviços à Administração Pública ou realizar atividades de sua responsabilidade. Essas pessoas constituem um conjunto geral de agentes públicos, assim denominados por agirem em nome do Estado para representá-lo ou para executar suas atividades. A expressão “agentes públicos” é utilizada em sentido amplo e genérico, englobando agentes políticos, militares, particulares em colaboração com o poder público e os próprios servidores públicos. São todas as pessoas físicas que exercem função pública, independentemente do vínculo ou da forma de investidura.

Este trabalho está focado apenas nos servidores públicos em sentido restrito, que são os titulares de cargo público efetivo, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar definidos em lei, integrantes da Administração Direta, autarquias e fundações públicas com personalidade jurídica de Direito Público.

Este texto procura analisar quais as razões que levaram o legislador a exigir “tempo exclusivo de efetivo exercício no serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria”. Procura verificar, também, se há alguma justificativa para que essas regras sejam aplicáveis para os servidores que se aposentam com base na média de suas remunerações, mormente aqueles que ingressaram no serviço público após 2003.

A metodologia utilizada é a análise descritiva através da coleta de dados realizada em sítios de instituições governamentais brasileiras e de leis disponíveis no sítio da Presidência da República do Brasil. A pesquisa bibliográfica é realizada em livros, artigos e revistas, impressos ou disponíveis na internet.

A EXIGÊNCIA DE TEMPO EXCLUSIVO NO SERVIÇO PÚBLICO E NO CARGO

Há dois grupos bem distintos de servidores públicos: aqueles que se aposentam com base na totalidade da remuneração do cargo em que se der a aposentadoria (os que ingressaram no serviço público até 2003) e aqueles que se aposentam com base na média dos salários de contribuição (os que ingressaram no serviço público após 2003). Essa separação ocorreu com a [Emenda Constitucional nº 41/2003](#) e a regulamentação do cálculo pela média com a [Lei](#)

[nº10.887/2004](#). O cálculo da aposentadoria do servidor público que foi admitido após essa Emenda passou a ser realizado com base na média das remunerações sobre as quais o servidor contribuiu para a previdência durante toda a sua vida laboral, o que é igual ao cálculo dos trabalhadores que se aposentam pelo Regime Geral da Previdência. A única diferença é que a contribuição desses servidores não estava limitada ao teto que era aplicado ao Regime Geral, o que resultava em uma contribuição mensal maior e, conseqüentemente, em uma aposentadoria de valor maior, em alguns casos. Entretanto, com a [Lei nº 12.618/2012](#), foi regulamentado o teto da previdência também para o servidor público, o qual passou a contribuir sobre a remuneração até o teto do Regime Geral, com valor igual ao do trabalhador privado, e, da mesma forma, passou a receber aposentadoria também de valor igual.

Em relação aos servidores admitidos até 2003, considerando que se aposentam com base na totalidade da remuneração, normalmente a última e maior que receber em sua vida laboral, justifica-se que a legislação incorpore regras para amenizar os efeitos de um salto remuneratório às vésperas da aposentadoria. Não fosse assim, um desses servidores poderia vir da iniciativa privada, contribuindo com valor menor, ou vir de outro cargo menor no próprio serviço público, passar em novo concurso para cargo de remuneração elevada e, tendo os demais requisitos, se aposentar, de imediato, com a maior remuneração. Isso seria mesmo um privilégio em relação aos demais servidores e traria custo adicional ao Estado, já que esse servidor teria contribuído com valor menor e incompatível com a aposentadoria que iria receber. Nessa situação, a exigência de tempo exclusivo no cargo e no serviço público se justifica.

Já para os servidores admitidos após 2003, aqueles que se aposentam com base na média das remunerações sobre as quais contribuíram durante toda a vida, não identificamos nenhuma vantagem em favor deles que justifique esse rigor. Basta observar que a média tem a característica de ajustar o valor da aposentadoria proporcionalmente à contribuição de cada servidor durante toda a vida, o que evita qualquer vantagem à pessoa ou gasto extra ao Estado, independentemente se a contribuição é limitada a um teto ou é calculada sobre a remuneração total, ou mesmo se durante algum tempo contribuiu com valor maior ou menor. É por isso que o cálculo pela média é sempre mais justo e nunca pode ser utilizado para explicar a origem do *deficit* da previdência, ao contrário, é o modelo perfeito para que não ocorram *deficit*.

