



ISABELLA DE ALMEIDA SILVA

A (in)constitucionalidade dos aspectos trazidos pela reforma da previdência dada pela EC 103/19 em torno da aposentadoria voluntária dos Servidores Públicos à luz da segurança jurídica

SALVADOR- BA
2021



ISABELLA DE ALMEIDA SILVA

A (in)constitucionalidade dos aspectos trazidos pela reforma da previdência dada pela EC 103/19 em torno da aposentadoria voluntária dos Servidores Públicos à luz da segurança jurídica

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Jadson Correia de Oliveira

SALVADOR-BA
2021

"O homem, e, de uma maneira geral, todo o ser racional, existe como um fim em si mesmo, não simplesmente como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade "

Immanuel Kant

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar a reforma da previdência dada pela EC 103/19, mais pormenorizadamente os novos critérios de elegibilidade para fins de aposentadoria voluntária dos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social à luz da segurança jurídica e da proteção da confiança. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o advento da referenciada EC 103/19, a previdência dos servidores públicos logrou passar por diversas reformas mediante emendas constitucionais: EC 03/1993; EC 20/1998; EC 41/2003 e EC 47/2005. Nesse cenário de constantes mudanças, verifica-se uma franca ruptura em torno da segurança jurídica, assim como do corolário da proteção da confiança, frise-se, nutridos pelos administrados quanto a perenização das normas previdenciárias que lhes albergam, culminando por impactar diretamente nos projetos de vida traçados pelos servidores em torno da tão almejada inatividade. Sob tal ótica, serão analisados os aspectos da EC 103/19 e do instituto da segurança jurídica e da proteção da confiança com vistas a concluir pela inconstitucionalidade dos novos critérios de elegibilidade eleitos pela nova reforma à luz da segurança jurídica e proteção da confiança.

Palavras-chaves: REFORMA DA PREVIDÊNCIA. EC 103/19. SEGURANÇA JURÍDICA. PRINCÍPIO DA CONFIANÇA. REGRAS DE TRANSIÇÃO.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the pension reform given by EC 103/19, in more detail the new eligibility criteria for voluntary retirement of public servants linked to the Special Social Security Regime in light of legal security and the protection of trust . Since the promulgation of the Federal Constitution of 1988 until the advent of the referenced EC 103/19, the social security of public servants was able to undergo several reforms through constitutional amendments: EC 03/1993; EC 20/1998; EC 41/2003 and EC 47/2005. In this scenario of constant changes, there is a clear rupture around legal security, as well as the corollary of the protection of trust, it should be noted, nurtured by those managed in terms of the perpetuation of the social security rules that house them, culminating in directly impacting the projects of life traced by the servers around the so desired inactivity. From this perspective, aspects of EC 103/19 and the institute of legal security and the protection of trust will be analyzed with a view to concluding that the new eligibility criteria chosen by the new reform are unconstitutional in light of legal certainty and protection of trust.

Keywords: SOCIAL SECURITY REFORM. EC 103/19. LEGAL SECURITY. PRINCIPLE OF TRUST. TRANSITIONAL RULES.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EC – Emenda Constitucional

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RE- Recurso Extraordinário

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	08
2.SEGURANÇA JURÍDICA: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS E EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL.....	12
2.1 MANIFESTAÇÕES E CARACTERIZAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PLANO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	18
2.2 DIMENSÃO DINÂMICA DA SEGURANÇA JURÍDICA: PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.....	23
3. APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS Á LUZ DAS SUCESSIVAS REFORMAS	28
3.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS	28
3.2 DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DADAS PELAS EC 20/98, 41/03 E 47/05 E O ESTABELCIMENTO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO.....	32
3.3 OS IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DADA PELA EC 103/19 EM TORNO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS....	39
4. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO ELEITAS PELA EC 103/19 PARA FINS DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	46
4.1 SEGURANÇA JURÍDICA, PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E REFORMA DA PREVIDENCIA.....	46
4.2 DO ARGUMENTO DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
6. REFERÊNCIAS.....	55

1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Cidadã, promulgada nos idos de 1988, o regime de previdência dos servidores públicos, mormente os requisitos de elegibilidade, vem sofrendo sucessivas e sensíveis mudanças.

A primeira delas ocorreu já no ano de 1998, com a vigência da EC 20/98. Por conseguinte, sobrevieram as EC nº 41/03 e EC nº 47/05, responsáveis por prover uma ampla reformulação no Regime Próprio de Previdência Social, incrementando os requisitos de idade e tempo de contribuição para fins de aposentadoria.

Nesse influxo de constantes reformas, a fim de dirimir seus impactos na esfera jurídicas daqueles servidores que já estavam sob a égide das regras anteriores, mormente aqueles cuja data de ingresso remete ao texto constitucional originário, o Constituinte Reformador logrou eleger regras de transição com o estabelecimento de critérios mais brandos, contemplando, em certa medida, a segurança jurídica e o corolário da proteção da confiança

Com efeito, passando-se 14 anos de vigência da EC 47/05, em 12 de novembro de 2019 foi promulgada a mais nova reforma, responsável por afetar profundamente previdência social dos servidores públicos. A EC 103/19 importou na revogação das regras de transição até então vigentes e, ato contínuo, impôs novas e severas regras de transição (transição da transição) para fins de aposentadoria, tais como a elevação da idade mínima e do tempo de contribuição, adunados, necessariamente, ao cumprimento de um novo pedágio ou sistema de pontos.

A instabilidade e liquidez correlata às regras relativas às aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social gera, por óbvio, insegurança jurídica nos administrados, ao tempo que frustra expectativas legitimamente nutridas em torno de projetos de vida, porquanto importa em sucessivas postergações da linha de chegada da tão sonhada inatividade. Notadamente, durante a vigência dos regimes de transição contemplados pelas EC nº 20/98, 41/03 e 47/05 situações jurídicas foram se conformando ao longo do tempo, de modo que servidores públicos confiança legítima em torno da perenização dos requisitos outrora impostos.

Não à toa o Ministro Gilmar Mendes (2007), antes mesmo da promulgação da EC 103/19, ressaltou a importância da segurança jurídica em torno da matéria, comparando a elevação contínua da idade mínima e tempo de contribuição para fins de aposentadoria mediante sucessivas normas de transição como “uma corrida de obstáculo com obstáculo móvel”¹.

Se por um lado é legítimo ao Constituinte Reformador promover reformulações no sistema de previdência, adequando-o à critérios correlacionados com a elevação da expectativa de vida, não se pode perder de vista, sob o pretexto da insolvência do sistema, a segurança jurídica nas relações estabelecidas assim como no próprio ordenamento, mormente por ser tratar de uma relação estatutária de longa duração.

Nesse influxo de constantes mudanças, a segurança jurídica e a proteção da confiança passam a exercer, direta e explicitamente, papel importante na preservação de situações jurídicas, mormente na busca pela estabilidade e pela proteção da das expectativas depositada pela sociedade no ordenamento jurídico.

Com efeito, malgrado toda importância do princípio da segurança jurídica, a Constituição Federal não o consagra de forma minudente, é dizer: não há uma expressão chapada, peremptória denominada “do direito a segurança jurídica”, decerto que se faz imperioso interpretar o ordenamento constitucional como um todo a fim de extrair, a partir da conjugação de elementos valorativos, principiológicos e instrumentais, a concepção da segurança jurídica, assim como os bens jurídicos por ela tutelados, sobretudo, mas não somente, a partir da carga normativa extraída do *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, do inciso XXXVI do mesmo artigo, assim como do preâmbulo da Carta Maior.

Nesse sentido, o presente trabalho visa promover uma análise em torno da EC 103/19, especificamente no que diz respeito a revogação das regras de transição consagradas

¹ Cf. STF *ADI 3104*, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2007, DJe-139. DIVULG 08-11-2007. PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007. PP-00029. EMENT VOL-02297-01 PP-00139 RTJ VOL-00203-03 PP-00952. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolncidente=%22ADI%203104%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true Acessado em 01/12/2021

nas reformas predecessoras (EC 20/98; 41/03 e 47/05) para fins de aposentadoria voluntária dos servidores públicos à luz do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Para tanto, analisar-se-á os impactos dessa nova matriz constitucional na esfera jurídica dos servidores públicos, e se essas novas diretrizes violam, ou não, a segurança jurídica, mormente sob a ótica da dignidade da pessoa humana em projetar seu futuro com o mínimo de confiabilidade no ordenamento jurídico vigente.

Desta forma, a fim de emprestar melhor didática e conferir uma abordagem pormenorizada e em etapas, malgrado não exauriente dada a vicissitudes inerentes aos institutos abordados, o presente estudo divide-se em três capítulos.

No capítulo I, buscar-se-á analisar a segurança jurídica, sua gênese, evolução histórico conceitual, deslindando, ainda, sobre a sua natureza jurídica e como se exterioriza no ordenamento jurídico brasileiro no plano constitucional, assim como sua dimensão subjetiva na proteção da confiança nas relações jurídicas de longa duração.

