

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Mariana Lannes Lindenmeyer

LIMITES À REFORMA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA: VEDAÇÃO AO
RETROCESSO E OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA RELAÇÃO ENTRE
SERVIDOR E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Porto Alegre
2018

Mariana Lannes Lindenmeyer

LIMITES À REFORMA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA: VEDAÇÃO AO
RETROCESSO E OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA RELAÇÃO ENTRE
SERVIDOR E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Estado da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof^a. Dr. Rafael Maffini

Porto Alegre
2018

RESUMO

O presente trabalho tem como enfoque o estudo do regime próprio de previdência, debruçando-se de forma específica sobre os limites do poder de reforma sobre este sistema previdenciário, a partir de pesquisa metodológica indutiva e do estudo de referências doutrinárias. Para tanto a primeira abordagem foi no sentido de retomar aspectos históricos fundamentais à ideia de proteção social no âmbito global e nacional, até concretização da concepção de previdência social enquanto direito social delimitada pela Constituição Federal e do estudo específico do regime de previdência dos servidores públicos. Com a constatação de que há problemática conjuntura de recorrentes reformas previdenciárias, em especial buscou-se demonstrar de que maneira certos princípios norteadores da relação entre servidores e administração pública funcionam como basilares e limitadores do exercício desmedido de reformas previdenciárias e de edições de emendas à constituição. Diante de tal espectro, considerando os princípios como ferramentas de controle das alterações previdenciárias no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) analisou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A em tramitação na Câmara dos Deputados Federais, o qual representa exemplo verdadeiro de afronta aos princípios estudados e de retrocesso social. Nesse sentido, conclui-se que somente com o fortalecimento dos princípios como mecanismos de controle do poder derivado de reforma à Constituição é que se possibilitará um avanço material no regime próprio de previdência, aplicável aos servidores públicos, conferindo máxima eficácia a este direito social.

Palavras-chave: Constituição. Previdência Social. Direito Social. Servidor Público. Regime Próprio. Princípios. Limites. Poder de Reforma.

ABSTRACT

The present study focuses on the study of the own regime of social security, focusing specifically on the limits of the power of reform on this social security system, based on inductive methodological research and the study of doctrinal references. The first approach was to retake fundamental historical aspects to the idea of social protection at a global and national level, until the conception of social security as a social right delimited by the Federal Constitution and the specific study of the social security system of public servants. With the realization that there is a problematic conjuncture of recurrent social security reforms, in particular it was tried to demonstrate how certain guiding principles of the relation between servants and public administration function as basilar and limiting of the excessive exercise of social security reforms and of amendments of amendments to the constitution . Faced with such a spectrum, considering the principles as tools to control social security changes within the scope of the Social Security System (RPPS) was analyzed the Proposal for Amendment to Constitution No. 287-A in the Federal Chamber of Deputies, which represents a true example of affront to the principles studied and of social retrogression. In this sense, it is concluded that only with the strengthening of the principles as mechanisms of control of the power derived from the reform of the Constitution will it be possible to make a material progress in the own social security system, applicable to civil servants, giving maximum effectiveness to this social right.

Key-Words: Constitution. Social Security. Social Law. Public Servant. Own Regime. Principles. Limits. Power to reform.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 A ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL	8
2.1 Aspectos históricos	8
2.2 O regime próprio de previdência e as reformas previdenciárias dos servidores públicos	12
2.3 A questão da emenda previdenciária e seus limites em um Estado com dever de promover direitos sociais.....	17
3 A RELAÇÃO ENTRE SERVIDOR PÚBLICO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRECEITOS E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS	21
3.1 Princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima.....	22
3.2 A vedação ao retrocesso social previdenciário	27
3.3 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	30
4 A VEDAÇÃO DO RETROCESSO PREVIDENCIÁRIO E OS LIMITES DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO	35
4.1 Direito adquirido, direito prospectado e a análise do Poder Judiciário destes conceitos	36
4.2 Os impactos da Proposta de Emenda à Constituição 287-A aos servidores públicos	39
4.3 O verdadeiro retrocesso da regra de transição da PEC 287-A	43
5 CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito constituído com a promulgação da Constituição Federal de 1988 caracteriza-se enquanto Estado promotor de direitos, sobretudo, garantias e direitos fundamentais individuais e sociais.

A previdência social é um entre os direitos sociais que devem ser garantidos pelos entes estatais e se constitui, em última escala, como sistema que deve almejar a concretização e proteção do princípio da dignidade da pessoa humana.

Atualmente é intenso o debate em torno da previdência social brasileira, sobretudo, no que se refere ao dito déficit da previdência e às propostas de reforma da previdência junto ao Congresso Nacional. Em especial, o debate em torno desta reforma gera maior clamor social principalmente porque os atuais trabalhadores, empregados da iniciativa privada ou servidores públicos, os quais já estão inseridos no sistema previdenciário, desconhecem o impacto que qualquer alteração do regime de previdência poderá gerar sobre suas vidas, em especial sobre o benefício de aposentadoria esperado. Tal tipo de alteração legal, de reforma previdenciária impacta, portanto, diretamente no futuro de cada cidadão e gera incerteza e imprevisibilidade.

O que se percebe é que tal discussão em torno da realização de reformas previdenciárias é pautada em sua seara orçamentária, de interesse governamental. Todavia, é preciso debater-se aspectos jurídicos em torno das propostas até agora apresentadas. O presente trabalho tem como objetivo analisar tal conjuntura aos servidores públicos que já integram o sistema atual, a partir da compreensão de que o poder reformador deve ser dotado de parâmetros e de limites.

De forma particular, tal debate se torna fundamental ao se tratar dos servidores públicos, os quais devem ter suas vidas funcionais, inclusive no aspecto previdenciário, regidas a partir de uma visão macro do ordenamento jurídico. Para tanto não se pode desconsiderar que tais trabalhadores detêm importância peculiar na nossa sociedade por serem a expressão e a efetiva representação do ente público e dos serviços públicos propriamente. Assim sendo, qualquer alteração em suas vidas funcionais, em especial sobre seu regime previdenciário, deve considerar não só as normas de direito previdenciário constitucional, mas todos os preceitos

afetos à própria relação do servidor e do ente público e basilares da conduta da própria Administração Pública.

Diante desta conjuntura é que se propõe o presente trabalho no anseio de analisar os limites do poder reformista da previdência social, em especial sobre as normas afetas ao regime próprio de previdência, as quais devem estar em conformidade com os preceitos de direito administrativo aplicáveis aos servidores públicos e à Administração Pública.

Para tanto é fundamental analisar em princípio a própria constituição da Previdência Social no Brasil e sua evolução, conferindo maior destaque ao desenvolvimento do regime próprio de previdência e às mudanças instituídas pelas reformas constitucionais que atingiram diretamente os servidores públicos: Emendas Constitucionais nº 3/93, 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12. Ainda na perspectiva de realçar o debate proposto ao longo deste trabalho se compreende fundamental contextualizar o nosso sistema previdenciário a concepção estatal brasileira, na premissa de que não se pode pensar qualquer alteração previdenciária de forma desvinculada desta concepção da função do Estado.

A partir desta delimitação histórica e jurídica a qual se submetem os servidores públicos passa-se a analisar em que medida o regramento do regime próprio de previdência deve observar os preceitos do direito administrativo, em especial os princípios relativos a relação entre os servidores públicos e os entes públicos a que se vinculam.

No último capítulo analisar-se-á sob quais premissas deve ser exercido o poder reformador sobre a previdência dos servidores públicos. Em específico propor-se-á análise das decisões judiciais proferidas em tal âmbito, bem como das regras de transição aplicáveis aos servidores públicos inseridas na Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, através da emenda aglutinativa apresentada.

Nas considerações finais tentar-se-á aglutinar todos os aspectos até então estudados para demonstrar a necessidade de se impor limites ao poder reformador como uma condição de respeitar aos preceitos do direito administrativo aplicáveis na relação servidor-ente público, considerando, em última análise, a necessidade de estrita observância dos direitos insculpidos pela Constituição Federal de 1988.

2 A ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

2.1 Aspectos históricos

Inicialmente é fundamental retomar alguns aspectos afetos à própria constituição da concepção de seguridade social e, após, em especial da previdência dos servidores públicos.

A ideia de proteção à sociedade por parte do Estado se constitui a partir das transformações sociais e da evolução acerca da função estatal no decorrer da história, como bem relaciona a lição doutrinária:

Em suma, no Estado liberal do século XIX a Constituição disciplinava somente o poder estatal e os direitos individuais (direitos civis e direitos políticos) ao passo que hoje o Estado social do século XX regula uma esfera muito mais ampla: o poder estatal, a Sociedade e o indivíduo.¹

Passa-se a tecer breves delimitações dos marcos históricos afetos a proteção social. No âmbito mundial as primeiras medidas de proteção foram essencialmente aquelas com objetivo de prestar assistência aos pobres, a exemplo da Lei dos Pobres da Inglaterra, vigente na Modernidade, e pela qual foram estabelecidas contribuições destinadas às paróquias que prestavam assistência aos mais vulneráveis.

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos constituiu marco também no que se refere à ideia de proteção social ao estabelecer a premissa de que todo homem tem direito “à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência”, nos termos do seu Art. 25².

Igualmente ou até de maior importância, a edição das leis alemãs de proteção social criadas por Otto Von Bismarck, com a criação do seguro-doença, seguro-acidente, bem como contra a velhice e a invalidez. Assim

¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 32ª ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2017, p 233.

² DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 28 de junho de 2018.

O modelo bismarckiano de seguro social pode ser considerado como marco inaugural da proteção de caráter social devido à interferência estatal. De fato, neste modelo o Estado chamou para si a responsabilidade de proteger os trabalhadores em momentos de infortúnios. O modelo de seguro social alemão também deve ganhar os louros de ser a origem da proteção na forma social pelo motivo de ter sido gerado em um ambiente adverso à finalidade a que se propôs. Com efeito, este modelo foi concedido em pleno Estado (liberal) de direito, cujo paradigma tem por característica a pouca intervenção do Estado nas relações privadas de trabalho, como eram vistas naquela época.³

Evidente que tal sistema de proteção social foi um dos mecanismos de evitar à época conflitos com as classes trabalhadoras, a qual passou a ter maior organização através dos sindicatos e dos partidos políticos. Assim, a maior intervenção estatal teve como objetivo garantir direitos, ainda que mínimos, a determinados grupos de trabalhadores e pessoas com maior vulnerabilidade para neutralizar os movimentos organizados. De qualquer modo, a partir de tais fatos históricos é que a preocupação com os sistemas de proteção sociais passou a ser prioritária aos Estados ao redor do mundo, em conjunto com a transformação da concepção estatal na ideia de Estado social e constitucional. Ingo Wolfgang Sarlet cita as Constituições da Colômbia, da Bolívia, do Equador e da África do Sul como exemplos de textos constitucionais que também conferiram força jurídica aos direitos sociais.⁴

Assim,

(...) a expansão do constitucionalismo em geral e dos direitos sociais em particular também se fez sentir especialmente ao longo do último quartel do século XX, processo em muito influenciado pela consagração, no plano do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), com evidentes reflexos em perspectiva regional, como dá conta o exemplo, no ambiente americano, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).⁵

Nesse sentido é a partir da concepção de Estado Democrático de Direito com pressuposto fundamental na dignidade da pessoa humana é que se desenvolve a seguridade social como preceito essencial da sociedade e da atuação estatal.

³ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 26.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, p 600-601.

⁵ Ibid, p 600.

No âmbito brasileiro evidente que o grande marco das políticas de proteção social foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Antes disso, ainda, pode-se citar algumas iniciativas que já continham este traço de preocupação com a seguridade social, a exemplo das Caixas e do Instituto de Aposentadoria e Pensões. De igual forma:

Ao considerar-se as origens da Previdência Social brasileira, em se tratando do nascimento e desenvolvimento das políticas públicas de previdência social, ver-se-á que as primeiras categorias de trabalhadores que passaram a ter direitos à proteção contra os riscos laborais foram a dos ferroviários e a dos marítimos. Ora, a Lei Eloy Chaves protegeu justamente as categorias mais organizadas e imprescindíveis, naquele momento histórico do país, para o desenvolvimento econômico à época buscado.⁶

Por sua vez, a Constituição de 1934 disciplinou o “primeiro modelo de proteção social no âmbito da norma fundamental⁷” ao tratar especificamente da proteção social do trabalhador através de assistência médica, proteção à gestante, bem como as situações de invalidez, velhice, maternidade, acidente de trabalho e morte. No mesmo sentido previu a Constituição da Era Vargas, de 1937.