Os períodos em que os servidores contribuíram com valores menores, se longos, puxarão suas médias para baixo, reduzindo suas aposentadorias a valores justos e compatíveis com suas contribuições. Já os períodos em que contribuíram com valores maiores, se curtos, pouco impactarão em suas médias e, se longos, elevarão suas médias, mas não o suficiente para

se aproximar da totalidade da remuneração. Isso acontece porque suas médias serão sempre proporcionais às suas contribuições, o que os iguala aos demais trabalhadores, independentemente do tempo no serviço público ou no cargo. Também os iguala aos empregados privados, já que o cálculo da aposentadoria também é realizado com base na média. A única diferença é que pode ter contribuído com um valor maior, o que justifica também que receba aposentadoria de valor maior, se for o caso.

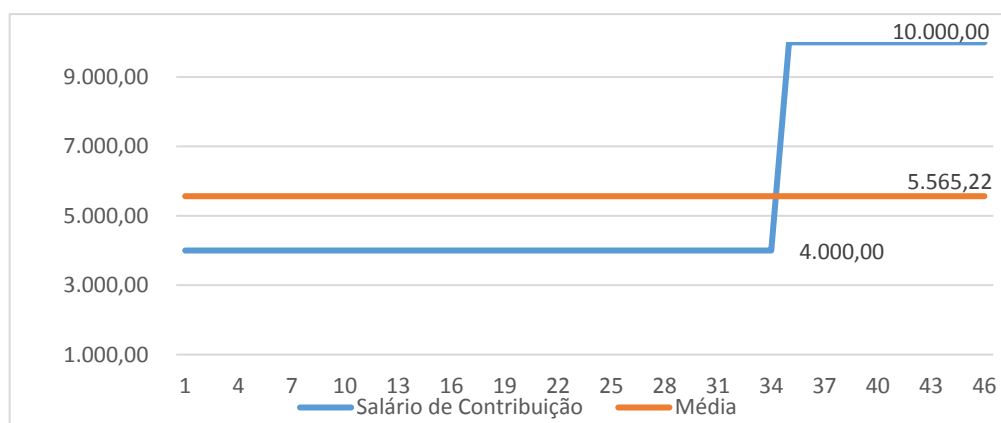
Como exemplo, os gráficos apresentados neste texto demonstram definitivamente que não há nenhuma vantagem adicional para o servidor que muda de regime ou de cargo dentro do próprio regime estatutário.

O **Gráfico 1** mostra a situação de um servidor que começou a contribuir aos 14 anos de idade (isso é comum para quem já tem mais de 50 anos de idade), na iniciativa privada, Regime Geral, e que, aprovado em concurso público, se transferiu para o Regime Estatutário aos 48 anos de idade, já com 34 anos de contribuição para o Regime Geral.

Caso a [PEC 287/2016](#) seja aprovada como proposta inicialmente, esse servidor terá que contribuir por mais 20 anos especificamente no serviço público, além daqueles já efetivados na iniciativa privada, totalizando 54 anos de contribuição, se encaixando na regra de transição somente aos 68 anos de idade, com base na média das remunerações. Na prática, o servidor fica excluído da regra de transição. Caso opte por se aposentar com base nas regras propostas pelo Art. 1º dessa PEC, aos 65 anos de idade, receberá aposentadoria limitada ao teto do Regime Geral, embora tenha 51 anos de contribuição, 17 dos quais para o Regime Estatutário, contribuindo sobre a remuneração total.

Caso não sejam exigidos os 20 anos de serviço público, precisará contribuir por mais 12 anos para o Regime Estatutário, com base na remuneração total, até chegar aos 60 anos de idade e 46 de contribuição. Ainda assim, a média ajustará o valor de sua aposentadoria, distanciando-o de sua remuneração atual e aproximando-o dos valores de sua remuneração quando estava no Regime Geral. Já um servidor que tenha 20 anos ou mais de serviço público, que tenha recebido remuneração igual à desse servidor no decorrer de sua carreira, também terá a mesma média e receberá aposentadoria idêntica. Com isso, fica demonstrado que o servidor que ingressou recentemente no serviço público não terá nenhuma vantagem sobre nenhum outro, especialmente em relação àqueles que contam com 20 anos ou mais de serviço público.