Por conseguinte, far-se-á, no capítulo II, uma breve análise do texto constitucional original atinente a aposentadoria dos servidores públicos, perpassando pelas reformas previdenciárias dadas pelas EC 20/98, EC41/03 e EC47/05 e, quanto a essas, a fixação das regras de transição que logram disciplinar os direitos previdenciários em processo de formação. Ato contínuo, ainda no capítulo II, serão analisadas as modificações e os impactos trazidos pela EC 103/19 no que diz respeito aos critérios de idade e tempo de serviço para fins de aposentadoria voluntária dos servidores públicos à luz da revogação das normas transição eleitas pelas reformas predecessoras.

Alfim, no capítulo III, far-se-á uma análise das disposições trazidas pela EC 103/19 em torno da aposentadoria voluntária dos servidores públicos, mormente a revogação do regime transicional, sob a ótica da segurança jurídica e da proteção da confiança. Ainda nestes lindes, por absoluta pertinência com o quanto desenvolvido no presente trabalho, será analisada e rechaçada a inapropriada jurisprudência enraizada no STF que trata da inexistência direito adquirido a regime jurídico, cunhada pela Corte para

firmar a **constitucionalidade** da EC 41/03, especificamente no que diz respeito a revogação das regras de transição eleitas pela EC 20/98. Em vias de conclusão, deslindará pela (in)constitucionalidade das alterações propostas pela EC 103 à luz do princípio da segurança jurídica e o corolário da proteção da confiança.

2. SEGURANÇA JURÍDICA: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS E EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL

No presente capítulo, e em atenção ao desiderato deste trabalho monográfico, não se pretende traçar uma definição precisa, ainda que fosse possível, da segurança jurídica e todos os seus desdobramentos e acepções. Restringe-se, pois, a deslindar em torno da sua evolução histórico conceitual à luz da própria formação do Estado, a fim de identificar seus fundamentos constitucionais, conteúdo normativo e sua dimensão dinâmica, qual seja, princípio da proteção da confiança.

A ideia de segurança (aqui compreendida em sentido amplo) está intrinsecamente associada a própria natureza humana, afigurando-se como um imperativo inato do ser humano em apoiar-se naquilo que é livre de risco, acautelado, seguro e garantindo. Conceituar a segurança é, a bem da verdade, tarefa complexa, que demandaria profunda incursão em aspectos antropológicos, psicológicos e sociológicos, culminando, ainda, em acepções múltiplas.

Por sua vez, o direito não resta alheio aos anseios humanos de segurança e seus corolários, tal como a confiança, previsibilidade, de modo que se vale da ideia de segurança, modificando-a e adaptando-a ao complexo semântico específico do contexto jurídico, resultando na segurança jurídica.

Nesse sentido, a ideia de segurança é, evidentemente, anterior ao de direito, sendo certo que sua acepção jurídica decorre de variados movimentos e conquistas sociais inerentes a formação e evolução do Estado².

² Conforme destaca DIP “Como por exemplo: Declaração da Virginia (*The Virginia Declaration of Rights* – 12-6-1776, art. 1º), em que se trata do direito à felicidade e segurança (*happiness and safety*); algo em que itera a Declaração da Independência dos Estados Unidos da América (4-7-1776): *Safety and happiness*; lê-se ainda na Declaração Francesa *des Droit de l’Homme et du Citoyen* (agosto de 1789; art. 2º: *Le but de toute association politique est conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’homme. Ces Droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l’oppression*”). E vai por aí afora: na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (março-maio de 1948, arts. 1º e 16º), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU – dezembro de 1948, art. 3º), na Convenção para a salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convênio Europeu de Direitos Humanos – Roma, 4-11-1950 – art. 5º: “*Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté*”), e no Pacto de São José da Costa Rica (22-11-1969; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 7º)” DIP, Ricardo Henry Marques. *Segurança Jurídica e Crise Pós-moderna*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2012. p. 52-68.

Em contexto histórico, a segurança jurídica alça papel expoente a partir da superação do Estado Absolutista e a consagração do Estado liberal de Direito. Nesse momento, verifica-se uma franca limitação da atuação estatal, que resta adstrita aos limites da Lei.

Nesse norte, tem-se que a segurança jurídica passou compreendida como um elemento concretizador da legalidade estrita, tendo como mote a aplicação literal da lei, apresentando-se, pois, “como uma limitação jurídico-legal negativa, ou seja, como garantia dos indivíduos-cidadãos frente à eventual atuação arbitrária do Estado, impeditiva ou constrangedora de sua atuação cotidiana” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 91).

À luz dessa nova ordem jurídica fundada no Estado liberal, é possível verificar, no artigo 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), expressa previsão da segurança em sua acepção jurídica, frise-se, tida como um direito natural e imprescritível (França, 1789): “A finalidade de toda associação política é a **conservação** dos direitos naturais e imprescritíveis do homem.

Conclui-se, assim, que sob os influxos das revoluções liberais, a segurança jurídica se fundou como um verdadeiro corolário do Estado de Direito, cujo ponto nevrálgico residia em conferir aos cidadãos segurança frente ao direito positivo do Estado. A tônica era a autonomia pessoal do cidadão, impondo ao Estado uma postura negativa (MENDES E BRANCO, 2021).

Não obstante, o modelo clássico do liberalismo sucumbiu à luz dos descasos com os problemas sociais, de modo que a sociedade passou a demandar prestação positiva dos Estado frente aos indivíduos. Nesse contexto surge o Estado Social e os direitos fundamentais de segunda geração ou direitos sociais. (MENDES E BRANCO, 2021).

Com a evolução do Estado e a concepção do Estado Democrático de Direito, cuja atuação deve atenção às liberdades, à democracia e à dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica deixa de exclusivamente a formal de outrora, pautada na certeza e irretroatividade, para ser previsibilidade da concretização de direitos e liberdades fundamentais, assim como da confiança legítima (TORRES, 2019).

As mudanças conjunturais e estruturais que a sociedade vivenciou evidenciou que as garantias conferidas aos indivíduos não poderiam restar adstritas à limitação do poder estatal. Era necessário, pois, abarcar a defesa do indivíduo a partir da ação dele, preservando-se os anseios e expectativas dos cidadãos, sob pena de os ordenamentos jurídicos não servirem às sociedades que buscavam conformar (TORRES,2019).

E aqui cabe ponderar. Se o direito é tido como um elemento indissociável à própria ideia de segurança jurídica, assim como um instrumento de organização da vida em sociedade, outra conclusão não haveria de se firmar senão que a segurança jurídica (seus elementos, aspectos e aspirações), acompanhando o inexorável transcurso do tempo e seus reflexos na vida em sociedade, ganha novos entornos e se adapta a ideia de sociedade contemporânea.

Se antes a segurança jurídica tinha como desiderato a manutenção do *status quo*, primando pela imobilidade da ordem jurídica para manter as liberdades individuais frente ao Estado; agora, exige-se constante aperfeiçoamento da ordem jurídica e intervenção do Estado para concretizar o bem comum. Sob tal influxo, não há que se falar em mera manutenção de regras, mas a previsibilidade da atuação do Estado quando da intervenção na esfera jurídica dos indivíduos (TORRES, 2019).

Em que pese a importância de se reconhecer o Estado de Direito como fundamento da segurança jurídica, não se pode olvidar que tal acepção ganha novos entornos e elementos sob a ótica de uma sociedade cada vez mais pluralista. Notadamente, as vicissitudes inertes às relações de uma sociedade pós-moderna, cuja dinâmica social impacta diretamente no meio político, econômico, e, sobretudo, jurídico, torna obsoleta a ideia primeva de segurança jurídica, cujo mote era manutenção do ordenamento como algo estático e imutável, arraigado ao quanto plasmado e normatizado no passado.

Se a dinâmica social impõe seus reflexos nas relações jurídicas, tornando-as cada vez mais “líquidas”, inclusive as relações travas entre o Estado e os particulares, a segurança jurídica está, agora, para garantir que as mudanças não venham a toque

de caixa, tampouco importem rupturas abruptas e ao alvedrio da confiança legitimamente nutrida pelas pessoas.

José Afonso da Silva destaca que malgrado a ideia de segurança seja valor do direito positivo, é o valor do justo que deve merecer a primazia, ao passo que o direito deve ser um meio de realização. Nesse contexto, a segurança jurídica se mostra como valor de efetivação da própria justiça:

A segurança, a ordem e a certeza há de ser sempre valores instrumentais da efetivação da justiça na sua feição social. Sem essa ideia de justiça e segurança, a ordem e a certeza podem derivar para o arbítrio. Onde a justiça reina, a convivência democrática estará salvaguardada³.

Não à toa Almiro de Couto e Silva assenta a ideia de que a segurança jurídica se confunde com a própria concepção de justiça:

(...) Se é antiga a observação de que justiça e segurança jurídica frequentemente se completam, de maneira que pela justiça chega-se à segurança jurídica e vice-versa, é certo que também frequentemente colocam-se em oposição

(...)