As referidas normas constitucionais previam a proteção social de forma conjunta à proteção do trabalho e da ordem econômica, situação diversa da Constituição de 1946, a qual faz referência expressa à previdência social enquanto instituto. A partir deste diploma constitucional é que foram editadas normas de caráter infraconstitucional a fim de organizar o sistema de previdência social, como bem refere a lição doutrinária:

Sob a égide da Constituição de 1946 foi publicada a Lei Orgânica da Previdência Social 3.807, promovendo a primeira uniformização do sistema de proteção previdenciária, mas com exclusão dos rurais que foram tratados pelo Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Também neste período foi criado o INPS estatizando os recursos dos IAP.⁸

Durante o período da ditadura brasileira este processo de concentração do sistema previdenciário se tornou ainda mais interessante, pois constituiu não apenas

⁶ COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal*. Curitiba: Juruá, 2010, p 26-27.

⁷ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 30.

⁸ *Ibid*, p 31.

uma forma de aporte financeiro, mas também um elemento de dominação política dos trabalhadores.⁹

Mas é com a Constituição de 1988 que a proteção social ganha outro caráter em nosso ordenamento jurídico, sendo este o texto constitucional que denota maior compromisso do Estado brasileiro para com os direitos sociais. O próprio preâmbulo da Constituição demonstra o comprometimento que a ordem constitucional àquela época instaurada deve ter em relação a tais direitos ao lhes dotar de supremacia normativa, enquanto integrantes dos direitos fundamentais de eficácia imediata (ao menos no âmbito formal)¹⁰.

Nesta perspectiva é que se desenvolve a seguridade social disciplinada pelo artigo 194¹¹ do texto constitucional, sendo organizada em três dimensões: saúde, assistência social e previdência social, sendo esta última o tema amplo de enfoque deste trabalho. Interessante transcrever a sucinta e precisa definição doutrinária:

Os três setores apresentam, no entanto, apresentam distinções, sabendo-se que a Previdência Social tem natureza contributiva, de modo que há necessidade de recolhimento de contribuições previdenciárias para a manutenção do sistema. A Assistência Social, diversamente, não exige contribuições para que a pessoa tenha direito a prestações assistenciais. A Saúde, por sua vez, é direito universal, isto é, de todos, voltado à prevenção, recuperação e promoção da vida saudável das pessoas. Como se pode observar, a Previdência Social é subsistema de proteção social, de caráter contributivo, o qual estabelece prestações, ou seja, benefícios e serviços em favor de beneficiários.¹²

A previdência social passou a ter maior relevo na sociedade, sobretudo, a partir da expressa previsão que o legislador constituinte lhe conferiu, enquanto direito social previsto no artigo 6º do texto constitucional¹³. Ora, tal previsão não trata de mera estrutura formal da lei maior, mas significa o compromisso estatal na

⁹ COSTA, José Ricardo Caetano. *Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal*. Curitiba: Juruá, 2010, p 28.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, p 595-597.

¹¹ Art. 194 A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

¹² GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Beneficiários da Previdência Social no Contexto dos Direitos Humanos e Fundamentais. *Revista Justiça do Trabalho*, Belo Horizonte, ano 2014, n 363, março de 2014, p 03. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=244185>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

¹³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

promoção deste direito fundamental, enquanto dever estatal dos entes públicos nas esferas da União, Estados e Municípios.

Como é de conhecimento, a previdência social se estrutura em quatro espécies de regimes, designadas a partir dos grupos sociais a que se destinam. Assim, determinado grupo de segurados estará submetido a sistema e a normas previdenciárias idênticas. São as seguintes espécies: os diversos regimes próprios de previdência social destinados aos servidores públicos dos mais variados entes públicos, os regimes voltados aos militares em suas esferas, o regime de previdência complementar e o Regime Geral de Previdência Social a todos os demais segurados, o maior universo de segurados da previdência.

Em sendo o objetivo principal deste trabalho a análise da previdência dos servidores públicos, em especial as reformas sobre este regime previdenciário, passa-se a tratar única e exclusivamente do regime próprio de previdência, suas particularidades e principais alterações já introduzidas, analisadas no item a seguir.

2.2 O regime próprio de previdência e as reformas previdenciárias dos servidores públicos

A criação do regime próprio de previdência se justifica pelas particularidades e pela importância das funções desenvolvidas pelos servidores públicos, elo direto entre o poder estatal e a sociedade. Nesse sentido, Marcelo Barroso Lima Britto de Campos enfatiza a consolidação dos regimes próprios de previdência por meio da Constituição Federal de 1988 como conquista social dos servidores públicos:

(...) entendo que a peculiaridade da relação entre servidor e Poder Público demanda tratamento típico diferenciado do regime geral, devendo ser preservado e aperfeiçoado o regime próprio em seus institutos que demandam reconstrução em busca da efetividade.¹⁴

Este sistema tem como normatização fundamental e de âmbito geral o artigo 40 da Constituição Federal. O regime próprio, exclusivo dos servidores públicos, caracteriza-se como sistema solidário, em referência ao pacto de financiamento entre gerações; de filiação obrigatória para todo servidor público de caráter efetivo; de caráter contributivo, sendo a concessão de benefícios vinculada a existência de

¹⁴ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 68.

contribuições previamente definidas por lei; e constitui sistema fechado, destinado a um determinado grupo de segurados.

A norma constitucional, de caráter geral descrita no artigo 40 não afasta a competência dos Estados e dos Municípios de legislar sobre a matéria, editando leis e regimes próprios de previdência voltados aos seus servidores. Por certo que estas instituições previdenciárias de âmbito estadual e municipal não poderão disciplinar benefícios e regras em contrariedade à previsão constitucional, mas estabelecem seus regramentos próprios a fim de regular a previdência dos servidores vinculados, em consonância com a autonomia entre os entes federativos.

No âmbito constitucional o sistema previdenciário dos servidores públicos já passou por reformas constitucionais. Cabe tecer breve apontamento das principais mudanças promovidas por tais emendas constitucionais, melhor caminho para demonstrar a linha evolutiva do regime próprio de previdência para fins deste estudo.

A Emenda Constitucional nº 3 de 1993 foi de fundamental importância, pois alterou o sistema, o qual passou a prever a contribuição previdenciária como fonte de custeio deste regime próprio de previdência ao alterar o parágrafo 6º¹⁵ do artigo 40 do texto constitucional. Segundo Paulo Modesto a referida emenda constitucional inaugurou a série de reformas no âmbito da previdência do servidor público e representou “parcial ruptura do regime de repartição simples e do vínculo de solidariedade intergeracional, que, ao menos desde 1993 (EC nº 93), é estrutural na previdência dos agentes públicos¹⁶”.

Por sua vez, a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 20 instituiu o regime próprio de previdência aplicável aos servidores ocupantes de cargos efetivos, implementando e exigindo de fato como critério para aposentadoria o tempo de contribuição e não apenas o tempo de serviço. Previu idade mínima para aposentadoria de sessenta (60) anos para os homens e de cinquenta e cinquenta e

¹⁵ § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

¹⁶ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017, p 2. Disponível em:

<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018

cinco (55) anos para as mulheres, além do requisito de tempo de contribuição de trinta e cinco (35) anos para homens e trinta (30) anos para as mulheres¹⁷.

Ademais, passou a exigir a permanência de dez (10) anos no efetivo exercício junto ao serviço público e cinco (5) anos no cargo em que ocorrer a aposentadoria. Acerca da modificação estrutural promovida pela referida Emenda de 1998:

Com a edição da Emenda Constitucional nº 20, em 15 de dezembro de 1998, mudou-se o paradigma da previdência dos servidores públicos brasileiros, que, de um elemento dentro o rol de direitos estatutários, alcançou status de regime próprio de previdência, inaugurando um regime de caráter contributivo, alcançando o equilíbrio financeiros e econômico à condição de norma constitucional, portanto, de observação compulsória, a todos os detentores de cargos efetivos nas administrações públicas de 03 (três) planos federativos.¹⁸

Inovou também ao dispor expressamente sobre o direito transitório, regra de transição estipulada nesta reforma previdenciária que previu de forma expressa a aposentadoria com base na hipótese legal anterior àqueles servidores que à época da emenda constitucional já haviam consolidado os requisitos até então dispostos na norma. Portanto, restou assegurado o direito adquirido. Dispôs ainda sobre regras aplicáveis aos servidores já inseridos no sistema ao tempo da reforma, pelas quais restou possibilitada a aposentadoria integral com o cumprimento de tempo adicional de contribuição ou ainda o direito ao benefício proporcional com idades mínimas reduzidas, de cinquenta e três (53) anos para homens e quarenta e oito (48) anos para mulheres. Ainda, tratou sobre a possibilidade dos entes públicos estabelecerem o teto do regime geral de previdência como teto de seus benefícios, desde que criados os regimes complementares. Cabe conferir enfoque à crítica doutrinária:

A EC nº 20/98 causou a fragilização do conceito de seguridade social amparado no art. 194 da CRFB de 1988, notadamente pela supressão do chamado “pacto entre gerações” e do “princípio da solidariedade”, segundo

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm

¹⁸ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 7. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

os quais os benefícios presentes e futuros dos trabalhadores são custeados pelas contribuições passadas, presentes e futuras de toda a sociedade.¹⁹

Por sua vez, a polêmica – à época – Emenda Constitucional nº 41/03 alterou totalmente, às vésperas do fim do exercício de 2003, a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, os quais passaram a ser calculados pela média das contribuições vertidas pelos servidores e não mais pela integralidade do valor da remuneração²⁰. Restou igualmente modificada a forma de reajuste dos benefícios, extinguindo-se a regra da paridade que garantia a revisão dos benefícios em estrita conformidade com os reajustes, aumentos e vantagens conferidos aos servidores da ativa. Nesse sentido:

a paridade estipencial entre ativos e inativos foi solapada pelo art. 6º da EC nº 41/03, já que assegurou apenas a revisão dos proventos na mesma proporção e na mesma data dos ativos (paridade parcial). As demais vantagens derivadas do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou a pensão (paridade total) só veio a ser restabelecida pela EC nº 47/05²¹

A bem da verdade esta emenda constitucional representa um paradigma de mudança acerca da previdência dos servidores públicos, a partir da vontade política de aproximar o regime próprio de previdência das regras aplicáveis ao regime geral de previdência aplicável aos demais trabalhadores. Esta já era a intenção e a vontade política do Executivo Federal à época da EC nº 20. Todavia, a pressão política e dos movimentos sociais impediu esta alteração naquela oportunidade. Cabe dizer que igualmente à anterior, a EC nº 41 fez ressalva aos direitos adquiridos, preservando a forma de cálculo e concessão exigidos anteriormente para os segurados que já haviam completado os requisitos à época.

Já a Emenda Constitucional nº 47 de 2005 tem como sua principal característica afeta aos benefícios previdenciários dos servidores públicos a

¹⁹ BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile, p 69. In: JURIS, Rio Grande, v. 24: p. 63-90, 2015.

²⁰ BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm

²¹ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 2. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

retomada da garantia da paridade, em seu conceito real, nos termos do que dispõe o parágrafo único do artigo 3º:

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Por derradeiro, a Emenda Constitucional nº 70 de 2012 teve como objetivo dispor sobre a forma de cálculo e de reajustamento dos benefícios de aposentadoria por invalidez, incluindo o artigo 6º-A na EC nº 41/03 para dispor aos servidores ingressantes até a edição da emenda constitucional de 2003 o direito de, nesta hipótese de benefício, perceber proventos calculados com base na remuneração do cargo efetivo, bem como aplicar a regra da paridade. A partir deste breve relato das alterações já promovidas no regime próprio de previdência, cabe referir que parte dos juristas e da doutrina tece críticas profundas às recorrentes modificações do sistema de benefícios aplicável aos servidores público, a exemplo do entendimento a seguir transcrito:

a imodificabilidade das normas deve prevalecer, inclusive, para manter-se um núcleo constitutivo de identidade constitucional no que respeita à previdência do servidor público, merecendo ser severamente coibida a prática reformista que se instalou na esfera governamental, mormente no âmbito dos regimes próprios de previdência, sem a necessária proteção aos direitos subjetivos daqueles servidores que já se encontravam em um “processo de aquisição de direito iniciado, porém ainda não inteiramente concluído”.²²

Em que pese a respeitável crítica acima, ao que parece a problemática em torno das recorrentes reformas previdenciárias do RPPS não está em suposto direito a imodificabilidade das normas deste sistema, mas sim ao drástico desrespeito aos princípios que devem reger esta relação entre segurados do sistema próprio de previdência e a Administração Pública. Em parte as reformas previdenciárias realizadas foram essenciais para corrigir distorções identificadas no princípio deste sistema, sobretudo no que se refere aos benefícios concedidos sem a exigência de tempo de contribuição.

²² RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 4. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

Atualmente, entretanto, a dita onda reformista está retornando à pauta política a partir de uma nova proposta de emenda à Constituição apresentada pelo Executivo Federal, Governo Temer, o qual pretende não só estabelecer critérios de difícil alcance por parte dos segurados, mas também postula a alteração da forma de cálculo dos benefícios a fim de reduzir drasticamente os valores despendidos. Em suma, pretende diminuir e precarizar a prestação de um direito social constitucionalmente garantido. Todavia, é preciso compreender que a previdência social está inserida em um Estado Democrático de Direito, cuja a opção expressa do legislador constituinte originário foi de justamente estabelecer um Estado promotor e garantidor de direito. E é neste contexto que as reformas previdenciárias devem ser propostas, como elementos para garantir e promover os fins do Estado.

2.3 A questão da emenda previdenciária e seus limites em um Estado com dever de promover direitos sociais

Até o presente momento se procurou abordar aspectos em torno da concepção de seguridade e de previdência social, em sua dimensão histórica e em específico tecer uma breve linha evolutiva do regime próprio de previdência brasileiro. A partir disto e, sobretudo, da premissa de que a previdência constitui direito social, inserido enquanto direito fundamental, cujo dever de prestação compete ao Estado é que se passa a analisar o problema das recorrentes emendas à constituição, popularmente conhecidas como reformas previdenciárias, e os seus limites.

O debate em torno da necessária valorização da previdência social enquanto direito que deve ser reconstruído como dever fundamental do Estado Democrático de Direito vem se tornando mais presente, em especial no atual contexto em que uma nova emenda à constituição volta a pautar a agenda política nacional.²³ Ora, estar-se a tratar da busca pela plena eficácia dos mandamentos constitucionais, sendo esta norma jurídica que deve regular a sociedade. Nesse sentido:

A Constituição é a ordem fundamental jurídica da coletividade. Ela determina os princípios diretivos, segundo os quais deve formar-se a unidade política e tarefas estatais serem exercidas. Ela regula os

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, p 663.

procedimentos de vencimentos de conflitos no interior da coletividade. Ela ordena a organização e o procedimento da formação da unidade política e da atividade estatal.²⁴

Como já referido os direitos sociais devem ser garantidos não só em sua perspectiva formal, a partir da existência de instituições e políticas públicas afetas a tais direitos prestacionais, mas, sobretudo, estes preceitos devem ser garantidos e promovidos na perspectiva de perseguir a sua eficácia material. Estar-se a tratar de preceitos de eficácia irradiante, norteadores de toda e qualquer interpretação das normas e condutores do agir do administrador público, perseguindo sempre a concretização dos direitos constitucionais²⁵. Fundamental transcrever a lição doutrinária de Ingo W. Sarlet acerca dos direitos sociais:

é preciso enfatizar que os direitos sociais somente podem ser compreendidos (e aplicados) de modo adequado a partir de uma análise conjunta e sistemática de todas as normas constitucionais que direta e indiretamente a eles se vinculam, bem como à luz de toda a legislação infraconstitucional e da jurisprudência que os concretiza. Além disso, na sua condição de direitos fundamentais (pelo menos esta perspectiva adotada), os direitos sociais exigem uma abordagem que esteja em permanente diálogo com a teoria geral dos direitos fundamentais.²⁶

Em igual sentido leciona José Joaquim Gomes Canotilho, classificando tais direitos como normas programáticas, as quais devem conduzir o agir público. Veja-se:

As normas consagradoras de direitos sociais, econômicos e culturais são, segundo alguns autores, normas programáticas. As constituições condensam, nestas normas programáticas, princípios definidores dos fins do Estado, de conteúdo eminentemente social (...) através das normas programáticas pode obter-se o fundamento constitucional da regulamentação das prestações sociais e, por outro lado, as normas programáticas, transportando princípios conformadores e dinamizadores da Constituição, são susceptíveis de ser trazidas à colação no momento de concretização.²⁷

²⁴ MIOZZO, Pablo Castro. A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p 70.

²⁵ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Beneficiários da Previdência Social no Contexto dos Direitos Humanos e Fundamentais. Revista Justiça do Trabalho, Belo Horizonte, ano 2014, n 363, março de 2014, p 05. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=244185>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, p 596.

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição, Editora Almedina, 2003, p 474-475.

Assim sendo, a previdência social enquanto direito fundamental previsto pelo legislador constituinte originário deve ser sistematizada a partir da perspectiva de todos os demais direitos fundantes do Estado Democrático de Direito. Neste sentido é evidente que a realização de reformas previdenciárias motivadas por análises circunstanciais, de cunho meramente orçamentário e financeiro, com o intuito de reduzir despesas públicas, constitui conduta administrativa à avessa do espírito e dos deveres constitucionais. A doutrina preocupa-se com este tipo de conduta praticada pelo poder constituído, também chamado de poder constituinte derivado, ao alterar o texto constitucional com tamanha recorrência, enfraquecendo a força normativa da Constituição, como bem leciona Luís Roberto Barroso:

as constituições não podem ser volúveis. Os textos constitucionais não podem estar ao sabor das circunstâncias, fragilizados diante de qualquer reação à sua pretensão normativa e disponíveis para ser apropriados pelas maiores ocasiões. Se isso ocorrer, já não terão condições de realizar seu papel de preservar direitos e valores fundamentais em face do poder político e das formas sociais.²⁸

Trata-se de conduta que gera retrocesso social, em total dissonância com os preceitos do texto constitucional. A Constituição Federal não trata apenas de valores para sociedade. Como bem delimitado acima por Canotilho há verdadeiro conteúdo normativo programático nos preceitos da Carta Magna. Em que pese tal fato, a partir da promulgação da Constituição Federal, os agentes públicos vem agindo de diversas formas a relativas a eficácia destes direitos fundamentais, tanto na legislação infraconstitucional quanto no exercício recorrente do poder reformador derivado.

Esta perspectiva é que deve ser alterada. Sobre este aspecto é que se questiona: em que medida as emendas constitucionais podem alterar o regime próprio de previdência? Quais são os parâmetros para modificação de um direito constitucional que constitui verdadeiro dever prestacional do Estado para com os cidadãos e aos - pertinente a este trabalho - seus servidores?

É notório que a previdência social não pode ser pensada a partir de uma concepção estática de seu regramento. Este direito social deve ser analisado a partir das transformações sociais, acompanhando-as. Todavia, a evolução social não é e não pode ser utilizada como uma – falsa – justificativa para a precarização do

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010, p 141.

sistema previdenciário dos servidores públicos. Na verdade, a transformação social deve ser elemento balizador da própria evolução do sistema previdenciário, na perseguição contínua de sua máxima eficácia. Nesse sentido:

Desse modo, no atual Estado Democrático de Direito é imprescindível que os direitos sociais, com destaque, no presente estudo, aos direitos previdenciários, devidos aos beneficiários da Previdência Social, sejam efetivados em grau máximo. Não há como se ter o respeito à democracia e à paz sem a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, neles englobados os direitos sociais, pois a dignidade da pessoa humana exige a garantia do chamado “mínimo existencial”, que não significa mera sobrevivência, mas sim a vida saudável e com dignidade. Nesse enfoque, aos beneficiários da Previdência Social devem ser assegurados os direitos previdenciários que possibilitem o efetivo respeito e concretização da Constituição, de modo que vivamos, em realidade, um Estado Democrático de Direito, não apenas formal, mas concreto e verdadeiro.²⁹

No âmbito do regime próprio de previdência, afeto aos servidores públicos de cargos efetivos, o que se destaca como elemento de limitação do poder reformador derivado são os princípios afetos à Administração Pública. Tais princípios são balizas da força normativa da Constituição e segundo Canotilho os entes públicos devem pautar suas condutas e atos administrativos em estrita observância destes preceitos constitucionais hierárquicos a fim de conferir conformidade substancial de suas condutas às normas programáticas constitucionais³⁰. A reforma previdenciária que implique na mera dúvida acerca da consecução destes princípios já deve ser objeto de inconstitucionalidade.

A partir desta compreensão, no capítulo seguinte do presente trabalho o objetivo será de analisar os princípios mais importantes aplicáveis na relação entre servidor público e Administração Pública, em especial afetos à matéria previdenciária.

²⁹ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Beneficiários da Previdência Social no Contexto dos Direitos Humanos e Fundamentais. Revista Justiça do Trabalho, Belo Horizonte, ano 2014, n 363, março de 2014, p 06. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=244185>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição, Editora Almedina, 2003, p 890.

3 A RELAÇÃO ENTRE SERVIDOR PÚBLICO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICO: PRECEITOS E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

A perspectiva indissociável entre a questão previdenciária e, sobretudo nos casos dos servidores públicos, dos preceitos da administração pública é fundamental para o estudo dos limites do poder reformador sobre as normas do regime próprio de previdência. A título introdutório é preciso estabelecer algumas premissas doutrinárias. Acerca do poder constituinte derivado:

O poder constituinte derivado não se reveste de competência para operar na Constituição a reforma que bem entender. O seu campo de atuação é delimitado pelo poder constituinte originário. Desse modo, os limites a serem observados pelo poder derivado estão contidos na própria constituição.³¹

Já no que se refere aos princípios, fundamental salientar a sua natureza normogenética enfatizada por Canotilho: “os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante”³².

Assim, a partir desta concepção dos princípios e já estabelecida o dever do Estado de conferir enfoque de direito fundamental de cunho prestacional à previdência social, em especial considerando as particularidades existentes na relação entre ente público e servidores públicos, passa-se a abordar os principais princípios norteadores do poder de reforma do regime próprio de previdência. Cabe ressaltar que não serão objeto de estudo todos os princípios que podem ser relacionados ao tema, mas tão somente aqueles que na visão da autora são essenciais para estabelecer parâmetros de limitação ao poder de reforma previdenciária afeta aos servidores públicos.

Após, realizada a delimitação teórica destes princípios, bem como seus reflexos no regime próprio de previdência, no capítulo seguinte abordar-se-á se tais preceitos normativos estão sendo considerados – ou não – na prática do Poder Judiciário e, sobretudo, na proposta de emenda à constituição atualmente em debate.

³¹ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 249.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição, Editora Almedina, 2003, p 1161.

3.1 Princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima

Ao longo do debate ora proposto neste estudo, restou evidente que o Estado brasileiro consolidado a partir da Constituição Federal de 1988 caracteriza-se como um Estado promotor de direitos. Entre seus valores supremos está o da segurança enquanto “anseio da humanidade em busca de condições dignas de vida, sendo este um dos principais fundamentos anunciado pela nossa Lei das Leis (CF, art. 3º, III)”.³³

A lição doutrinária do professor Juarez Freitas sintetiza de forma interessante o princípio da segurança jurídica no âmbito da Administração Pública:

Em outras palavras, o princípio da segurança jurídica implica zelar pela estabilidade e pela ordem nas relações jurídicas como condição para que se cumpram as finalidades simultâneas de justiça concreta. É que sem estabilidade não há justiça, tampouco previsibilidade mínima das decisões administrativas.³⁴

Assim sendo, vê-se que a segurança jurídica constitui preceito fundante do Estado democrático de direito brasileiro e em se tratando do agir público, da conduta administrativa, a observação deste preceito em todo e qualquer ato, seja administrativo ou legislativo, é essencial para conferir efetividade aos preceitos constitucionais. Nesse sentido, Rafael Maffini desenvolve o referido princípio a partir da concepção de sua plurissignificação:

Percebe-se, pois, que o princípio da segurança jurídica, em verdade, decorre de uma confluência qualificada das noções de certeza, estabilidade, previsibilidade, de confiança, o que necessariamente se dá em face da conjugação de várias normas jurídicas, dentre os quais se poderiam mencionar a própria legalidade administrativa, a irretroatividade, a proibição de arbitrariedade, a proteção da confiança, dentre outras tantas (regras, princípios e postulados) que dão conformação ao sobreprincípio da segurança jurídica, sendo, todavia, mais do que a simples conjugação de tais subprincípios para alcançar uma noção de instrumento de justiça social.³⁵

³³ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 46.