Gráfico 1 – Exemplo com 46 anos de contribuição (de 14 aos 60 anos de idade)



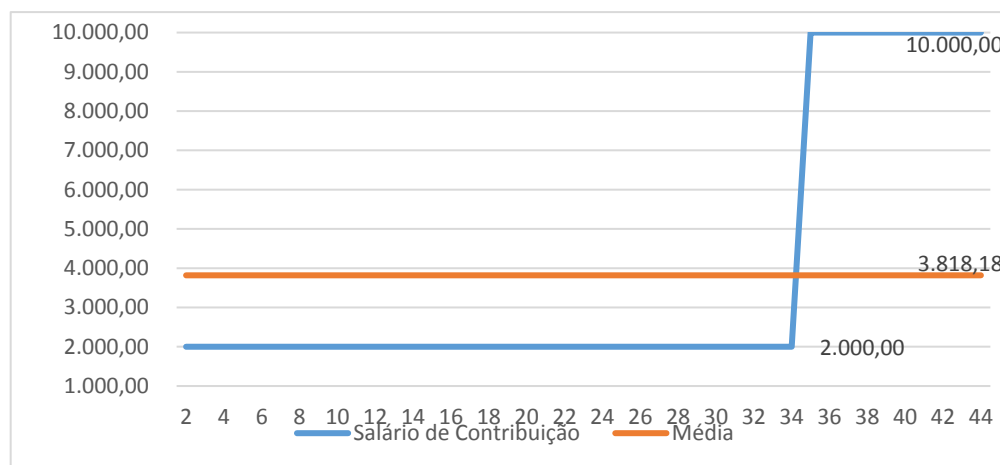
Dados: 34 anos com remuneração de R\$ 4.000,00 e 12 anos com remuneração de R\$ 10.000,00 ---→ média de R\$ 5.565,22.

O **Gráfico 2** mostra a situação de um servidor que começou a contribuir aos 16 anos de idade, na iniciativa privada, Regime Geral, e que, aprovado em concurso público, se transferiu para o Regime Estatutário aos 50 anos de idade, já com 34 anos de contribuição para o Regime Geral.

Caso a PEC 287 seja aprovada como proposto inicialmente, esse servidor terá que contribuir por mais 20 anos especificamente no serviço público, além daqueles já efetivados na iniciativa privada, totalizando 54 anos de contribuição, se encaixando na regra de transição somente aos 70 anos de idade, com base na média das remunerações. Na prática, o servidor fica excluído da regra de transição. Caso opte por se aposentar com base nas regras propostas pelo Art. 1º dessa PEC, aos 65 anos de idade, receberá aposentadoria limitada ao teto do Regime Geral, embora tenha 49 anos de contribuição, 15 dos quais para o Regime Estatutário, contribuindo sobre a remuneração total.

Caso não sejam exigidos os 20 anos de serviço público, precisará contribuir por mais 10 anos para o Regime Estatutário, com base na remuneração total, até chegar aos 60 anos de idade e 44 de contribuição. Ainda assim, a média ajustará o valor de sua aposentadoria, distanciando-o de sua remuneração atual e aproximando-o dos valores de sua remuneração quando estava no Regime Geral. Também aqui, um servidor que tenha 20 anos ou mais de serviço público, mas que tenha recebido remuneração igual à desse servidor no decorrer de sua carreira, também terá a mesma média e receberá aposentadoria idêntica. Com isso, fica demonstrado, também, que o servidor que ingressou recentemente no serviço público não terá nenhuma vantagem sobre outro, especialmente em relação àqueles que contam com 20 anos ou mais de serviço público.

Gráfico 2 – Exemplo com 44 anos de contribuição (de 16 aos 60 anos de idade)



Dados: 34 anos com remuneração de R\$ 2.000,00 e 10 anos com remuneração de R\$ 10.000,00
 ---→ média de R\$ 3.818,18.

O **Gráfico 3** mostra a situação de um servidor que começou a contribuir aos 20 anos de idade, na iniciativa privada, Regime Geral, e que, aprovado em concurso público, se transferiu para o Regime Estatutário aos 56 anos de idade, já com 36 anos de contribuição para o Regime Geral.