Na verdade, quando se diz que em determinadas circunstâncias a segurança jurídica deve preponderar sobre a justiça, o que se está afirmando, a rigor, é que o princípio da segurança jurídica passou a exprimir, naquele caso, diante das peculiaridades da situação concreta, a justiça material. Segurança jurídica não é, aí, algo que se contraponha à justiça; é ela a própria justiça. Parece-me, pois, que as antinomias e conflitos entre justiça e segurança jurídica, fora do mundo platônico das ideias puras, alheias e indiferentes ao tempo e à história, são falsas antinomias e conflitos.⁴

Tratar da mudança paradigmática do Estado absolutista para o Estado Democrático de Direito pode parecer despicienda. Com efeito, não se pode olvidar que essa transmutação está umbilicalmente arraigada a compreensão do ordenamento jurídico, e, em consequência, do conceito que a segurança jurídica alçada nesses os marcos históricos, frise-se, até mesmo para abrir caminho à compreensão que será adotada para fins de cognoscibilidade da segurança jurídica nos dias atuais.

³ SILVA, José Afonso da. "Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada", coordenação de Carmen Lúcia Antunes Rocha, Editora Fórum, p. 17

⁴ COUTO E SILVA, Almiro do. *Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo*. Revista de direito Público, nº 84. São Paulo: RT, 1987.

Não obstante, sem qualquer pretensão de exaurir essa evolução histórica, ou sequer tangenciar sua completude, reputou-se relevante traçar as devidas e necessárias incursões e distinções da segurança jurídica em compasso com a evolução do Estado e, por consequência lógica, do ordenamento jurídico.

Cotejadas as premissas históricas iniciais em torno da origem da segurança jurídica e sua evolução, importa evidenciar a sua concepção jurídico doutrinária a partir do quanto extraído do Ordenamento jurídico pátrio.

2.2 MANIFESTAÇÕES E CARACTERIZAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO PLANO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Nesse momento, importa destacar a previsão da segurança jurídica no plano constitucional pátrio⁵, e, por conseguinte, alçar o seu conceito e suas acepções.

Ao analisar o texto Constitucional de 1988, depreende-se que o Preâmbulo prevê que a Assembleia Nacional Constituinte se reuniu para instituir um Estado Democrático de Direito “destinado a **assegurar** (...) a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, comprometida, na ordem nacional e internacional, com a solução pacífica das controvérsias(...)⁶”.

⁵ No plano infraconstitucional a segurança jurídica, na literalidade da semântica do termo, resta expressamente contemplada em diversas leis, tal como a reveladora redação do art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, que assenta a segurança jurídica como princípio da administração pública a ser observado no âmbito do procedimento e processo administrativo. No mesmo sentido o art. 27 da Lei 9.868/1999, que regulamenta os poderes do STF quando da declaração da inconstitucionalidade de Lei ou Ato Normativo, admitindo a modulação dos seus efeitos *pro futuro* em razão da segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Nota-se, então, que em louvor da expectativa legítima de confiança na segurança jurídica, cabe ao Tribunal decidir até mesmo o marco temporal em que as situações passam a suportar o ônus dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativos. Ainda no plano infraconstitucional, especial destaque merece a Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657/1942 que nos idos de 2018 passou por importante reforma (a partir da Lei nº 13.655/2018) contemplando amplamente a segurança jurídica e regras transitórias a fim de dirimir os impactos das mudanças em orientação da administração pública.

⁶ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a **assegurar** o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

Ao discorrer sobre o quanto contemplado no preâmbulo, Humberto Ávila destaca que que o Constituinte logrou elevar a segurança quinta potência ao estabelecê-la com redundância enfática, porquanto o termo está presente no mínimo cinco vezes no bojo do preâmbulo ‘(...) “assegura” significa tornar seguro; “segurança” quer dizer algo digno de proteção; “valor” é algo digno de ser assegurado; “harmonia social” revela um estado de estabilidade e de previsibilidade e, portanto, segurança; e “ordem” denota, igualmente, um estado de desejado de estabilidade, assim, de segurança’(ÁVILA, 2021).

Não obstante, considerando a carga valorativa do preâmbulo, a segurança jurídica é claramente um valor social; um compromisso intertemporal, destinado a permanecer no futuro, em manifesta vinculação com a ideia de continuidade do ordenamento jurídico. De igual modo, “exterioriza a vinculação com a obediência à ordem recém-estabelecida, instituindo, com isso, uma promessa de estabilidade”, decerto que a fixação de uma nova ordem, como assentado no preâmbulo, implica segurança pela pressuposição de algo a buscar e manter (ÁVILA, 2021, p. 220).

O propósito de *assegurar*, por sua vez, merece destaque porquanto não é o Estado a razão de ser da segurança jurídica ou seu fim, mas um instrumento de sua atividade, sendo inequívoco que o Brasil é “um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício da segurança, entendida como um valor supremo com a mesma dignidade dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da igualdade e da justiça” (TORRES, 2019, p.26).

Ademais, como um valor social, associado ao “Estado Democrático de Direito”, a expressão denota, nítido modo, a segurança jurídica como segurança pelo direito, porquanto é o direito, outrossim, que deve servir de instrumento assecuratório da segurança.

Dessa forma, à luz do quanto expressa e peremptoriamente disposto preambularmente no texto constitucional, cabe ao Estado o dever de proteger a segurança (jurídica), e tê-la como um elemento fundante e vetor a ser perseguido.

Ato contínuo, ao analisar o texto constitucional e seu rol de dispositivos, verifica-se que a literalidade do termo **segurança** resta disposto em diversas passagens, sendo certo que muitas delas indicam, nítido modo, o sentido exato da sua compreensão e abrangência, à exemplo da **segurança do trânsito** (art. 23, XII); **segurança nacional** (art. 35, §1º, II); **segurança no trabalho** (art. 7º, XXII).

É ponto comum na doutrina que o direito a segurança jurídica não resta inequivocamente expresso e chapado no bojo da Carta Maior, em termos literais: do direito a segurança jurídica. Com efeito, merece especial atenção o quanto plasmado em dois dispositivos específicos que positivam apenas e tão somente o termo segurança, sem agregação de qualquer elemento outro. A primeira disposição resta externada no art. 5º, *caput*, ao passo que a outra está expressa no art. 6º, *caput*, frise-se, ambos topograficamente inseridos no Título II, **dos direitos e garantias fundamentais**.

À luz da constatação posta, ressoa a inquietação quanto a eventual prolixidade do Constituinte em garantir, em dois dispositivos diversos e sob o pálio da jusfundamentalidade material, a tutela da segurança em acepção única. Importa, pois, uma análise sistemática e teleológica do texto constitucional a fim de concluir que o sentido conferido às seguranças difere em cada dispositivo em que o referido termo se insere, sendo certo que a segurança acenada pelo Constituinte no art. 5º remonta, em verdade, à segurança jurídica, ao passo que o art. 6º refere-se à segurança pública.

Nesse sentido, em atenção as ponderações assentadas, entende-se que a segurança disposta no art. 5º não poderia ter outra acepção senão a própria segurança jurídica, mormente quando se cogita que a segurança pública, enquanto direito social, exige prestação positiva do Estado, razão pela está inserta no art. 6, que trata dos direitos sociais.

Conclui-se, então, que a segurança plasmada no art. 5º, *caput*, malgrado não positivada nesses termos, é um direito fundamental individual, ao passo que o art. 6º depõe em favor da segurança como um direito fundamental social.

A intelecção proposta permite inferir que a segurança jurídica esta positivada no *caput* do art. 5º, logo, é um direito fundamental consagrado pelo Constituinte, protegida pela cláusula constitucional disposta no art. 60§. 4º, da CF⁷.

Não obstante, a despeito da valoração hermenêutica elencada, importa destacar que a segurança jurídica se amalgama ao texto constitucional em que vive entre normas expressas e implícitas, quer pela sua consagração no preâmbulo e no *caput* do art. 5º, quer pela força das cláusulas de recepção do §2º do referenciado art. 5º [*“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados(...)”*] com eficácia coextensivas às suas garantias derivadas inerentes a concepção e concretização dos direitos e garantias fundamentais (TORRES, 2019).

Ingo Sarlet (2004) destaca que o desiderato da segurança jurídica acabou sendo inserido em diversos dispositivos constitucionais de indubitável importância, guardando lugar de destaque na atual ordem jurídico-constitucional brasileira, máxime por restar elencado no rol dos direitos fundamentais:

Muito embora em nenhum momento tenha o nosso Constituinte referido expressamente um direito à segurança jurídica, este (em algumas de suas manifestações mais relevantes), acabou sendo contemplado em diversos dispositivos da Constituição, a começar pelo princípio da legalidade e do correspondente direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (artigo 5º, inciso II), passando pela expressa proteção do direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI), bem como pelo princípio da legalidade e anterioridade em matéria penal (de acordo com o artigo 5º, inciso XXXIX, não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal) e da irretroatividade da lei penal desfavorável (artigo 5º, inciso XL), até chegar às demais garantias processuais (penais e civis), como é o caso da individualização e limitação das penas (art. 5º, incisos XLV a XLVIII), das restrições à extradição (artigo 5º, incisos LI e LII) e das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, incisos LIV e LV), apenas para referir algumas das mais relevantes, limitando-nos aqui aos exemplos extraídos do artigo 5º, que, num sentido amplo, também guardam conexão com a noção de segurança jurídica⁸.