³⁴ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013, p 84.

³⁵ MAFFINI, Rafael da Cás. Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, p 41.

É de notório conhecimento que a segurança jurídica caracteriza-se como elemento limitador das reformas previdenciárias, sobretudo, nas situações em que se identifica ato jurídico perfeito e direito adquirido, preservando-se assim benefícios com fundamento nas normas vigentes até a data da edição de emenda à constituição.

Evidente que tais conceitos são fundamentais e são consolidados no âmbito do pensamento jurídico. Entretanto, é necessário que o pensamento jurídico ultrapasse esta delimitação, especialmente no que se refere à matéria previdenciária. Nesse sentido:

O princípio da segurança jurídica é mais abrangente do que a garantia dos direitos adquiridos e pode servir de parâmetro autônomo de controle de inconstitucionalidade, inclusive em face de emendas constitucionais, quando afetado o seu núcleo essencial.³⁶

É a partir desta perspectiva que se faz necessária a análise do princípio da proteção à confiança legítima, o qual ainda é tratado por muitos doutrinadores enquanto ramificação do princípio da segurança jurídica. A lição doutrinária de Canotilho tece os conceitos dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança de forma elucidativa, relacionando-os:

Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos de poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante qualquer acto de qualquer poder – legislativo, executivo e judicial.³⁷

No presente trabalho, em que pese tal preceito seja abordado enquanto decorrência do princípio da segurança jurídica tem-se a compreensão de que a proteção à confiança há muito deve ser objeto de estudo enquanto princípio próprio,

³⁶ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017, p 5. Disponível em:

<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018

³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição, Editora Almedina, 2003, p 257.

autônomo ao princípio da segurança jurídica em razão da dimensão de sua importância ao ordenamento jurídico.

Em suma, tal preceito trata da necessária estabilização que deve existir no âmbito da Administração Pública e em qualquer aspecto afeto à ordem constitucional. Segundo a lição doutrinária de Juarez Freitas o “*princípio da confiança legítima estatui o poder-dever de o administrador público zelar pela estabilidade da relação administrativa timbrada pela fidúcia mútua, sem injustificáveis rupturas e sem que se presuma a má-fé*”³⁸. No mesmo sentido é a seguinte lição doutrinária:

A proteção da confiança, por seu turno, afigura-se uma feição mais ampla, deduzida, imediatamente, da imposição de segurança jurídica e, mediamente, do Estado de Direito, que visa à obtenção de um estado de estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos das atividades estatais.³⁹

A dimensão objetiva do princípio da confiança, denominada também como abstrata, é a que mais interessa ao presente estudo, pois também cuida da razoabilidade que deve ser empregada em alterações legislativas, principalmente no que se refere às reformas da Constituição Federal. Acerca deste aspecto cabe transcrever a lição doutrinária:

Em sua dimensão objetiva, também chamada de abstrata, o princípio da confiança oferece suporte à vedação da aplicação imediata da lei nova a situações pendentes (retroatividade mínima, inautêntica ou, mais precisamente, retrospectividade), viabiliza a ultratividade da norma revogada, a manutenção de responsabilidade pública por instituições criadas cuja extinção enseja quebra de expectativas, a sustação de efeitos de mudança interpretativa de órgãos públicos, inclusive da própria jurisdição e, por fim, impõe a previsão de disposições transitórias razoáveis em processos de sucessão normativa ou de mutação jurisdicional.⁴⁰

Em regra, o referido princípio é objeto de estudo recorrente nas hipóteses de manutenção dos efeitos de ato administrativo considerado ilegal. Mas é fundamental

³⁸ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013, p 81-82.

³⁹ MAFFINI, Rafael da Cás. Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, p 55.

⁴⁰ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017 p 10. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

seu estudo e aplicação igualmente sobre as condutas legislativas, pois é no exercício do poder legislativo que frequentemente identifica-se a edição de normas materialmente em desacordo com os preceitos e os objetivos estabelecidos na Constituição Federal. Assim, apesar da regularidade formal e de iniciativa de muitas leis, a aplicação do princípio da confiança legítima decorre da necessidade de verificar e ponderar o aspecto material da norma, sobretudo em se tratando de emenda à constituição. Veja-se o entendimento doutrinário:

O princípio da proteção à confiança legítima seria utilizado nos casos concretos em que o ato inicial seja considerado ilegal, mas também regulando os atos normativos, de efeitos gerais e abstratos e até limitando o exercício da competência do legislador, impondo a necessidade da previsão de regras de transição razoáveis nos casos de mudança brusca de regimes jurídicos, como exemplo da atual discussão da reforma da previdência.⁴¹

Na hipótese de alteração de lei em desconformidade com a constituição e, em especial, que acarrete em prejuízo e retrocesso na relação da Administração Pública e seus administrados, tal princípio exerce papel limitador do poder de reforma legal, sendo verdadeira ferramenta de ponderação da legitimidade deste ato frente à ordem constitucional posta. Sobre esta relação de estabilidade jurídica em confluência com o necessário desenvolvimento legal pondera Canotilho:

A aplicação das leis não se reconduz, de forma radical, a esquemas dicotômicos de estabilidade/novidade. Por outras palavras: entre a permanência indefinida da disciplina jurídica existente e a aplicação incondicionada da nova normação, existem soluções de compromisso plasmadas em normas ou disposições transitórias.⁴²

Assim sendo, tanto o princípio da segurança jurídica quanto o princípio da proteção à confiança legítima devem ser ponderados frente às reformas previdenciárias do regime próprio de previdência, pois se têm nestas relações verdadeiras situações concretizadas, as quais geram expectativas legítimas dos servidores de deter determinado direito prestacional. Ora, no momento da concretização de determinado ato – neste caso, a contínua retenção de contribuições previdenciárias previstas em lei – passa a existir neste tipo de relação

⁴¹ LACERDA, Danilo Moura de. O princípio da proteção à confiança legítima como limite à anulação dos atos administrativos. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Direito Administrativo Transformador. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p 142 – 161.

⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição, Editora Almedina, 2003, p 263.

previdenciária o legítimo direito de confiar naquela relação jurídica estabelecida, a qual tem por lei determinado efeito jurídico previsto.⁴³

Neste ponto se revela a importância da previsão de regras de transição materialmente adequadas, capazes de ponderar a necessária evolução do direito com a efetiva e concreta expectativa gerada pelo segurado. Tal previsão é basilar a qualquer alteração previdenciária e deve regular a aplicação de novo regramento àqueles que já faziam parte do sistema previdenciário até então vigente. A regra de transição constitui garantia da primazia do direito subjetivo e material sobre o direito formal.

Acerca da essencialidade do direito transitório:

O direito transitório é a tradução técnica do propósito de conciliar o passado com o futuro. Transitório é o passageiro, no sentido de provisório, mas é também o excepcional, porque se distingue da regulação que se pretende comum ou permanente. O direito transitório dedica-se a atenuar os efeitos da sucessão normativa e a disciplinar o tempo jurídico, não o tempo natural, servindo para conciliar o tempo jurídico com o tempo natural, protegendo a confiança do cidadão na previsibilidade da ordem jurídica. (...)

No domínio temporal, o direito persegue duas finalidades tendencialmente conflitantes: por um lado, a estabilização das expectativas, a garantia da segurança no planejamento pessoal, social e econômico e, por outro, a inovação e adaptação da sociedade à evolução histórica e às circunstâncias.⁴⁴

Portanto, estes são mecanismos capazes de estabelecer proteção ao direito, em verdadeira consideração a justiça prospectiva, diante de situações próximas de sua consolidação. Ao propor emendas à constituição, portanto, o ente público não pode em qualquer hipótese causar modificações abruptas, em desacordo com aquilo que esperava o cidadão e, no caso, os servidores públicos. O servidor vinculado obrigatoriamente ao regime próprio de previdência detém uma legítima expectativa de usufruir direito nos termos do que dispõe a lei ao longo de seu vínculo. Por sua vez, a Administração Pública deverá ter em conta tal realidade fática nas hipóteses de alteração do regramento previdenciário, adotando assim regras de transição

⁴³ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 4. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

⁴⁴ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 201, p 3. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

materialmente adequadas. Por materialmente adequada se compreende a previsão transitória ponderada que não implique em prejuízo à garantia de acesso a benefício previdenciário, direito social prestacional.

Assim sendo, por todo exposto acima, vê-se que os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, considerados “elementos constitutivos do Estado de direito”⁴⁵ são fundamentais no âmbito das reformas previdenciárias dos servidores públicos, pois além da perspectiva de garantia do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, se traduzem como mecanismos de verificação da conformidade das alterações legais ao direito materialmente garantido pela Constituição Federal de 1988. Ademais, são fundamentos para o estabelecimento das regras disciplinadoras do direito transitório.

3.2 A vedação ao retrocesso social previdenciário

Ao longo do tempo tornou-se premente a necessidade de proteger a ordem constitucional brasileira e, sobretudo os direitos sociais nela elencados, de medidas restritivas de direitos advindas da atuação de agentes públicos, na seara dos atos administrativos e de forma ainda mais contundente no que se refere a atuação do Poder Legislativo. Diante deste contexto é que o princípio da vedação ao retrocesso social passou a deter papel essencial nesta perspectiva protetiva da norma constitucional.

Nesse sentido é que a vedação ao retrocesso social constitui princípio essencial do Estado brasileiro e caríssimo ao tema objeto deste estudo. Pode-se dizer inclusive que o Art. 3º da Constituição Federal, em seu inciso II, ao prever a garantia do desenvolvimento nacional enquanto objetivo da república endossa o princípio da vedação ao retrocesso, impondo o dever de sua observância. Interessante transcrever o conceito doutrinário acerca deste preceito:

Desta perspectiva, o Princípio da proibição do retrocesso pode ser visto, de uma forma genérica, como um dever negativo imposto ao Estado legislador, de forma a proteger os direitos sociais regulamentados infraconstitucionalmente, mediante uma proibição de revogação desta legislação. Isto é, um dever negativo decorrente de um dever positivo anterior. Trata-se de um corolário da previsão e estrutura dos direitos

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição, Editora Almedina, 2003, p 257.

fundamentais e, em última análise, da própria noção de Estado Democrático de Direito.⁴⁶

Assim, costumeiramente a análise deste princípio parte desta concepção de proibição do agir que implique em regresso à situação social anterior ou de piora no estado de direitos até então garantido. Entretanto, é necessário pensar tal conceito também na perspectiva de vedação a omissão do poder público, enquanto preceito que obriga poder político a realizar ações de desenvolvimento social, almejando sempre a concretização dos direitos e garantias insculpidos na Constituição Federal.

Ingo Wolfgang Sarlet aborda a vedação ao retrocesso social a partir da sua relação com os demais princípios fundamentais do direito:

a proibição ao retrocesso social costuma ser vinculada também ao dever de realização progressiva dos direitos sociais, tal como previsto no art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil. Além disso, a proibição ao retrocesso social guarda relação com o princípio da segurança jurídica (consagrado, entre outros, no Preâmbulo da Constituição Federal e no caput dos arts. 5º e 6º) e, assim, com os princípios do Estado Democrático e Social de Direito e da proteção da confiança, na medida em que tutela a proteção da confiança do indivíduo e da sociedade na ordem jurídica, e de modo especial na ordem constitucional, enquanto resguardo de certa estabilidade e continuidade do direito, notadamente quanto à preservação do núcleo essencial dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, a proibição de medidas retrocessivas reconduz-se ao princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, §1º, da CF), assim como, numa perspectiva defensiva do princípio da dignidade da pessoa humana, objetiva impedir a afetação dos níveis de proteção já concretizados das normas de direitos sociais, sobretudo no que concerne às garantias mínimas de existência digna.⁴⁷

A partir de tal perspectiva da vedação ao retrocesso social, o referido autor ressalta que toda a conduta que relativize ou deixe dúvidas quanto determinado estado de direito já constituído deve ser objeto de análise a fim de investigar a existência – ou não – de tal afronta no intuito de verificar a legitimidade de tal modificação da situação pré-existente, seja um ato de reforma legal ou ainda uma conduta administrativa.