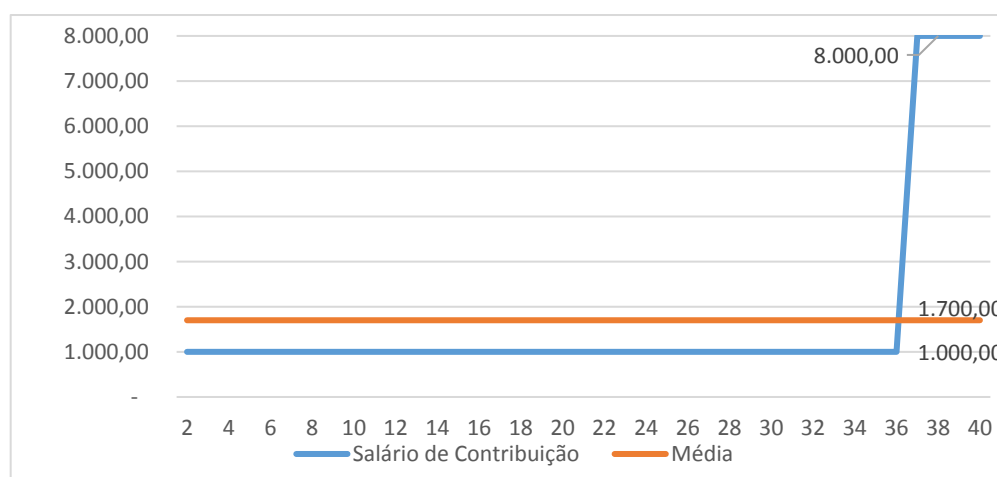
Caso a PEC 287 seja aprovada como proposto inicialmente, esse servidor terá que contribuir por mais 20 anos especificamente no serviço público, além daqueles já efetivados na iniciativa privada, totalizando 56 anos de contribuição, se encaixando na regra de transição somente aos 76 anos de idade, com base na média das remunerações. Na prática, o servidor fica excluído da regra de transição. Caso opte por se aposentar com base nas regras propostas pelo Art. 1º dessa PEC, aos 65 anos de idade, receberá aposentadoria limitada ao teto do Regime Geral, embora tenha 45 anos de contribuição, 9 dos quais para o Regime Estatutário, contribuindo sobre a remuneração total.

Também nesta situação extrema, caso não sejam exigidos os tempos específicos no serviço público e no cargo, precisará contribuir por apenas mais 4 anos para o Regime Estatutário, com base na remuneração total, até chegar aos 60 anos de idade. Ainda assim, a média ajustará o valor de sua aposentadoria, distanciando-o de sua remuneração atual e aproximando-o dos valores de sua remuneração quando estava no Regime Geral. Também aqui, um servidor que tenha 20 anos ou mais de serviço público, mas que tenha recebido remuneração igual à desse servidor no decorrer de sua carreira, por qualquer motivo, inclusive por mudança de cargo dentro do próprio regime, também terá a mesma média e receberá aposentadoria idêntica. Com isso, fica demonstrado, também, que o servidor que ingressou recentemente no

serviço público não terá nenhuma vantagem sobre outro, especialmente em relação àqueles que contam com 20 anos ou mais de serviço público.

O **Gráfico 3** demonstra, ainda, que um servidor que tenha mudado de cargo dentro do próprio serviço público, passando para um cargo de valor bem maior do que aquele que ocupou por quase toda a sua vida produtiva, por exemplo, de uma remuneração de R\$ 1.000,00 para uma remuneração de R\$ 8.000,00 no final de sua carreira, também não terá nenhuma vantagem sobre os demais. Neste caso, também, a média cuidará de proporcionalizar o valor de sua aposentadoria de acordo com as remunerações base de sua carreira, dando a ele o valor justo e equivalente a qualquer outro aposentado que esteja enquadrado nas regras de transição.

Gráfico 3 – Exemplo com 40 anos de contribuição (de 20 aos 60 anos de idade)



Dados: 36 anos com remuneração de R\$ 1.000,00 e 4 anos com remuneração de R\$ 8.000,00
 ---→ média de R\$ 1.700,00.

É importante observar que, em todas as situações demonstradas nos gráficos acima, a exigência de tempo específico no serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria, na prática, exclui esses servidores da regra de transição, embora já tenham, no mínimo, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição.

A única situação que diferencia esses servidores dos demais é o fato de terem mudado do Regime Geral para o Estatutário ou de cargo dentro do próprio serviço público. É claro que esse fato não justifica, de maneira alguma, exigir mais tempo deles do que dos demais trabalhadores. Ora, se já possui a idade mínima e o tempo de contribuição exigido dos demais trabalhadores, não há razão para exigir, ainda, tempo específico de serviço público desses servidores.

Inviabilizar a aposentadoria voluntária para esses servidores é puni-los por terem estudado e passado em concurso público, por terem se qualificado para realizar serviço de maior

relevância social. Deveriam receber um reconhecimento pelo mérito e não uma punição. Isso só seria justificável se tivessem uma vantagem sobre os demais ou trouxessem algum encargo diferenciado para os cofres públicos, mas não é o caso, como já ficou demonstrado.