⁷ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. (Org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 91)

Por sua vez, Humberto Ávila (2021) ressalta que para além de eleger a promoção da segurança jurídica, a Constituição Federal consubstancia-se, desde o início, na própria segurança jurídica, haja vista a ênfase que atribui à limitação do poder e à garantia dos direitos fundamentais:

(...) a análise da superestrutura constitucional revela que a CF/88 **não é apenas uma Constituição que protege a segurança jurídica, mas também uma Constituição que consubstancia a própria segurança jurídica**: por ser mais uma Constituição regulatória do que principiológica, ela insiste em estabelecer quais são as autoridades competentes, quais são os atos a serem editados, quais são os conteúdos a serem regulados, quais são os procedimentos a serem seguidos, quais são as matérias a serem tratadas, favorecendo, com essas prescrições, os ideais de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade normativas⁹.

Por outro lado, não se pode perder de vista a conexão direta da segurança jurídica com outros princípios e direitos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana, vedação de retrocesso e direito de propriedade, revelando-a como instrumento concretizador daquilo que o texto constitucional busca conformar e, nessa esteira, repita-se, por força do §2^a do art. 5^o, afigura-se como um direito fundamental.

A proteção dos direitos fundamentais, ao menos o seu núcleo essencial e/ou ao seu conteúdo de dignidade, só será possível onde a segurança jurídica for minimamente contemplada, de modo que a dignidade da pessoa humana não restará plenamente respeitada e protegida em um cenário que não lhes confira um mínimo de segurança e tranquilidade, viabilizando a confiança nas instituições sociais e estatais e na estabilidade de suas próprias posições jurídicas (SARLET, 2012.p.397).

Não é outro o entendimento de Humberto Ávila (2011, p.225) ao destacar que a segurança jurídica é, pois, um fundamento inerente à *dignidade da pessoa humana*¹⁰, haja visto que “o homem é um ser orientado para a ação futura, que procura, no seu

⁹ ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica..., p. 687

¹⁰ Sobre o conceito da Dignidade da pessoa Humana, Ingo Sarlet destaca que é “ a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos” verificar SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da pessoa) Humana e os Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

agir, estabilizar o futuro”, razão pela qual “a garantia da dignidade engloba, pois, o respeito da autonomia individual do homem” que só poderá ser alçado à luz da segurança jurídica. Nesse sentido, consigna:

(...)esses ideais parciais que compõem o ideal maior de segurança jurídica constituem os pressupostos para a realização do ser humano: sem um ordenamento jurídico minimamente inteligível, estável e previsível o homem não tem como se autodeterminar, plasmando o seu presente e planejando o seu futuro com liberdade e autonomia. Sem essas condições, portanto, o homem não tem como se definir como um sujeito autônomo e digno. A segurança jurídica constitui, assim, o pressuposto jurídico para a realização da dignidade humana. Em razão disso, **pode-se afirmar que a dignidade humana é um fundamento indireto da segurança jurídica. Sem esta última, a dignidade humana, como participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, fica severamente restringida** ¹¹.

Ingo Wolfgang Sarlet, ancorando nas ideias de Martin Wolff, depõe em favor de uma compreensão ainda mais ampla, cotejando o direito de propriedade como um desiderato da segurança jurídica:

(...) a garantia da propriedade não protege apenas a propriedade no âmbito dos direitos reais, mas alcança uma função conservadora de direitos, no sentido de que ela igualmente tem por escopo oferecer ao indivíduo segurança jurídica relativamente aos direitos patrimoniais reconhecidos pela ordem jurídica, além de proteger a confiança depositada no conteúdo de seus direitos(...) ¹²

Para José Afonso da Silva, a Constituição Cidadã aborda a segurança como: **garantia**, baseando-se no respeito aos direitos fundamentais; **proteção dos direitos subjetivos**, considerando-se as mutações formais e a busca de estabilidade diante das alterações legislativas com o passar do tempo; **direito social**, para a garantia de condições sociais dignas ao indivíduo; e a **segurança por meio do Direito**, que se referem aos meios de defesa do Estado, bem como a manutenção da ordem pública (SILVA, 2014).

Por outro lado, não se pode perder de vista a positivação plasmada no XXXVI, do art. 5º da CRF¹³, elencado como direito fundamental e que depõe em favor da proteção

¹²Sarlet, Ingo Wolfgang. "O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade." *Revista da Faculdade de Direito* 17 (1999).

¹³ XXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

ao “direito adquirido, ato jurídico perfeito e da coisa julgada”. A interpretação teleológica e sistemática do dispositivo à luz daquilo que o Texto Constitucional busca conformar, por si, culmina no reconhecimento da segurança jurídica enquanto um direito fundamental.

De mais a mais, compreender que a segurança jurídica constitui um direito fundamental, inclusive textualmente, não significa que ele é um fim em si mesmo, estritamente vinculado a legalidade, mais, sim, à própria dignidade humana, que não pode ser concretizada em um ordenamento instável e inseguro (SARLET, 2012).

No particular, precisas são as lições de Gomes Canotilho ao interpretar sobre o termo segurança plasmado no art. 5, *caput* da CRF, assentando que se trata de “norma fundamental, por se encontrar prevista no *caput* do art. 5º, *i, e*. no catalogo expreso de direitos e garantias fundamentais” (CANOTILHO, 2019, p. 237). Não obstante a sua jusfundamentalidade formal, a segurança jurídica é, ainda, materialmente fundamental, “por se entrelaçar, correntemente, com a dignidade da pessoa humana, provendo a tranquilidade e a previsibilidade, sem as quais a vida se converte em uma sucessão angustiante de sobressaltos” (CANOTILHO, 2019, p. 237).

Conclui-se, pois, que a segurança jurídica não é apenas um princípio fundante do Estado Democrático de Direito. A segurança jurídica, é, ainda, um direito fundamental “e princípio multidimensional, exercendo diversas funções em diferentes contextos, e se especializando em múltiplos subprincípios”, portanto merecedora da mais ampla proteção (CANOTILHO, 2019, p. 237).

2.2. DIMENSÃO DINÂMICA DA SEGURANÇA JURÍDICA: PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

Em que pese as inúmeras abordagens doutrinárias em torno da segurança jurídica - seus aspectos, dimensões e elementos -, ao presente trabalho monográfico importa traçar digressões atinentes à dimensão dinâmica da segurança jurídica¹⁴, evidenciando, assim, o princípio da proteção da confiança.

Em verdade, a existência e o funcionamento de um ordenamento jurídico, per si, oferece um estado de confiança mínima aos indivíduos. O sistema jurídico, ao contemplar e tutelar um fim sistêmico de segurança jurídica e da confiabilidade no seu conteúdo e na ação dos órgãos e autoridades públicos, permite, outrossim, criar um “estado de confiança” no ordenamento (TORRES, 2019).

É nessa garantia de previsibilidade erigida pelo próprio sistema e esperada pelos particulares que se funda o conteúdo da segurança jurídica na dimensão dinâmica, constituída, pois, por dois elementos, a permanência e a confiabilidade. O primeiro, permanência, denota uma aceção eminentemente objetiva, no sentido de que o ordenamento deve ser minimamente estável, duradouro e contínuo. Isso porque as modificações contínuas e repentinas impedem o planejamento de vida, razão pela qual a permanência do ordenamento jurídico se afigura como um elemento indispensável.

Não atoa o próprio Constituinte elegeu as cláusulas pétreas que amantam, sob o pálio da imutabilidade, direitos e garantias fundamentais, o que denota, ainda que indiretamente, a estabilidade do ordenamento jurídico, ou seja, a proteção do seu núcleo axiológico, fundado nos direitos e garantias fundamentais (ÁVILA, 2021).

Conclui-se, pois, ainda que reflexamente, um ideal harmonizador de permanência e mudança, decerto que a Constituição se funda em uma parte que não é passível de

¹⁴ Registra-se que alguns Autores, tal como J. J. Gomes Canotilho e Almiro do Couto e Silva, tratam a dimensão dinâmica da segurança jurídica como *segurança jurídica subjetiva*. A despeito das diferenças nos termos utilizados, e pontuais diferenças, a ideia central guarda o mesmo ponto fundante em ambas terminologias. No presente trabalho adotaremos a denotação assentada por Humberto Ávila. In: ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. - 6 ed., ver., atual. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2021.

mudança, e outra que malgrado sujeita a mudanças exige quórum específico de aprovação.

Por outro lado, a **confiabilidade** remonta a um aspecto **subjetivo**, no sentido de permitir que o cidadão possa saber quais as mudanças são passíveis de realização ou não, a fim de evitar que suas expectativas sejam frustradas. A adjetivação confiável só existe quando a cidadão puder ver assegurado, hoje, os efeitos que lhe forem garantidos pelo Direito ontem (ÁVILA, 2021).

É sob tal influxo que o princípio da proteção da confiança fulcra-se, afigurando-se como um instrumento de defesa dos indivíduos quando não amantados pelo direito adquirido ou pelo ato jurídico perfeito. Nesse sentido, a proteção da confiança tem como desiderato garantir o cidadão contra modificações substanciais inesperadas, mormente quando se trata relação jurídica de longa duração, cujos direitos, malgrado não perfectibilizados, estão em via de conformação.