Ressalta-se um dos tipos de controle elencados pelo jurista, o qual se relaciona diretamente com o princípio da segurança jurídica abordado anteriormente: *“quando couber, necessário ainda controlar o respeito às reservas legais e ao*

⁴⁶ MIOZZO, Pablo Castro. A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica. Porto Alegre: Verbo jurídico, 2010, p 93.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição, São Paulo: Saraiva, 2017, p 619-620.

*conteúdo do princípio da segurança jurídica e das respectivas garantias da coisa julgada, do ato jurídico e do direito adquirido, mas também aos requisitos da proteção à confiança legítima*⁴⁸.

Esta concepção interacionada da vedação ao retrocesso com os demais preceitos torna evidente que a vedação ao retrocesso deve ser observada na seara previdenciária, sobretudo no que se refere às alterações legislativas e aos efeitos de reformas sobre os servidores públicos que integram o sistema previdenciário. A ordem previdenciária, sob a justificativa falaciosa do equilíbrio financeiro, não pode ser recorrentemente alterada de modo a causar prejuízo dos direitos até então constituídos e garantidos pela norma constitucional e infraconstitucional. Ora, como exaustivamente tratado, o direito previdenciário enquanto dever de prestação por parte do Estado deve evoluir de forma a desenvolver o seu regramento, garantindo-se benefícios adequados à prestação deste direito social. Ao mudar drasticamente a forma de cálculo de um benefício, instituindo regras de transição que penalizam os servidores em demasia, não se está caminhando rumo ao desenvolvimento da previdência pública. Como restará evidente no próximo capítulo, a proposta de emenda à constituição em debate atualmente pretende alterar as normas previdenciárias de forma abrupta, implicando, inclusive, no estabelecimento de forma de cálculo perversa e que pode implicar na realidade de trabalhadores que nunca conseguirão perceber aposentadoria com valor de benefício correspondente a totalidade da média das contribuições. Estar-se tão somente garantindo os cofres públicos em detrimento da precarização de direitos sociais, em verdadeiro retrocesso social.

E não há que se sustentar a ideia de que o sistema previdenciário estruturado pelo regime de repartição não permita a aplicação deste entendimento. Ora, mesmo em tal hipótese de organização previdenciária deve mínima equidade entre a regra contributiva – financiamento do sistema – e a norma regente do benefício – contrapartida do sistema previdenciário⁴⁹. A bem da verdade, o princípio da proteção ao retrocesso tem como escopo fundamental proteger a dignidade da pessoa humana frente aos retrocessos, sobretudo em conjunturas de instabilidade política e

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição, São Paulo: Saraiva, 2017, p p 621.

⁴⁹ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

econômica, as quais não justificam a mera retirada de direitos. Isto porque uma vez que a prestação de determinado direito social alcança certo grau de sua realização, passa a fazer parte do núcleo de direitos instituídos na sociedade ou a determinado grupo social. Portanto, a partir de então o Estado deverá ter sua conduta prospectada para, minimamente, garantir este patamar atingido, com o objetivo de sua evolução.

Assim sendo, tal preceito deve estabelecer os limites das reformas previdenciárias, ponderando se a alteração pretendida implicará em retrocesso do direito prestado até então ou se está em conformidade com a evolução da ordem constitucional. Este liame é tênue, mas esta verificação deve ser exercida de forma recorrente, pois as propostas de reforma do regime próprio de previdência atualmente em debate, se aprovadas, causarão prejuízos aos servidores públicos, em verdadeiro retrocesso social.

3.3 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Nessa senda, o contexto de recorrentes alterações previdenciárias através das emendas à Constituição impõe a observância também dos preceitos da razoabilidade e da proporcionalidade, sobretudo no que se refere às regras transitórias.

Em primeiro, necessário estabelecer as premissas teóricas e conceituais destes princípios, o que possibilitará identificar sua relação com os limites sobre o poder reformador na seara previdenciária dos servidores públicos. O professor Juarez Freitas refere que o princípio da proporcionalidade “determina (não apenas exorta) que a Administração Pública ‘lato sensu’ evite agir com demasia ou de modo insuficiente, inoperante ou omissivo na consecução de seus objetivos primordiais”⁵⁰.

Acerca do conteúdo jurídico da razoabilidade leciona Luís Roberto Barroso:

Consiste ele em um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Trata-se de um parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio habitualmente se dilui num conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão bastante subjetiva. É

⁵⁰ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013, p 50.

razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar.⁵¹

O referido jurista aborda a razoabilidade e a proporcionalidade de forma conjunta, no sentido de que para a verificação de determinado ato ou conduta não de ser considerados “os motivos (*circunstâncias de fato*), os fins e os meios”⁵², ponderação essencial para avaliar a idoneidade do ato. Para Barroso, tais princípios são instrumentos de “ponderação entre valores constitucionais contrapostos”⁵³ e refere que a validade de qualquer ato, seja legislativo ou administrativo, pode ser objeto de análise nas seguintes hipóteses:

(a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação ao excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.⁵⁴

Vê-se que os princípios ora invocados dialogam diretamente com esta ponderação que a Administração Pública deve perseguir na sua conduta, diante de excesso ou omissão ou ainda em razão de dúvida quando dois valores constitucionais indicam soluções opostas ao administrador, devendo ser sopesados. Este exercício – ponderação de condutas a partir dos princípios referidos – é essencial em uma ordem constitucional promotora de direitos, como leciona Paulo Bonavides:

Chegamos, por conseguinte, ao advento de um novo Estado de Direito, à plenitude da constitucionalidade material. Sem o princípio da proporcionalidade, aquela constitucionalidade ficaria privada do instrumento mais poderoso de garantia dos direitos fundamentais contra possíveis e eventuais excessos perpetrados com o preenchimento do espaço aberto pela Constituição ao legislador para atuar formulativamente no domínio das reservas de lei.⁵⁵

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010, p 259.

⁵² *Loc. cit.*

⁵³ *Ibid*, p 260.

⁵⁴ *Ibid*, p 261.

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 32ª ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2017, p 435.

Tais princípios, tão caros à concretização dos direitos constitucionalmente garantidos, evidentemente são igualmente essenciais na seara previdenciária, em especial quando se refere às normas de transição aplicáveis aos servidores atingidos pela alteração das normas no curso de suas vidas funcionais. Esta análise, no âmbito dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sobre as reformas previdenciárias deve ocorrer, sobretudo, na ponderação das legítimas expectativas dos segurados frente à nova ordem estabelecida e o grau de frustração dos atingidos. Sobre tal aspecto Paulo Modesto reflete que o direito transitório deve estar em conformidade com todos os preceitos constitucionais, não causando graves prejuízos. Alerta que tal avaliação deve ser efetuada ao longo do tempo, *“pois restrições excessivas podem ser ministradas em gotas, ocultando a violação do princípio da proporcionalidade”*⁵⁶

Assim sendo, o direito social à previdência deve se sobrepor às conjunturas econômicas e financeiras, sob pena de afrontarem-se os princípios ora analisados. E é justamente o que vem acontecendo conforme a crítica doutrinária a seguir destacada:

o princípio da proporcionalidade – ou proibição do excesso – fora desconsiderado nas proposições tendentes à reformar o sistema previdenciário. Mendes (2011) identifica como violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso quando ocorre contrariedade, incongruência, irrazoabilidade e inadequação entre os meios e fins. (...) o meio é considerado adequado se, com sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; e é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais. O legislador, portanto, em observância ao princípio da proporcionalidade, não deverá ultrapassar os limites da discricionariedade que lhe fora outorgado de modo que, contatando a existência de outras medidas menos lesivas aos fins constitucionalmente pretendidos, deve ela ser priorizada.⁵⁷

Outro aspecto que deve ser considerado se refere a necessidade do sistema previdenciário ser equilibrado no que se refere ao seu financiamento por parte do segurado – servidor público – e a contrapartida estabelecida.

⁵⁶ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 201, p 3. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

⁵⁷ MIRANDA, Ana Caroline Pires. FERREIRA, Daniele Letícia Mendes. Princípios jurídicos e reforma da previdência: a efetividade dos direitos fundamentais no contexto brasileiro. In: XXVI Congresso Nacional do CONPEDI; Direitos Sociais, Segurança e Previdência Social. São Luis do Maranhão, CONPEDI, 2018, p 17. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/1go0lmzj/em59nLGz0IV4C56e.pdf>

Em que pese o pacífico entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico – aspecto que será abordado de forma breve no próximo capítulo -, se torna desproporcional e desarrazoada qualquer reforma previdenciária que implique em enorme desigualdade entre o financiamento do sistema, praticado através das contribuições previdenciárias do servidor, e a contrapartida estabelecida pelo benefício previdenciário concedido. Afrontará o princípio da proporcionalidade, portanto, a conduta que deixar de considerar a necessária proteção das legítimas expectativas geradas pelo servidor frente à relação jurídica estabelecida e, sobretudo, considerando o tempo transcorrido.⁵⁸ A verificação desta conduta deve ser realizada a partir de uma mesma geração de segurados, conforme a lição doutrinária a seguir destacada:

A exigência da equidade no financiamento do custeio e de contrapartida convoca abertamente o princípio da proporcionalidade (...) modificações estruturais do regime de financiamento do sistema próprio, sendo discriminatório e violador do princípio da proteção da confiança e da proporcionalidade a equiparação da situação jurídica desse grupo àquela dos novos entrantes do regime próprio, pelo singelo critério de se encontrarem abaixo de uma determinada faixa etária.⁵⁹

Do ponto de vista prático, compreende-se que a reforma previdenciária proposta e realizada sob a dita motivação de reequilíbrio financeiro e orçamentário, com a justificativa de evitar-se o suposto colapso do sistema previdenciário, sem, contudo, realizar qualquer tentativa de solução da questão – enfrentando o debate da dívida pública, por exemplo – afronta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois age em detrimento de direito social constitucionalmente garantido e de hierárquico valor na ordem brasileira. Acerca do necessário juízo de ponderação ao qual o administrador público está vinculado:

O administrador público, dito de outra maneira, está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos. Isso significa que o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), em suas duas facetas (vedação de excesso e vedação de

⁵⁸ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 10. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

⁵⁹ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2011, p 15-16. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

inoperância/omissão), apresenta-se especialmente relevante ao impor moderação no exercício de poderes e ao cobrar, diligentemente, o cumprimento dos deveres prestacionais positivos, de sorte a ser incorporado, obrigatoriamente, entre os parâmetros da avaliação sistêmica dos resultados da gestão pública.

Nessa medida, o princípio da proporcionalidade requer constante ponderação/hierarquização axiológica do administrador público e, por suposto, de quem controla as conduta administrativas.⁶⁰

Com esta compreensão é que também se consideram os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade como norteadores e limitadores das reformas.

⁶⁰ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013, p 52.

4 A VEDAÇÃO DO RETROCESSO PREVIDENCIÁRIO E OS LIMITES DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO

Até então o presente trabalho objetivou identificar a previdência social enquanto direito fundamental, de prestação devida pelo Estado aos cidadãos a ele vinculados, sendo a sua efetivação um dos objetivos para concretização dos valores previstos na Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito. A partir desta concepção o estudo tomou como enfoque o regime próprio de previdência dos servidores públicos e em especial à evolução deste sistema e todas as alterações já efetuadas através das emendas constitucionais.