O tratamento diferenciado em desfavor desses servidores fere o princípio da isonomia contido no [Art. 5º da Constituição](#). Uma Emenda que crie regras restritivas para um grupo que se encontre em situação igual aos demais é visivelmente inconstitucional. Se a PEC for aprovada na forma originalmente proposta, certamente provocará uma série de ações contra o Estado, o que trará custos e transtornos para todos.

Ao que parece, essa regra de tempo específico no serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria foi criada para os servidores que se aposentaram com a totalidade da remuneração (os que ingressaram no serviço público até 2003). Quando essa regra foi criada, em 1988, com a [Emenda Constitucional nº 20](#), todos os servidores se aposentavam com a totalidade da remuneração. Mas, a partir de 2003, com a [Emenda Constitucional nº 41](#), a aposentadoria com base na totalidade da remuneração já não existe mais para os novos servidores. Entretanto, a exigência continuou a ser aplicada a todos, independentemente de data de ingresso no serviço público, sem que exista qualquer justificativa para isso.

CONSEQUÊNCIAS

O principal problema é que essa regra inviabiliza o acesso a cargo público para um grande grupo de cidadãos, principalmente aquele de meia idade, que já está próximo a data de aposentadoria. Ironicamente aquele que, embora experiente e bem resolvido, já não consegue espaço na iniciativa privada por conta de preconceitos e tabus, o que resulta em exclusão social institucionalizada pelo próprio Estado.

Outra consequência é que engessa a ascensão funcional do servidor público, na medida em que desestimula a busca por um cargo mais elevado. Servidores que poderiam melhor se qualificar para realizar novo concurso e ascender em relação ao cargo, o que seria normal em termos de planejamento pessoal, vê que não vale a pena, já que, se obtiver sucesso, terá sua aposentadoria prejudicada. Isso também prejudica o desenvolvimento do corpo técnico dos Estado.

CONCLUSÃO

A exigência de tempo exclusivo no serviço público e no cargo justifica-se para os servidores públicos que se aposentam com a totalidade da remuneração, a fim de amenizar os efeitos de um salto remuneratório às vésperas da aposentadoria.

Essa regra não se justifica, entretanto, para os servidores que se aposentam com base na média das remunerações sobre as quais contribuiu durante toda a sua vida funcional (os que ingressaram no serviço público após 2003), já que a própria média ajusta o valor base do benefício, evitando que o servidor tenha qualquer vantagem em relação aos demais ou traga algum prejuízo ao Estado. Além disso, o cálculo do Regime Geral também é realizado com base na média.

Essas regras foram incluídas na legislação, em 1988, quando todos os servidores se aposentavam com a totalidade da remuneração, mas a exigência continuou a ser aplicada a todos nas legislações seguintes, independentemente da data de ingresso no serviço público e da fórmula de cálculo de sua aposentadoria, sem que exista qualquer justificativa para isso.

Essa exigência, além de injustificável, inviabiliza o acesso a cargo público para um grande grupo de cidadãos, especialmente a partir da meia idade quando estão em plena capacidade produtiva, gerando exclusão social institucionalizada pelo próprio Estado. Também, engessa o desenvolvimento da carreira do próprio servidor público, na medida em que desestimula o investimento em qualificação a fim de ascender a novo cargo público via concurso, provocando, também, a exclusão social do servidor. Por essas razões, prejudica a dinâmica de desenvolvimento do serviço público, que deixa de contar com mão de obra potencialmente de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, consulta em: 03/07/2017

_____. Emenda Constitucional Nº 20 (1998).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm, consulta em: 03/07/2017

_____. Emenda Constitucional Nº 41 (2003).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm, consulta em: 03/07/2017

_____. Lei Nº 10.887 (2004).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm, consulta em: 03/07/2017

_____. Lei Nº 12.618 (2012).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12618.htm, consulta em: 03/07/2017

CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. Servidores Públicos: Um breve estudo. E-GOV Portal de e-governo, 2011.

Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/servidores-p%C3%BAblicos-um-breve-estudo>, consulta em: 03/07/2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 23ª edição, 2010, Ed. Atlas.

MEIRELLES, Ely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36ª edição. Ed. Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, 26ª edição, Ed. Malheiros, 2008.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre,

Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Servidor_p%C3%BAblico, consulta em: 03/07/2017