Notadamente, quanto maior for o grau de vinculação normativa da base em que funda a confiança, proporcionalmente maior deve ser a proteção a ela. Isso porque nem todas as normas têm o mesmo grau de vinculação, de modo que a confiança depositada na estabilidade e continuidade de uma Emenda Constitucional há de ser maior do que aquela depositada em atos normativos infralegais (ÁVILA, 2021). De igual modo, tem-se que quanto mais duradoura for a eficácia temporal da norma (base da confiança), maior proteção merece a confiança nela depositada.

Não obstante, ao contrário do “direito adquirido”, do “ato jurídico perfeito” e da “coisa julgada”, que são protegidos por uma regra constitucional expressa (art. 5º, XXXVI, da CRF), a confiança legítima concernente a situações jurídicas estabelecidas (mas não concluídos do ponto de vista da norma imediatamente aplicável), não restou protegida por regra constitucional expressa. Tal aspecto, “poderia levar ao entendimento de que, protegendo apenas algumas situações envolvendo o exercício passado da liberdade juridicamente orientada, e não outras, a CF/88 teria negado proteção às expectativas de direito” (ÁVILA, 2021, p.388). Com efeito, tal entendimento não merece prosperar.

Isso porque, consoante já assentado, o art. 5º, § 2º da CF, ao elencar o rol de direitos e de garantias individuais, logrou contemplar expressamente uma cláusula de abertura, de modo que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição **não excluem** outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (TORRES, 2019).

Sendo a proteção da confiança uma dimensão subjetiva do princípio e direito fundamental a segurança jurídica, em conjunto com direitos fundamentais de liberdade e de propriedade, e com princípios definidores da atuação estatal, não reside fundamento para excluir a proteção da confiança do rol de direitos e garantias previstos pela CF/88. Nesse sentido, aponta Humberto Ávila:

(...) sua falta de previsão expressa possui apenas o efeito de a sua proteção depender de uma ponderação concreta com outros princípios eventualmente colidentes e da sua relação com os direitos fundamentais de liberdade, de propriedade e de igualdade; ao contrário do que ocorre com as regras que protegem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o fato gerador ocorrido do ponto de vista legal¹⁵.

De mais a mais, é ponto comum que a ideia de confiança, assim como de segurança, encontra-se incrustadas nas ações dos indivíduos, afigurando-se, pois, como um elemento da própria natureza do ser humano. Sob a ótica de Niklas Luhmann, a **confiança** se mostra como eficaz instrumento de redução de complexidade do mundo, de modo que quando há confiança há garantia de integridade do presente, aumentando as possibilidades de experiência e ação (LUHMANN, 2005).

Em uma sociedade demasiadamente complexa e dinâmica, as normas e o próprio ordenamento não restam ilesos, decerto que o princípio da confiança se revela fundamental para resguardar aqueles que projetaram suas vidas sob ótica das normas então vigentes.

E aqui vale ressaltar: a estabilidade do ordenamento não significa compreendê-lo como algo estático, totalmente previsível e inalterável, o que só seria possível no

¹⁵ ÁVILA, Teoria da Segurança..., p. 389

mundo das ideias. Com efeito, a confiança deve ser um vetor a guiar as mudanças não lineares do ordenamento jurídico, de modo que essas alterações não impliquem em desordens, nem rupturas sociais de um estado de confiança e segurança.

No particular, Almiro Couto e Silva consigna com precisão esse aspecto:

É certo que o futuro não pode ser um perpétuo prisioneiro do passado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, não é igualmente admissível que o Estado seja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público. Entre esses dois polos trava-se a luta entre o novo e o velho dentro do Estado, ao qual caberá escolher os instrumentos jurídicos que lhe permitam aproximar-se o mais possível do ideal de justiça material, pela inserção, em seus quadros normativos, de preceitos que definam o que pode e o que não pode ser modificado, e como pode ser modificado, e quais, ainda, os limites a serem observados pelas alterações¹⁶.

O Autor ainda destaca que o princípio da confiança redundará, entre outros aspectos, em um dever do Estado de estabelecer regras transitórias em razão de bruscas mudanças introduzidas no regime jurídico (COUTO, 2005).

Por seu turno, José Joaquim Gomes Canotilho, assenta um conceito geral de segurança jurídica incluindo a ideia de proteção da confiança:

[...] o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.¹⁷

Ainda nessa linha intelectual, precisas são as lições de Ingo Wolfgang Sarlet (2008) no sentido de que a confiança depositada pelos indivíduos impõe ao poder público estabilidade e continuidade da ordem jurídica, mormente à luz da boa-fé:

¹⁶ COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 2, abr./maio/jun. 2005

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2014. p. 257.

O princípio da proteção à confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao Poder Público - inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares - o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a um determinado nível de estabilidade e continuidade da ordem jurídica objetiva, assim como dos direitos subjetivos atribuídos às pessoas. A proteção da confiança, portanto, atua menos no sentido de um fundamento propriamente dito da proibição de retrocesso do que como critério auxiliar para sua adequada aplicação. Com efeito, parece evidente que os órgãos estatais, inclusive (mas não só!) por força da segurança jurídica e da proteção à confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas devem observar certo grau de vinculação em relação aos próprios atos já praticados. Tal obrigação, por sua vez, alcança tanto o legislador, quando os atos da administração e, em certa medida, os órgãos jurisdicionais(...)¹⁸

Notadamente, se a mudança é inexorável, o ordenamento jurídico não restará ileso, e não poderia. Nesse contexto, tem-se que contemplar as mudanças inerentes a sociedade e impostas ao direito e, ao mesmo tempo, amantar a confiança legítima não são tarefas antagônicas. Ao revés, é possível, e necessário, valer-se de compensações sistêmicas para atenuar o impacto das modificações legislativas, tal como o estabelecimento de um regime transicional (CABRAL, 2021).

Nesse sentido, Canotilho destaca que em um contexto de mudanças do ordenamento, a ideia de segurança jurídica torna imperativa mediante adoção de cláusula de transição, de sorte que essa inobservância poderá configurar omissão legislativa inconstitucional grave (CANOTILHO,2019).

À luz do quanto deslindando, restou evidenciando o conteúdo dinâmico da segurança jurídica, que redundando no princípio da proteção da confiança. Conceitos estes que se ancoram na permanência e confiabilidade do Ordenamento Jurídico, de modo que os indivíduos não sejam irrompidos por mudanças que violem seus direitos expectados, em vias de perfectibilização.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora? Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008. p.163-206. (grifou-se)

3. APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS Á LUZ DAS SUCESSIVAS REFORMAS

Ao presente capítulo, em plano proemial, importa deslindar sobre os aspectos correlatos à previdência dos Servidores Públicos, cotejando os elementos em que se funda, para, por conseguinte, adentrar às sucessivas reformas previdenciárias e os seus impactos nesse direito social fundamental. Desde logo, importa ressaltar que o presente trabalho é fundado na análise da aposentadoria voluntária dos agentes titulares de cargos públicos, mais pormenorizadamente daqueles que ingressaram no serviço público até a vigência da EC 41/03, ou seja, 31/12/2003. As razões para tal delimitação restarão evidenciadas quando do desenvolvimento do próprio trabalho.

3.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

As *necessidades sociais*¹⁹, tais como a incapacidade permanente para o trabalho relacionado a eventos imprevisíveis ou previsíveis (velhice, doenças e acidentes), em conjunto com os encargos familiares, culminam na necessidade de cobertura dos indivíduos mediante regimes e mecanismos protetivos: é onde se funda a previdência social, tradicional mecanismo de proteção diante das adversidades da vida.

Ao seu turno, a aposentadoria dos servidores públicos encontra tutela *Constitucional* antes mesmo de previsão no rol de benefícios assegurados aos trabalhadores da iniciativa privada. À luz de um breve retrospecto histórico é possível verificar, já na primeira Constituição da República (1891), breve antevisão em torno da aposentadoria por invalidez²⁰ enquanto única modalidade de jubramento, frise-se, conferida apenas aos servidores públicos.

¹⁹ Cf. defende Armando de Oliveira “O termo necessidade social em substituição a terminologia de riscos sociais se mostra mais consentânea, porquanto mais abrangente, contemplando situações estranhas a ideia de fortuito”. ASSIS, Armando de Oliveira. *Em busca de uma concepção moderna de risco social*. Revista de Direito Social, São Paulo, n. 14, 2005

²⁰ Art. 75- A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Por conseguinte, sob o influxo do Estado Social, a Constituição de 1934²¹ passou a prever, além da aposentadoria por invalidez, a aposentadoria compulsória. Apenas em 1938, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), os servidores públicos passaram a gozar de um sistema de proteção mais organizado.

A Carta Política de 1946²² dispôs sobre as três modalidades de inatividade, ao passo que a Constituição de 1967, com a redação dada pela EC nº1 de 1969²³, consignou um maior detalhamento em torno dos critérios de concessão de aposentadoria.

Importa assentar que, nesse contexto, o financiamento da previdência era realizado pela União/Estados, à luz de uma perspectiva tradicional de que se tratava de um direito relacionado ao exercício da função pública, dissociado da natureza previdenciária (DI PIETRO, 2017, p. 778-779).