A especial instituição de sistema próprio de previdência aos servidores públicos é justificada pelo caráter das funções desempenhadas por estes cidadãos, os quais efetivam em última escala todas as atividades estatais. Todavia, o RPPS vem sendo objetivo de recorrentes reformas previdenciárias ao longo dos anos, alterações na Constituição Federal que afetam diretamente a concretização material da previdência social a estes servidores, sob a falsa justificativa de colapso orçamentário. Assim sendo, diante da fragilidade deste sistema, alterado ao bel prazer do administrador público, é que se tornou fundamental pensar elementos limitadores do poder de reforma da Administração. Nesse sentido, cabe destacar o posicionamento doutrinário acerca da concepção de previdência social enquanto *“direito prestacional, consagrado no art. 6º, da Carta Política. E como prestação material indispensável a uma existência digna, constitui diretriz material, a guiar e vincular o Poder Reformador”*⁶¹.

Assim sendo, o poder reformador exercido pelo poder constituinte derivado deve reger-se pelos preceitos constitucionais e estar de acordo com os objetivos da sociedade brasileira, instituída através da Constituição Federal. Os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança legítima, da vedação ao retrocesso social, da razoabilidade e da proporcionalidade são ferramentas fundamentais para este processo norteador e limitador das reformas previdenciárias, sobretudo, no âmbito dos servidores públicos.

⁶¹ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 2. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

A partir desta delimitação e das reflexões até então propostas restou identificado que a seara de aplicação dos princípios norteadores e limitadores das reformas previdenciárias atua sobre as regras de transição aplicáveis aos servidores já vinculados ao ente público na época das modificações do sistema. Isto porque é necessário conferir valor e importância ao direito expectado, como bem referido a seguir:

Expectativas de direito dos servidores, inclusive por meio da edição de regras de transição entre as normas antes vigentes e as atuais, como verdadeiro limite material ao poder de reforma do poder constituinte derivado. (...) a proteção das expectativas de direito em homenagem ao princípio da segurança das relações jurídicas, essencial à democracia e ao Estado de Direito, deve impor como limite ao Poder de Reforma do Constituinte Derivado.⁶²

Com esta compreensão de que a previdência social deve ser capaz de normatizar os benefícios em consonância com os preceitos fundamentais da Administração Pública - já estudados - é que neste último capítulo se propõe uma análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, de maneira a identificar que nesta reforma pretendida o Executivo Federal sugere nova regra de transição em total desacordo com os princípios referidos, em conduta que atenta em última análise ao próprio direito social em debate.

4.1 Direito adquirido, direito prospectado e a análise do Poder Judiciário destes conceitos

Antes de adentrar a proposta de emenda à constituição atualmente em debate, cabe realizar um pequeno corte no transcorrer deste estudo tão somente para enfatizar que não se pretende “ressuscitar” a tese do direito adquirido a regime previdenciário. O direito adquirido compreendido como direito já consolidado e não exercido, consolidado no patrimônio jurídico do indivíduo. Constitui matéria pacífica no âmbito do Poder Judiciário, o qual decidiu pela caracterização do direito adquirido

⁶² RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 9. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

a benefício previdenciário tão somente quando o servidor houver preenchido todos os requisitos para aposentadoria na forma da norma até então vigente à época de alteração constitucional.

Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.104⁶³, a qual postulou a declaração de inconstitucionalidade de determinados dispositivos da Emenda Constitucional nº 41/03 sob o prisma de afronta ao direito adquirido. Veja-se a ementa do julgado:

Art. 2º e expressão "8º" do art. 10, ambos da EC 41/2003. Aposentadoria. *Tempus regit actum*. Regime jurídico. Direito adquirido: não ocorrência. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na EC 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da EC 41/2003. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na EC 41/2003, posteriormente alterada pela EC 47/2005. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

[ADI 3.104, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-9-2007, P, DJ de 9-11-2007.]

O Min. Carlos Britto em seu voto abordou de forma interessante a questão da previdência social:

(...) um dos sentidos das cláusulas pétreas é impedir o retrocesso. É garantir o avanço. Esse o significado último de uma cláusula pétrea. A nova Constituição traz uma conquista política, social, econômica e fraternal, de que natureza for, e a petrealidade passar a operar como uma garantia do avanço, então obtido. Uma interdição ao retrocesso.

Mas não é o caso de postular aqui a interpretação conforme, não é isso. Apenas eu quero mostrar como juristas de forte compleição intelectual, da elevada estatura científica de um Celso Antonio Bandeira de Mello, também não aceitam esse tipo de precariedade extrema do servidor, que às vésperas de obter um benefício se vê numa situação extremamente agravada a partir, muitas vezes, de uma política previdenciária açodada, equivocada, como se não estivéssemos diante de um instituto que a própria Constituição categoriza como um benefício. Não malefício.⁶⁴

Ainda que o referido voto tenha versado sobre o direito adquirido e que este não seja o objeto do presente trabalho, a reflexão do nobre Ministro diz muito sobre

⁶³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.104. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>. Acesso em 24 de junho de 2018.

⁶⁴ Ibid.

o tema ora abordado. Em que pese as decisões pacíficas acerca do instituto do direito adquirido no âmbito previdenciário – incontestáveis – o fato é que a tutela jurisdicional ainda vacila na proteção das expectativas dos servidores, a partir da compreensão de que estes verteram contribuições previdenciárias ao longo de sua vida funcional, em muita das oportunidades com base em um único regime de previdência, em uma única ordem legal. Assim, a pessoa prestes a se aposentar, mas que ainda não reuniu todos os requisitos necessários deve igualmente sofrer proteção especial por parte do Estado e da tutela jurisdicional. Ora, não pode manter-se o entendimento de que um servidor às vésperas de sua aposentadoria, faltando um mês, por exemplo, tenha o mesmo tratamento legal do servidor que deve ainda contribuir por cinco ou mais anos.

As regras de transição se firmam como os mecanismos capazes de tutelar tais situações delicadas. Todavia, ao que parece o Poder Judiciário ainda não adentrou de fato ao tema do direito prospectado como um efetivo direito dos servidores públicos há muito inseridos no sistema previdenciário quando do advento de determinada alteração legal. Assim, em muitas oportunidades situações que ensejam a tutela jurisdicional sob a ótica de proteção da legítima expectativa e do direito prospectado são apreciadas sob a ótica da inexistência de direito adquirido. De valia transcrever as seguintes reflexões doutrinárias:

Em diversas matérias, com destaque para a previdência social, não basta proteger quem alcançou todos os requisitos para a fruição de um direito subjetivo de aquisição progressiva (direito adquirido), sendo devido resguardar, com adequado grau de proporcionalidade, agentes em processo de formação do direito almejado. Não se trata de tutelar simples expectativa de direito, mas de reconhecer valor jurídico ponderado para situações jurídicas que se encadeiam no curso do tempo, à semelhança de degraus de aquisição paulatina de requisitos para obtenção da situação subjetiva final, e que não podem ser equiparadas à situação dos novos entrantes do regime, sob pena de fraudar as expectativas legítimas. Numa palavra: a relação previdenciária é um processo, comportando situações jurídicas intermediárias, cujo valor jurídico não se mede sem consideração ao princípio da proporcionalidade e da equidade.⁶⁵

não só direitos adquiridos, mas igualmente as expectativas de direitos que decorrem de tais relações, devem constituir-se como limites materiais ao poder de reforma constitucional, para além de servirem de paradigmas para a edição de regras de transição, tudo em homenagem ao princípio da segurança jurídica (corolário do Estado Democrático de Direito), e aos

⁶⁵ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017, p 4. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

princípios dele decorrentes: princípio da determinabilidade das leis e princípios da proteção da confiança (previsibilidade e boa-fé).⁶⁶

Nesse sentido, o debate posto reside no fato de que atualmente o servidor está à mercê das alterações legislativas, as quais são, na maior parte das situações, condicionadas pelas situações econômicas momentâneas, mas implicam em reflexos para toda vida de um trabalhador. Este é o debate posto.

Assim, não há caminho senão o de utilizar os princípios constitucionais, os quais revelam os valores e os objetivos do sistema constitucional, como mecanismos de controle e de limitação da conduta legislativa, elementos que podem auxiliar a sopesar os direitos prospectados. Marcelo Barroso Lima de Brito Campos vê nas regras de transição o foco desta perspectiva, pois considera que “rol desta transição se encontram, além de meras expectativas de direitos, também os direitos expectados, que, apesar de ainda não serem adquiridos, não deixam de ser direitos.”⁶⁷

Interessante finalizar este aparte com a lição doutrinária de Luís Roberto Barroso, com a compreensão de que a transição razoável constitui, na verdade, um dever. Veja-se:

A expectativa de direito identifica a situação em que o ciclo de eventos previstos para a aquisição do direito já foi iniciado, mas ainda não se completou no momento em que sobrevém uma nova norma alterando o tratamento jurídico da matéria. (...) é possível cogitar, nessa ordem de ideias, de direito a uma transição razoável.⁶⁸

Passa-se, portanto, a analisar a proposta de emenda à constituição em debate atualmente.

4.2 Os impactos da Proposta de Emenda à Constituição 287-A aos servidores públicos

⁶⁶ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março, p 4. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

⁶⁷ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 248-249.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010, p 185.

Em regra toda e qualquer reforma previdenciária sempre terá como objetivo alterar as condições de concessão dos benefícios e o próprio cálculo do benefício, ou seja, as condições de seu recebimento. Para tanto se deve sempre pensar a previdência como garantia de futuro à cidadãos que utilizaram a sua força de trabalho em prol da sociedade durante toda sua vida, devendo ser o benefício previdenciário a devida contraprestação não só das contribuições previdenciárias recolhidas ao longo dos anos, mas igualmente direito social a fim de garantir dignidade àqueles que se dedicaram ao longo da vida.

Pois bem.

No mês de dezembro de 2016 o Executivo Federal – governo Michel Temer – apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 287, pela qual pretende a alteração de diversos dispositivos da Constituição Federal afeto às normas gerais dos benefícios previdenciários, tanto dos servidores públicos – Regime Próprio de Previdência Social – quanto dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Os motivos expostos pela Administração Pública federal como fundantes para a propositura desta PEC residem, sobretudo, na insustentabilidade do dito e suposto déficit da previdência, como foi inclusive objeto de propaganda institucional. Nesse sentido é a crítica doutrinária, a qual defende a existência de superávit da seguridade social:

Ocorre que esses argumentos não correspondem à realidade dos fatos. Não existe o propalado déficit. Com efeito, se tomada a relação da receita das contribuições previdenciárias (cotas patronal e do empregador) com a despesa do RGPS, certamente se verificará o déficit. Entretanto, se tomada, como determina a Constituição (CF, art. 194) a relação da receita da seguridade social (conjunto da previdência social, saúde e assistência social) com despesa da seguridade social, será apurado um superávit. (...) O superávit da seguridade social é tão evidente que sobre ele incide a DRU – Desvinculação da Receita da União, cuja alíquota foi majorada de 20% para 30% (DCT, CF, art. 76, com a redução da EC 93/2016). Como pode um sistema que se imputa deficitário ter um desvio de quase 1/3 de sua receita? Contradição evidente. O sistema é, na verdade, superavitário.⁶⁹

Não se irá nem sequer debater a fundo a realidade fática e orçamentária da previdência social brasileira, pois tal debate demandaria estudo próprio sobre a relatividade desta afirmação pelo Executivo Federal. O fato é que este aspecto

⁶⁹ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017, p 469 – 471.

orçamentário em conjunto com o aumento da expectativa de vida dos brasileiros foram os motivos determinantes para apresentação da Proposta de Emenda à Constituição, segundo o Governo Federal.

A fim de não destoar do tema abordado, estudar-se-á tão somente a parte da proposta afeta ao regime próprio de previdência, sempre com a perspectiva de que a vontade política do Executivo Federal é a de igualar quase que na totalidade as regras previdenciárias aplicáveis ao RGPS e ao RPPS.