²¹ Art. 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: (...) 3º) salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados, compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade; 4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais; (...)6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo;

²² Art. 191 - O funcionário será aposentado:

I - por invalidez; II - compulsoriamente, aos 70 anos de idade. § 1º - Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço. § 2º - Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor. § 3º - Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário, se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei. § 4º - Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o nº II e no § 2º deste artigo.

²³ Art. 101. O funcionário será aposentado: I - por invalidez; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade; ou III - voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço. Parágrafo único. No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

Art. 102. Os proventos da aposentadoria serão: I - Integrais, quando o funcionário: a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei. II - proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do artigo 101. § 1º Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade. § 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade. § 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

Art. 103. Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a previdência social é reformulada, passando a figurar como componente da seguridade social, em conjunto com a saúde e a assistência social, configurando, em verdade, como uma garantia positiva típica do Estado Social.

Para além disso, os direitos sociais foram plasmados no art.º 6, geograficamente localizado no Título Dos Direitos e Garantias Fundamentais, importando reconhecê-los (inclusive para o servidor público) como um autêntico direito social fundamental.²⁴

No bojo do art. 40, a CF/98, contemplou-se diversos direitos alusivos à aposentadoria dos servidores públicos, tais como o direito aos proventos e pensões integrais aos servidores e aos seus dependentes; paridade remuneratória com os servidores em atividade; aposentadoria voluntária aos 35 anos de serviços aos servidores homens e aos 30 anos de serviço de mulher servidora; ainda, aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço aos 30 anos se homem e aos anos de mulher; ainda, aposentadorias com regras especiais aos professores e aos militares:

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço

²⁴ Há de se ressaltar que malgrado parte da doutrina compreenda restritivamente a extensão dos direitos e garantias fundamentais, no sentido de reconhecer apenas rol elencado no art. 5º da Carta Magna como direitos fundamentais, o STF já reconheceu a natureza de direitos fundamentais e, por via de consequência, de cláusulas pétreas, aos direitos sociais elencados no art. 6º, da Constituição Federal "(...)VI — DIREITO À SAÚDE COMO COROLÁRIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA DIGNA. O § 4º do art. 199 da Constituição, versante sobre pesquisas com substâncias humanas para fins terapêuticos, faz parte da seção normativa dedicada à "SAÚDE" (Seção II do Capítulo II do Título VIII). Direito à saúde, **positivado como um dos primeiros dos direitos sociais de natureza fundamental (art. 6º da CF) e também como o primeiro dos direitos constitutivos da seguridade social (cabeça do artigo constitucional de n. 194)** (...)STF- ADIN n. 3510-DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto. DJe 27.5.2010" (Grifou-se). Nesse sentido, ao deslinde do presente trabalho, a previdência social será concebida sob a ótica de um direito social fundamental.

Seguindo a tônica do presente trabalho, cuja análise é focada na aposentadoria voluntária dos servidores públicos, tem-se que a referida modalidade se dividia em 4 (quatro) hipóteses. A primeira delas (alínea a inciso III) contemplava a aposentadoria voluntária por tempo de serviço com proventos integrais e sem estabelecimento de idade mínima, decerto que o tempo de serviço era a única regra exigida: 35 anos se homem; e 30 anos se mulher.

Contemplou-se, ainda, duas hipóteses de aposentadoria com proventos proporcionais, valorando o (i) tempo de serviço, 30 anos para homens, e 25 anos para mulheres, sem exigência de idade mínima; e a (ii) idade, 65 anos de idade se homem, e aos 60 se mulher, também sem qualquer exigência de tempo de serviço mínimo. Em ambos os casos, a aposentadoria se daria proporcional ao tempo de serviço prestado.

Sob o prisma constitucional, nota-se que a previdência social dos servidores públicos foi gradualmente recebendo um maior destelhamento voltado aos critérios de elegibilidade. Com efeito, somente em 1993, com a Emenda Constitucional nº 3, responsável por acrescentar o §6^o²⁵ ao artigo 40, a dialética da concessão de aposentadoria ao servidor público transmutou-se de retribuição e agradecimento pelos serviços prestados ao Estado para algo de natureza contributiva.

²⁵“§ 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.”

3.2 DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DADAS PELAS EC 20/98, EC 41/03 E EC 47/05 E O ESTABELCIMENTO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO

O fluxo reformista no âmbito da previdência social do servidor público foi inaugurado pela EC 20/98. O objetivo último era “reduzir os benefícios sociais - mais especificamente proventos de aposentadoria e pensão – dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e seus dependentes” (DI PIETRO; MOTTA; FERRAZ, 2015, p.187).

Nesse cenário, um novo desenho normativo restou dado ao art. 40²⁶ que, para além dos requisitos de concessão dos benefícios, dispôs sobre os critérios básicos de estruturação e funcionamento do regime próprio de previdência social:

“Art. 40 – Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;
II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

(...)

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

(...)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

(...)

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre

²⁶ Para além do quanto mencionado, a reforma importou em extinção da aposentadoria especial para professores de Universidade; eliminação da contagem de tempo fictício, que permitia a contagem em dobro do tempo de licença-prêmio não gozada; e o aumento da remuneração no momento da aposentadoria, com a integração de acréscimos e gratificações.

que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.
(...)

À luz desse novo espectro normativo, destaca-se a inovação em torno do caráter contributivo do regime previdenciário dos servidores públicos, uma vez que até então não se exigia contribuição previdenciária destes. De acordo com José Afonso da Silva (2014), o regime contributivo é aquele que se fundamenta na contribuição para seu custeio; contrapõe-se ao regime retributivo, segundo o qual seu custeio vem dos tributos gerais sobre a população.

Observou-se, portanto, o regime de repartição, única compatível com o caráter solidário da previdência social, consistente em financiar as prestações de um exercício com as contribuições pagas pelos servidores, destinados indistintamente a todos os servidores. (SILVA, 2014). Trata-se, portanto, de um pacto intergeracional, onde todos são responsáveis pelo resultado, seja em casos de *superávit* ou *déficit*, sobretudo os próprios entes federados, ou, no caso dos servidores públicos federais, a própria União.

Volvendo às mudanças impostas pela EC 20/98, tem-se que restou estabelecida a cumulação de requisitos para fins de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, passou-se a exigir não apenas o adimplemento da idade **ou** o tempo de serviço- como até então vigentes-, mas sim a idade **e** o tempo de contribuição.

Sob tal ótica, a aposentadoria poderia ser alçada nos seguintes moldes: (i) voluntária com proventos integrais, desde que atendidos os requisitos, cumulativos, de 35 anos de contribuição **e** 60 anos de idade, se homem; e 30 anos de contribuição **e** 55 anos de idade, se mulher; (ii) voluntária por idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, atendidos os requisitos de 65 anos de idade se homem e 60 anos de idade, se mulher; (iii) Compulsória aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais. Para além do adimplemento cumulativo dos mencionados quesitos, fazia-se necessário que o servidor comprovasse 10 anos de serviço público e 5 anos de exercício no cargo efetivo.

Lado outro, regulou-se as situações específicas daqueles servidores que, na data da publicação da correspondente Emenda, já haviam adimplido os requisitos exigidos para a obtenção dos benefícios com base nos critérios previstos na legislação anterior (art. 3º)²⁷. Registra-se, porém, que tal previsão se afigura absolutamente despicienda à luz do quanto expressamente disposto do inciso XXXVI, art. 5º da CF²⁸, decerto que independentemente de tal positivação outra conclusão não há senão pela intangibilidade das novas regras em relação aos servidores que já haviam alçado todos os requisitos constitucionais eleitos anteriormente.

Para além do direito adquirido (art. 3º), o Constituinte Reformador teve uma singela atenção em relação aos servidores que haviam ingressado no serviço público até a advento da correspondente EC e cujos direitos previdenciários estavam em processo de aquisição. Nesse sentido, em atenção a segurança jurídica e a proteção da confiança, logrou-se dispor, no bojo art. 8º, as denominadas regras de transição²⁹, objetivando preservar o direito à integralidade e paridade caso esses servidores alcançassem determinada idade mínima e, *pari passu*, pagassem um acréscimo de tempo de contribuição, conhecido como “pedágio”:

Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

- I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;
- II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;
- III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
 - a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher;
 - b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

²⁷ “Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente”

²⁸ “Art. 5º (...)XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

²⁹ Conforme Paulo Modesto: “Normas de transição são o último reduto da segurança jurídica: são normas que estabelecem disciplina específica, concreta e excepcional, tendente ao esgotamento; visam conciliar segurança e mudança(...)” *In*: MODESTO, Paulo. *Café com prosa*: crônicas de direito e reforma do estado - 1. Ed- Rio de Janeiro: Ed.GZ, 2021, p. 27

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

O desiderato da norma foi mitigar os efeitos deletérios da reforma em relação aos servidores públicos que já estavam em serviço quando da reformulação do regime. Buscou-se contemplar uma passagem mais suave de um regime jurídico a outro, prestigiando, à luz do o princípio da confiança, a expectativa de direito daqueles servidores que já estavam no serviço público quando da implementação dos novos critérios de elegibilidade para o jubramento. Observou-se, ainda que muito timidamente, à segurança jurídica e a confiança legitimamente nutrida em torno da perenização das normas/regras/critérios até então vigentes.