Inicialmente a proposta previu de forma geral a seguintes mudanças de perspectivas: (a) aumento de idade mínima de aposentadoria para sessenta e cinco (65) tanto para homens quanto para mulheres, sem distinção e ajustável ao aumento da expectativa de vida; (b) tempo de contribuição mínimo de vinte e cinco (25) anos; (c) redução drástica do cálculo da média das contribuições para fins de concessão dos benefícios; (d) extinção da aposentadoria por idade; (e) extinção dos requisitos diferenciados para aposentadorias de professores e aposentadorias especiais; (f) obrigação de aplicar o teto do RGPS ao RPPS; (g) aplicação de igual critério de reajuste dos benefícios em qualquer regime de previdência; (h) proibição de acumular proventos de aposentadoria e de pensão ou duas pensões por morte; (i) preservação do direito adquirido; (j) regras de transição para os servidores com mais de cinquenta (50) anos, se homem, ou quarenta e cinco (45) anos, se mulher; entre outros.⁷⁰

A referida proposta gerou grande mobilização contrária a nível nacional e foi obstada principalmente pelo movimento e pela pressão política advinda dos movimentos representativos dos servidores públicos de todas as esferas públicas. A partir do debate político instaurado, da modificação da proposta por parte do Governo Temer e após a tramitação na comissão especial instaurada, foi consolidada nova proposta, a emenda aglutinativa global à proposta de Emenda à Constituição 287-A⁷¹. A referida proposta está atualmente pronta para apreciação do plenário da Câmara dos Deputados. Em suma, o Executivo Federal abrandou um

⁷⁰ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=72DB19A6A71C7E10B61CF610CB3CC219.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em 25 de junho de 2018.

⁷¹ Resultante da aglutinação do texto original com o substitutivo adotado pela comissão especial e com as emendas nº 2, 3, 7, 12, 17, 23, 58, 66, 68, 78 e 126; texto integral disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>

pouco a proposta, mas cabe ressaltar as modificações pretendidas no âmbito do regime próprio de previdência.

No que tange aos requisitos de concessão dos benefícios de aposentadoria, a proposta não é mais no sentido de unificação das idades mínimas entre homens e mulheres. Apesar deste recuo estratégico a Administração Pública Federal propõe o aumento das idades mínimas para aposentadoria voluntária, para sessenta e cinco (65) anos para homens e para sessenta e dois (62) anos para mulheres. O tempo de contribuição proposto enquanto critério para concessão da aposentadoria voluntária é de vinte e cinco (25) anos de contribuição tanto para homens quanto para mulheres, devendo ser cumpridos dez (10) anos de efetivo exercício no serviço público e cinco (5) no cargo em que ocorrer a aposentadoria.

Já a forma de cálculo dos benefícios da aposentadoria voluntária passa a ser efetuada nos termos da proposta pela totalidade das contribuições e não mais pelas maiores contribuições vertidas. O benefício corresponderá a 70% desta média obtida, podendo este valor ser majorado quanto maior o tempo de contribuição prestado. Além das alterações propostas sobre o benefício da aposentadoria voluntária, a PEC pretende alterar os outros benefícios do regime próprio de previdência. O instituto da readaptação passa a ser reconhecido no âmbito constitucional, sendo a sua tentativa obrigatória. Somente na hipótese de impossibilidade da readaptação é que nos termos da proposta é concedida a aposentadoria por invalidez permanente. No texto este benefício tem forma de cálculo idêntica a da aposentadoria voluntária, com exceção das situações em que a invalidez permanente decorra de acidente em serviço e doença profissional, caso em que o benefício resulta de cem por cento (100%) da média das contribuições.

A proposta também altera a forma de cálculo da aposentadoria compulsória, modalidade que é concedida aos setenta e cinco (75) atingidos pelo segurado. Na PEC a forma de cálculo aplica proporção aritmética deves prejudicial a esta categoria de segurados, pois prevê que o benefício será o resultado do tempo de contribuição dividido por 25, sendo o resultado limitado a um (1), multiplicado pelo resultado obtido a partir do cálculo de 70% da média simples das contribuições. O texto aglutinado pela comissão especial da Câmara dos Deputados manteve os benefícios destinados aos servidores submetidos a condições especiais, mas autoriza que os entes públicos estaduais e municipais estabeleçam requisitos próprios e ainda trata da possibilidade de limitação deste direito no caso da

exposição à agentes nocivos à saúde. A aposentadoria de professor, a qual seria extinta na primeira proposta, foi mantida na PEC 287-A, com requisitos idênticos para todo o magistério – homens e mulheres – em sessenta (60) anos de idade e vinte e cinco (25) de tempo de contribuição.

O benefício da pensão por morte, um dos temas de maior crítica na primeira proposta enviada pela Administração Pública Federal, tem as seguintes propostas de modificação: (a) benefício cálculo com cota familiar de 50% da média das contribuições acrescida de 10% por dependente, limitado a 100%; (b) a extinção das cotas com a perda da qualidade de segurado; (c) a vedação de perceber mais de uma pensão; (d) percepção de proventos de aposentadoria e de pensão só ocorrerá de forma simultânea se os benefícios somados não ultrapassarem dois salários mínimos. O direito adquirido, ou seja, o direito a aposentadoria com fundamento em regra anterior caso já preenchidos os requisitos para concessão no momento da reforma previdenciária, tem sua previsão no artigo 6º da proposta, em consonância com o entendimento do Poder Judiciário acerca da matéria. Em suma, estas são as principais modificações que o Executivo Federal pretende aprovar através da PEC 287-A para regular os benefícios dos servidores vinculados ao serviço público partir de sua aprovação, se for o caso.

Percebe-se que as modificações propostas, caso aprovadas, representarão substancial alteração do sistema previdenciário dos servidores públicos. Entende-se, todavia, que para além do juízo de mérito da proposta, a pretensão de modificar a norma aos servidores futuros não implica em qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade. Diferente é a situação das regras transitórias propostas, aplicáveis aos servidores que já integram o serviço público, conforme se abordará a seguir.

4.3 O verdadeiro retrocesso da regra de transição da PEC 287-A

Em especial, no que se refere a proposta de reforma à constituição nº 287-A, o artigo 2º do texto legal apresentado se caracteriza como cristalino exemplo de regra de transição ilegítima, a qual afronta a todos os preceitos basilares da conduta estatal e da relação entre Administração Pública e seus servidores. O referido artigo legisla sobre as regras transitórias aplicáveis aos servidores já inseridos no sistema previdenciário atual e beira à deslealdade por Executivo Federal.

Neste ponto, se entende necessária a transcrição de parte do dispositivo legal proposto, conferindo destaque aos aspectos de maior controvérsia.

Art. 2º Ressalvado o disposto no art. 3º e o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 40 da Constituição, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação desta Emenda poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;
- II - trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;
- IV - cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e
- V - período adicional de contribuição equivalente a 30% (trinta por cento) do tempo que, na data de publicação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto no inciso II.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, os limites mínimos de idade previstos no inciso I do caput serão acrescidos em um ano para ambos os sexos, sendo reproduzida a mesma elevação a cada dois anos, até o limite de sessenta e dois anos para as mulheres e sessenta e cinco anos para os homens.

§ 2º O limite de idade aplicável a cada servidor, decorrente do disposto no § 1º, será determinado na data de publicação desta Emenda, com base no período remanescente de contribuição, resultante da combinação do disposto nos incisos II e V do caput, e não será alterado pela data de efetivo recolhimento das contribuições.

(...)

§ 5º Salvo no caso do exercício da opção prevista nos §§ 14 e 16 do art. 40 da Constituição, os proventos das aposentadorias concedidas de acordo com este artigo corresponderão:

- I - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 **e que se aposentem aos sessenta anos de idade, na hipótese do § 4º, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta e dois anos, se mulher, nos demais casos;**
- II - a 100% (cem por cento) da média prevista no § 2º-A do art. 40 da Constituição, para o servidor que ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003 não contemplado no inciso I;
- III - ao valor resultante do cálculo previsto no inciso I do § 3º, do art. 40 da Constituição, considerando-se vinte e cinco anos como tempo mínimo de contribuição, para o servidor não contemplado nos incisos I e II.

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas de acordo com este artigo não serão inferiores ao valor referido no § 2º do art. 201 da Constituição e serão reajustados:

- I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas na forma do inciso I do § 5º; ou
- II - nos termos do § 8º do art. 40 da Constituição, se concedidas na forma dos incisos II e III do § 5º.

Vê-se que o artigo 2º acima anuncia a regra de transição garantindo a primeira vista a concessão de benefícios com idade e tempo de contribuição nos termos da norma atual aos servidores já inseridos no sistema, desde que preenchido o chamado “pedágio”, qual seja: o cumprimento de mais trinta por cento (30%) do tempo de contribuição remanescente. Em uma primeira análise, portanto, se poderia dizer que a expectativa de direito dos servidores estaria adequadamente ponderada e considerada pelo poder constituinte derivado em caso de aprovação da PEC.

Todavia, a bem da verdade a proposta é perversa no aspecto do direito transitório, o que se verifica da leitura dos parágrafos acima destacados. A proposta prevê que em 2020 o requisito mínimo de idade será acrescido em um ano, sendo posteriormente elevados de igual forma a cada dois anos até que sejam iguais os requisitos de idade dispostos na regra geral, sessenta e dois (62) anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco (65) anos de idade, se homem. Igual sistemática aos servidores do magistério, até o limite de sessenta (60) anos de idade. O maior problema está, no entanto, na disposição contida nos parágrafos quinto e sexto.

Isto porque a Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A condiciona o cálculo dos servidores ingressantes até 31 de dezembro de 2003 com base na última remuneração - a conhecida integralidade ainda garantida – ao cumprimento dos requisitos de idade mínima da nova regra geral, ou seja: sessenta (60) anos ao integrante do magistério, sessenta e dois (62) à mulher e sessenta e cinco (65) ao homem. Ademais, ao tratar sobre o reajustamento dos benefícios e em especialidade sobre a regra da paridade garantida atualmente aos servidores ingressantes até a Emenda Constitucional nº 41/03, a nova proposta condiciona a incidência da paridade à igual situação de preenchimento dos requisitos de idades mínimas da regra geral. Do contrário, tais servidores tem o reajuste dos benefícios somente com base no índice de recomposição geral dos benefícios, com o fim único de recomposição da mora.

Ora, esta regra de transição proposta constitui verdadeira afronta aos preceitos objeto de estudo ao longo do presente trabalho e, em última escala, relativiza o cumprimento do próprio direito do servidor de ter assegurada previdência social digna, enquanto direito social fundamental à ordem jurídica brasileira. Além disto, por meio do artigo 23⁷² a PEC pretende revogar dispositivos afetos a paridade

⁷² Art. 23. Ficam revogados:
I - os §§ 4º, III, e 21 do art. 40 da Constituição;

e a integralidade das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05. Cabe conferir destaque à reflexão doutrinária acerca de tal proposta:

a revogação das regras de transição em vigor fere o princípio da segurança (CF, arts. 5º e 6º), porquanto os servidores mantiveram uma relação de longo e sucessivo trato fiando nessas regras, planejando sua vida, sua carreira e sua inatividade funcional com base nelas e, agora, simplesmente o Governo pretende revogá-las desconsiderando o tempo decorrido e a necessidade de sua proteção

Revogar as atuais regras de transição é imputar descrédito ao sistema previdenciário, ofende à boa-fé e a confiança legítima que nutre a recíproca relação previdenciária de servidor e Administração Pública (RPPS). Corrompe os direitos expectados e rui o próprio Estado Democrático de Direito (...)⁷³

O estabelecimento no direito transitório do cumprimento de algum requisito ou condição novo ao servidor já inserido no serviço público não é o que constitui por si só ato em desacordo com os princípios constitucionais. No caso, o dito “pedágio” de 30% proposto está em conformidade com o direito transitório, sem afrontar a justiça prospectiva e o direito expectado dos segurados do regime próprio de previdência, Ora, o que caracteriza tal violação na verdade é o grau de inovação destas regras aplicáveis e, sobretudo, os reflexos que tais normas de transição acarretam sobre a concessão do benefício tão esperado pelo segurado. Ao dispor sobre regras transitórias, o poder constituinte derivado deve estar atento à progressiva transição entre a realidade jurídica enfrentada pelo segurado e a nova ordem posta pela reforma previdenciária. Nesse sentido as *“reformas devem intensificar a relação entre contribuição e prestação e reforçar o princípio da contributividade. Reformas apenas de redução de gasto social com prestações não são reformas previdenciárias, mas apenas ajustes fiscais”*⁷⁴.

Há claro retrocesso na regra de transição proposta pela PEC nº 287 não só pela revogação indistinta das regras de transição anteriores, mas, sobretudo, em razão da previsão contida no artigo 2º. Isso porque retira de determinada categoria de segurados – servidores públicos ocupantes de cargo efetivo inseridos no sistema

II - os arts. 9º e 15 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998:

III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003:

IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

⁷³ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017p 491.