Com efeito, após o transcurso de 5 (cinco) anos sobreveio a EC nº 41/2003, inserindo novas modificações na redação do art. 40 da CF/88. Além do caráter contributivo e equilíbrio atuarial (EC 20/98), previu-se expressamente um regime solidário, mediante participação do ente, dos servidores ativos, e, como grande novidade, dos inativos e pensionistas no custeio do regime.

Mudança significativa se deu na forma de cálculo para fins de fixação dos proventos, tornando ainda mais longo o caminho dos agentes titulares de cargos públicos para alçar a inatividade sob a égide da festejada paridade e integralidade remuneratória³⁰; institutos esse que foram extintos, preservando-se apenas em relação àqueles que já estavam no serviço quando da superveniência da emenda.

Outrossim, o **regime de transição**, há pouco posto, foi alterado, estabelecendo-se um novo regime de transição em detrimento do regime transitório erigido anteriormente (transição da transição):

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo** efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, **até a data de publicação daquela Emenda**, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de

³⁰ A integralidade é o direito de o servidor se aposentar com a totalidade da última remuneração percebida na ativa. A paridade, por sua vez, é a garantia de que o aposentado ganhará os mesmos benefícios e/ou vantagens conferidos aos servidores ativos da carreira.

dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Nota-se que o referido o dispositivo condiciona a expectativa de direito dos servidores que já se encontravam regularmente investidos no cargo público quando da primeira reforma previdenciária (EC 20/98), ou seja, que já estavam regulados por um regime transitório anterior, inserto no art. 8º da EC n. 20.

Malgrado mantida a possibilidade de jubramento com os marcos etários consignados no EC 20/98, o servidor sofreria arrefecimento nos proventos equivalente a 3,5% (três e meio por cento) para benefícios requeridos até 31.12.2005; e de 5% (cinco por cento) após tal data. Ademais, o cotejado art. 2º da EC n. 41/03 diferia do dispositivo que lhe antecedeu no que diz respeito a forma de cálculo para fixação dos proventos, na medida que em esta última EC dispunha de cálculo mediante proporcionalização, ou seja, o servidor seria demasiadamente prejudicado quando da fixação dos seus proventos.

Outrossim, novas regras transitórias logram contemplar a situação jurídica daqueles servidores que haviam ingressados no serviço público em marco temporal posterior a vigência da EC 20/98 e anterior ao seu advento:

Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

De mais a mais, nota-se que a reforma dada pela EC 41/03 mitigou intensamente direitos previdenciários dos servidores públicos, sobretudo no que diz respeito os critérios de cálculos para fins de fixação dos proventos.

Não obstante, com vistas a dirimir os prejuízos impostos pelas reformas anteriores, sobreveio a Emenda Constitucional nº 47/2005, resultante da “PEC Paralela” 77/2003. Esse novo espectro normativo logrou premiar os servidores que haviam ingressado no serviço público antes da EC 20/98. Conforme disposto em seu art. 3º, para cada ano a mais de contribuição que ultrapasse os 35 ou 30, seria possível abater um ano na idade contorno de 60 ou 55 anos, respectivamente para homens e mulheres:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

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.

Tal regra permitia que o servidor antecipasse sua aposentadoria em alguns anos, de modo que não era imperativo o implemento da idade fronteira de 55 anos para as mulheres ou 60 para os homens. À época, a referida Emenda foi vista como um verdadeiro conforto à severidade causada pela EC nº 20/98.

Em verdade, em que pese as severas mudanças introjetadas na previdência dos servidores públicos, mormente no que diz respeito aos critérios de elegibilidade e de fixação dos proventos, nota-se que Constituinte Reformador lograra dispor de critérios mais brandos em relação àqueles servidores que já haviam ingressado no serviço público, sobretudo os que já estavam em atividade quando da vigência da EC 20/98, mediante edição de normas de transição que projetara, inda que timidamente, os direitos previdenciários expectados.

O estabelecimento de regimes de transição decorre da necessidade de conciliar o passado/presente com o futuro, importando, como é o caso da previdência, em um regime excepcional, porque se distingue da regulação que se pretende fazer comum a todos (MODESTO, 2021). Trata-se, portanto, de regime transitório a contemplar situações específicas, sobretudo porquanto afeta ao feixe principiológico que garante a previdência social digna aos servidores públicos, cuja jusfundamentalidade é inafastável.

3.3 OS IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DADA PELA EC 103/19 EM TORNO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Na esteira das reformas anteriores, a proposta de Emenda Constitucional que deu origem a EC 103/19, a PEC 06/2019, foi precedida de ampla publicidade com vistas a justificar as mudanças pretendidas e captar a simpatia da opinião pública mediante comparações e/ou dados de questionável valor científico³¹.

³¹ Cf. parecer elaborado pelo Instituto de Economia da UNICAMP e colacionado na ADI 6.254/DF, em tramite perante o STF com vistas a discutir as 'inconstitucionalidades' da EC 103/19:

"(...) A justificativa oficial da EC nº 103/2019, contudo, não se sustenta, por dois motivos. Primeiro, não houve, a rigor, demonstração do desequilíbrio financeiro e, em particular, atuarial do RPPS que exigisse nova reforma. A reforma do RPPS em 2003 e sua regulamentação em 2012 já tinham sido justificadas para atender ao artigo 40 da CF, ou seja, para assegurar "o equilíbrio financeiro e atuarial". Aliás, simulações oficiais e acadêmicas atestaram que as mudanças de 2003 e 2012 equilibravam o RPPS. Os cálculos apresentados pelo governo em 2019 para justificar a reforma, pelo contrário, não demonstraram o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime criado por estas reformas. Logo, a reforma de 2019 não pode ser justificada pelo atendimento constitucional de "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", pois eles já haviam sido atendidos pelas reformas anteriores do RPPS. O segundo motivo é que a suposta economia fiscal gerada em dez anos (até 2030, na prática) e vinte anos (até 2040, na prática) não existe. Afinal, a postergação da aposentadoria no RPPS não significa, como no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a imposição de um custo extra para o setor privado e uma economia para o setor público. No RPPS, a economia com a postergação da aposentadoria gera um custo extra ainda maior para o próprio setor público, associado ao pagamento de salários e contribuições patronais por um período mais longo. Este custo extra – um tipo de "custo de transição" gerado pela reforma - é simplesmente "esquecido" pela justificativa oficial. O presente parecer demonstra a inconsistência da justificativa oficial da EC nº 103/2019 e, mais do que isso, o fato de que ela não pode ser justificada pela observância de "critérios que preservem o equilíbrio financeiro

Promulgada em 12 de novembro de 2019, a Emenda à Constituição nº 103/19 importou em uma das mais severas reformas previdenciárias. Entre as principais mudanças no âmbito do RPPS, especificamente quanto as regras para fins de aposentadoria dos agentes públicos, tem-se o estabelecimento de nova idade mínima e alteração no tempo de contribuição. Ressalte-se: requisitos esses que devem ser compreendidos cumulativamente com pontuação mínima (resultante da soma da idade e do tempo de contribuição), ou o adimplemento do período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição.

Não obstante, o ponto verdadeiramente nevrálgico e fulcral ao presente trabalho diz respeito ao teor dos incisos II, III e IV do art. 35 da EC 103/2019, responsáveis por **revogar as normas de transição até então vigentes**, plasmadas no art. 9º da EC 20/98, nos arts. 2º e 6º da EC nº 41/03, e no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05, respectivamente:

Art. 35. Revogam-se:

I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

II - **os arts. 9º, 13 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. (g.n.)

No particular, nota-se a revogação de um regime transitório sem que o mesmo tenha exaurido seus efeitos, importando em uma mudança abrupta no critério idade em relação àqueles servidores que ingressaram no serviço públicos em marcos temporais mais remotos, sobretudo aqueles já regidos pelas então revogadas normas de transição.

e atuarial” segundo a Constituição. Assim, a reforma do RPPS em 2019 é desnecessária e, a curto prazo, até mesmo contraproducente, ou seja, nos afasta do respeito de “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” para a geração atual de servidores ativos e inativos. (...)De todo modo, se o RPPS já era sustentável a longo prazo desde a regulamentação de 2012, qual o objetivo de sua reforma, se tal reforma ainda por cima piora as contas públicas até a década de 2060? É difícil não levantar a hipótese que a economia extra obtida com a reforma do RPPS civil no futuro longínquo pode servir para compensar o custo extra da reforma do plano de remuneração dos militares, e não para equilibrar um regime civil que já havia sido equilibrado desde 2012”.

Especificamente no que diz respeito aos servidores Públicos mais antigos, cuja data de ingresso remete a marcos temporais anteriores à EC 20/98 e EC 41/03, exige a EC 103/19 uma mudança abrupta de idade, sem afiançar qualquer passagem em relação às normas específicas e concretas de transição anterior.