⁷⁴ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017, p 28. Disponível em:

<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018

até 31 de dezembro de 2003 – a expectativa legítima de ter seus proventos calculados com base na última remuneração e atualizados pela regra da paridade, condicionando idade mínima em muito superior para a concessão destes benefícios na forma até hoje garantida. Caracterizado, portanto, afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social previdenciário, bem como ao princípio da confiança legítima. Tal proposta é em muito abrupta, revelando-se verdadeiro ato em contrariedade a diversos princípios, nos termos da crítica a seguir transcrita:

Noutro dizer: a nova norma pode alterar, de forma desproporcional, o significado relativo do tempo contributivo acumulado se for realizada como simples operação aritmética. Pode-se afigurar eventual retrospectividade ilegítima. A falta de manutenção em disposições transitórias do valor relativo do tempo transcorrido pode ser considerada ofensiva à segurança jurídica, por seu caráter abrupto e desarrazoado, uma vez que a norma anterior, que estabelecia um “arco temporal” com início e fim delimitados, assegurava uma previsibilidade para o acesso a benefícios que não deve ser desconsiderada.⁷⁵

Em igual sentido se pode afirmar categoricamente que não há proporcionalidade nem sequer razoabilidade em regra de transição que altera tanto os requisitos de concessão quanto os critérios de cálculo dos benefícios previdenciários a serem concedidos aos servidores que já integram os quadros do serviço público. Evidente que a Administração Pública propõe a reforma previdenciária nestes termos com o claro objetivo de reduzir custos com os benefícios, primando pelo aspecto econômico em detrimento do social.

A conduta exorta do texto da Proposta de Emenda à Constituição até então apresentado beira, inclusive, à má-fé para com os servidores públicos, pois a o texto legal causa a aparência de normalidade e regularidade ao dispor sobre as regras de transição no sentido de que estaria garantindo direitos, mas na verdade tem em seu conteúdo regra deveras perversa. Aliás, pode se dizer que a regra de transição na hipótese de preenchimento dos requisitos de idade mínima da norma geral como condição para deferimento de benefício integral e com paridade implicará, caso aprovada a PEC, em direito transitório mais gravoso do que a regra geral da reforma. Isto porque a regra de transição prevê, nos exatos termos da disposição constitucional atual, o preenchimento de trinta (30) ou trinta e cinco (35) anos de

⁷⁵ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017, p 5. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>>, Acesso em: 22 de maio de 2018

contribuição, se mulher ou se homem, respectivamente. Assim sendo, para preservar os critérios de cálculo hoje estabelecidos os servidores ingressantes até a Emenda Constitucional nº 41/03 se submeterão, caso aprovada a PEC, ao aumento desproporcional e injustificado dos critérios de concessão de proventos, e, neste aspecto, em prejuízo, também se comparado aos requisitos exigidos dos servidores submetidos a regra geral.

Como já referido ao longo deste trabalho, é de público e notório conhecimento que a previdência social, seja dos servidores públicos ou dos trabalhadores da iniciativa privada, não pode ser concebida a partir de conceitos, normas e benefícios estanques. O direito previdenciário deve acompanhar as transformações sociais. Todavia, sobretudo na esfera do regime próprio de previdência, tais modificações não podem ser realizadas sem o cuidado essencial com os demais preceitos norteadores da Administração Pública. É preciso avaliar não apenas a realidade orçamentária, mas também a adequada proporção entre o financiamento exigido dos segurados e a contraprestação devida pelo sistema próprio de previdência e, acima de todos os aspectos, a previdência social deve ser sempre pautada no sentido de sua evolução enquanto direito social prestacional, em direção ao seu contínuo e permanente desenvolvimento.

Em direção diametralmente oposta ao que se defende pelo presente trabalho, a proposta de emenda à constituição em pauta no Congresso Nacional representa grande retrocesso previdenciário, estando em contrariedade aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, da razoabilidade, da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso social, conforme restou evidenciado.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou o estudo do regime próprio de previdência aplicável aos benefícios dos servidores públicos de cargo efetivo brasileiros, em especial a partir de problemática conjuntura pela qual o debate em torno das propostas de reforma previdenciária, através de Emendas à Constituição, vem sendo pautado a partir da perspectiva orçamentária, tão somente. A metodologia aplicada foi embasada no método indutivo, a partir da observação de uma realidade e da problemática referida, através da pesquisa bibliográfica.

Assim, o primeiro capítulo teve o escopo de delimitar conceitual e historicamente a previdência social. De início se procurou abordar brevemente as origens da concepção de proteção social propriamente dita, com a consequente evolução da ideia de seguridade social e da própria previdência social. A abordagem histórica demonstrou que a proteção social surgiu como ideia oriunda da própria evolução no que se refere à função estatal. Em um primeiro momento as ações políticas no sentido de conferir proteção social foram dirigidas aos vulneráveis, relacionadas à esfera da assistência social propriamente dita. Posteriormente, tais políticas foram ampliadas e ganharam o caráter de proteção social ao trabalho, sendo inclusive uma maneira de evitar-se conflitos entre trabalhadores e empregadores.

Com a concepção de Estado Social Constitucional e a expansão dos textos constitucionais propriamente ditos, e posteriormente com a consolidação do Estado Democrático de Direito e da prevalência da dignidade da pessoa humana, a importância da seguridade social ganhou outra relevância. Em especial, no âmbito brasileiro, as políticas em torno desta proteção foram esparsas durante muitos anos. Foi a Constituição Federal de 1988 que representou o verdadeiro compromisso do Estado brasileiro com os direitos sociais. Igualmente foi a Carta Magna vigente que sistematizou a seguridade social em seus três eixos: saúde, assistência social e previdência social, pertinente ao debate proposto. A partir desta delimitação histórica passou-se a abordar a previdência social propriamente dita, a premissa de que constitui um direito social de caráter prestacional – dever do Estado - e em especial o regime próprio de previdência dos servidores públicos de cargos efetivos. O estudo acerca das reformas previdenciárias já realizadas nesta seara – Emendas Constitucionais nº 03/93, 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12 – possibilitou a

conclusão de que a vontade política vem com o passar dos anos aproximando as normas aplicáveis ao regime próprio de previdência às normas incidentes sobre o regime geral de previdência, apesar das peculiaridades do vínculo de natureza estatutária. Estes fatores é que evidenciam a necessidade de se ter extremo cuidado com as reformas previdenciárias do regime próprio de previdência, para que estas estejam sempre em conformidade com o espírito e com os objetivos do Estado brasileiro garantidor e promotor de direitos.

Nesse sentido, o segundo capítulo preocupa-se em abordar os princípios que devem nortear a relação entre servidor público e a Administração Pública, os quais são, em última análise, os elementos de limitação do poder de reforma da Constituição, especialmente na seara previdenciária. Os preceitos da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima são destacados neste processo de avaliação das reformas legislativas, pois são elementos fundantes do Estado a partir da perspectiva já bem estabelecidas na seara constitucional – do direito adquirido e do ato jurídico perfeito -, mas que devem ser sopesados igualmente como elementos para verificar se as alterações legislativas propostas estão em conformidade com os preceitos materialmente garantidos pela Constituição Federal. Por sua vez, o princípio da vedação ao retrocesso social previdenciário é basilar enquanto ferramenta para limitação do poder reformador da previdência, pois atua no sentido de proibir prejuízo ou regresso à situação anterior, mas também tem força propositiva, no sentido de que a Administração Pública deve agir para desenvolver positivamente o sistema previdenciário. A razoabilidade e a proporcionalidade também foram princípios analisados e identificados como fundamentais no exercício da ponderação da conduta administrativa. Tal avaliação passa por identificar não só os motivos, os meios e os fins propostos, mas também por sopesar o grau de relação entre as legítimas expectativas e o grau de frustração oriundos de nova norma previdenciária.

Por fim, no terceiro e último capítulo, inicialmente fez-se breve recorte quanto ao conceito de direito adquirido e quanto ao entendimento do Poder Judiciário sobre o tema, ressaltando que o presente trabalho não tem a pretensão de retomar a tese do direito adquirido a regime jurídico previdenciário, mas sim debater o direito expectado e a justiça prospectiva, a ser considerada sobre as situações dos servidores públicos já inseridos no âmbito público quando da edição de reforma previdenciária. Após, se pretendeu aplicar as reflexões doutrinárias e de concepção

de sistema previdenciário até então abordadas sobre a realidade enfrentada, em específico frente à Proposta de Reforma à Constituição nº 287-A apresentada pelo Executivo Federal e consolidada em proposta aglutinativa após os trâmites e as emendas na comissão especial designada pela Câmara dos Deputados Federais. Após breve resumo das propostas relacionadas ao regime próprio de previdência social o estudo centrou-se na regra de transição da proposição, demonstrando a contrariedade deste aspecto da PEC em relação aos princípios e preceitos anteriormente abordados. Ora, se tem a consciência de que o tema relativo às reformas previdenciárias já foi em diversas oportunidades debatido por renomados juristas e operadores do direito.

Entretanto, tal debate de fundamental importância deve ser retomado, não sob a perspectiva do direito adquirido ou do ato jurídico perfeito, mas sim sob a concepção de que a previdência social dos servidores públicos deve estar em consonância com os objetivos e fins perseguidos pela Constituição Federal. Ao contrário, ao longo dos anos o direito a previdência social materialmente digna vem sendo posto à prova pelas alterações legislativas e corre especial risco pela propositura da PEC nº 287-A, verdadeiro retrocesso social e previdenciário no que se refere às suas regras de transição. Em conclusão, não há dúvidas de que o combate à conjuntura reformista de fundo econômico exclusivo passa pelo fortalecimento do direito expectado, de proteção e maior valor à legítima expectativa dos servidores, fortalecimento e consolidação da análise principiológica das reformas previdenciárias sobre o regime próprio. Somente com estes mecanismos será possível exercer limitações materiais ao poder de reforma no âmbito previdenciário exercido pelo poder constituinte derivado. É dever do pensamento acadêmico esta provocação, questionando as condutas legislativas, as decisões judiciais sobre a matéria, especialmente demonstrando a distinção fundamental entre o direito adquirido e o direito prospectado, devendo este último ser respeitado e considerado nas regras de transição previdenciárias.

Assim sendo, através do presente trabalho se objetivou demonstrar a necessidade e a possibilidade de efetivar-se elementos limitadores da reforma previdenciária, perseguindo-se a máxima eficácia das normas veiculadoras da previdência do servidor público, em especial, evidenciando a necessidade de edição de normas de transição que protejam os direitos previdenciários em curso.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32ª ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2017.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. COSTA, José Ricardo Caetano. **O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile**. In: JURIS, Rio Grande, v. 24: p. 63-90, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm

BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm

BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm

BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012**. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287**. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=72DB19A6A71C7E10B61CF610CB3CC219.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em 25 de junho de 2018.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 8ª edição, Curitiba: Juruá, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição, Editora Almedina, 2003

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010.

LACERDA, Danilo Moura de. O princípio da proteção à confiança legítima como limite à anulação dos atos administrativos. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito Administrativo Transformador**. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p 142 – 161.

Declaração Universal de Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 28 de junho de 2018.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2013

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Beneficiários da Previdência Social no Contexto dos Direitos Humanos e Fundamentais**. Revista Justiça do Trabalho, Belo Horizonte, ano 2014, n 363, março de 2014, p 03. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=244185>, Acesso em: 22 de maio de 2018

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MIOZZO, Pablo Castro. **A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica**. Porto Alegre: Verbo jurídico, 2010.

MIRANDA, Ana Caroline Pires. FERREIRA, Daniele Letícia Mendes. **Princípios jurídicos e reforma da previdência: a efetividade dos direitos fundamentais no contexto brasileiro**. In: XXVI Congresso Nacional do CONPEDI; Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social. São Luis do Maranhão, CONPEDI, 2018. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/1go0lmzj/em59nLGz0IV4C56e.pdf>

MODESTO, Paulo. **Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=247243>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. **Regime próprio de previdência do servidor público - Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e os direitos em formação**. A&C – Revista de Direito Administrativos e Constitucional, Belo Horizonte, n. 27, ano 7, Janeiro/Março. Disponível em:

<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx.?pdiCntd=39754>>, Acesso em: 22 de maio de 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2017.