Para emprestar melhor didática ao quanto se propõe evidenciar, vejamos o quanto disposto no art. 4º da EC 103/19, que disciplina situação jurídica desse nicho de servidores:

Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo **até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:**

I – 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II – 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III – 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV – 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V – somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do caput será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e o § 2º.

§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do caput serão:

I – 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

II – 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e

III – 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do caput para as pessoas a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será de 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

(...)

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I – à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, **para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até**

31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, **desde que tenha, no mínimo, 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem,** ou, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II – ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I.

§ 7º **Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo** não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e **serão reajustados:**

I – de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 6º; ou II – nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 6º.

(...)

Antes mesmo de tecer maiores comentários acerca do cotejado artigo, cuja extensão e quantidade de dispositivos é proporcional a complexidade de sua compreensão, importa rememorar que na esteira do quanto já amplamente evidenciando, com base em normas transitórias plasmas no texto constitucional anterior, os servidores empossados até 31/12/03 (EC 41/03) possuíam a **confiança legítima** que poderiam alçar a inatividade com integralidade e paridade aos **60 anos de idade e 35 anos de contribuição para homens e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulheres**, conjuminado a vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Com efeito, a norma constitucional contempladora de tais critérios restou abruptamente revogada, e, nos termos do dispositivo supra transcrito, passou-se a exigir cumulativamente, os seguintes requisitos:

- 56 anos de idade (mulher) ou 61 anos de idade (homem);
- 30 anos de contribuição (mulher) ou 35 anos de contribuição (homem);
- 20 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;
- **Somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 86 pontos (mulher) ou 96 pontos (homem)**

Além de acrescido o requisito de idade, foi criado o critério de pontos “86/96”, extraível da soma da idade mínima adunado ao tempo de contribuição. Destaca-se que a partir de 1º.01.2020 a pontuação dessa fórmula passou a ser acrescida em 1 ponto a cada

ano, até que seja atingido p limite de 100 pontos (mulheres) e 105 pontos (homens), conforme redação do § 2º.

Pelas projeções da norma os 100 pontos que regem as mulheres (idade somada ao tempo de contribuição)- imperativos para jubilação- só serão atingidos no ano de 2033; ao passo que em relação aos homens, os 105 pontos (idade somada ao tempo de contribuição) serão alcançados em 2028.

A bem da verdade, em uma década, ter-se-á fixada a exigência de 105 pontos para homens e de 100 pontos para mulheres. Noutros dizeres, serão exigidos 70 anos de idade e 35 anos de contribuição ou 60 anos de idade e 45 anos de contribuição para homens; e 60 anos de idade e 40 de contribuição ou 65 anos de idade ou 35 de contribuição para mulheres.

Significa dizer, em outras palavras, que a idade mínima crescerá ano a ano ou serão necessários 40 anos de contribuição para homens e mulheres para fins de implemento da pontuação exigida.

Por outro lado, aspecto digno de nota é a ausência de qualquer diferenciação quanto aos requisitos de aposentadoria para os servidores que ingressaram até a promulgação da EC n. 20/1998, frise-se, e que poderiam alçar a inatividade aos 48 anos de idade (mulher) e aos 53 anos de idade (homem). Com efeito, no contexto atual, dado pela nova reforma, as mulheres que ingressaram no serviço público antes da EC n. 20/1998 terão que laborar mais 14 anos galgar a aposentadoria, ao passo que os homens precisarão laborar mais 12 anos. Frise-se, projeções consideradas à luz da elevação anual da soma de pontos.

Notadamente, não se olvida a necessidade de elevação da idade mínima quando se trata de regime de previdência social, mormente considerando a elevação da longevidade média dos indivíduos e o decréscimo das taxas de natalidade. Não obstante, a elevação do parâmetro etário deve ocorrer de modo progressivo, sem transições abruptas e da forma menos gravosa possível e em atenção a eficácia das normas precedentes (MODESTO, 2021).

Outrossim, a EC 103/19 traz, ainda, o art. 20, que contempla novos critérios de elegibilidade de aposentadoria ao passo que fixa novas normas de transição:

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II – 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III – para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV – período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

I – em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II – em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei.

§ 3º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não será inferior ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e será reajustado:

I – de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 2º;

II – nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 2º.

§ 4º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

A teleologia do dispositivo prevê os seguintes critérios:

- 57 anos de idade (mulher) e 60 anos de idade (homem)
- 30 anos de contribuição(mulher) e 35 anos de contribuição (homem)
- 20 anos de efetivo exercício no serviço público
- 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

- **Pedágio de 100% do tempo de contribuição que faltava para 30 (mulher) ou 35 anos (homem) data de entrada em vigor da EC.**

Sob a ótica da cotejada norma o servidor terá que alçar a idade mínima, o tempo de contribuição e um pedágio equivalente a 100% do período de contribuição que faltava, quando da entrada em vigor da EC, para atingir o tempo mínimo de contribuição exigido: 30 (mulher) ou 35 anos (homem).

Em que pese tal regra se afigura menos gravosa em comparação ao quanto estabelecido no art.8º, o incremento de um pedágio de 100% dobra a distância a ser percorrida pelo servidor para alçar a “linha de chegada”. Em termos práticos, tem-se que uma servidora que projetava alçar o cumprimento do critério tempo de contribuição (30 anos) em cinco anos, terá que aguardar o dobro o período confiando e planejado, ou seja, dez anos.

Submete-se servidores que estão há cerca de 14 anos (considerando a última EC, 47/05), até mesmo 21 anos (considerando a EC, 20/98) confiando na seriedade do regime transitório até então vigente à novas e draconianas regras de transição (*transição da transição*), com fixação de idade mínima e tempo de contribuição, frise-se, exponencialmente mais elevados que os anteriores. Nota-se, em verdade, a formação de uma nova relação jurídica previdenciária, ao alvedrio da devida e necessária continuidade de um vínculo previdenciário há muito existente.

Ante o quanto deslindado, depreende-se, nítido modo, o anseio reformista em mitigar direitos previdenciários dos servidores públicos mediante reformas cada vez mais severas, vulnerando o núcleo dos direitos sociais fundamentais mediante rupturas abruptas de situações jurídicas há muito em curso.

Nesse particular, não se pode olvidar que a previdência é calcada em um pacto intergeracional e de natureza solidária, não cabendo ao servidor, que contribui anos a fio para o sistema, arcar sozinho com a suposta insolvência do regime, como vem ocorrendo à luz das sucessivas reformas previdenciárias.

4. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO ELEITAS PELA EC 103/19 PARA FINS DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

No esteio do quanto já assentado, nota-se que a Emenda constitucional nº103/19 trouxe profundas mudanças na aposentadoria voluntária dos servidores públicos, revogando regras de transição vigentes há quase duas décadas, ao tempo de fixando um novo regime transitório. Nesse sentido, importa analisar os novos critérios de elegibilidade para fins de aposentadoria, assim como a revogação do regime transitório pretérito à luz da segurança jurídica e da proteção da confiança, nos termos conceituais já apresentados.

4.1 SEGURANÇA JURÍDICA, PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E REFORMA DA PREVIDÊNCIA

À luz dos conceitos já postos nos capítulos anteriores, e que se adota no presente trabalho, a segurança jurídica e seu corolário da proteção da confiança afiguram como direitos fundamentais, correlacionados e concretizadores de tantos outros direitos com jusfundamentalidade.

Em atenção ao que se mostrou, tem-se que à noção de segurança jurídica e proteção da confiança exprimem a ideia de estabilidade, previsibilidade, clareza, expectativa e interesses legítimos.

Sob esse influxo, congregada à noção de segurança jurídica, as Reformas Previdenciárias dadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 lograram contemplar a fixação de normas de transição para aqueles servidores que já haviam ingressado no serviço público e se achavam sob o regramento do regime que seria demudado.

Na esteira da mencionadas reformas (Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005), logrou-se observar, ainda que minimamente, as expectativas de direitos atinentes aqueles servidores que embora não tivessem reunido as condições necessárias para lograr a inatividade, ingressaram no serviço público em

momento anterior ao novo regime jurídico instaurado, sendo contemplado, para estes, um regime transitório.

Extrai-se, desse modo, que os servidores que ingressaram no regime previdenciário antes da alteração das regras de aposentadoria possuíam expectativa de alçar a inatividade à luz do regime de transição há muito vigente, decerto que tal regramento não poderia alterado *in pejus*, sob pena de inexorável violação à segurança jurídica, frise-se, aqui entendida como um direito fundamental.

Em que pese as regras de transição não estabeleçam um regime jurídico, instituem relações transitórias que merecem ser individualizadas e protegidas. Ademais, um regime de transição deve “transitar”, ou seja, chegar ao fim proposto, para, então, ser substituído, sob pena de ser convertida em permanente instabilidade e insegurança, como ocorrido (MODESTO, 2021).

Segundo José Afonso da Silva (2014 p.378), as normas de transição estão para “converter expectativa de direito em direito subjetivo para ser exercido no futuro sob a condição do preenchimento dos requisitos indicados”, afigurando-se, pois como um direito subjetivo em face da superveniência novas normas. Caso contrário, “estear-se-á diante de uma fraude constitucional, numa brincadeira de dar e retirar incessantemente, ao sabor dos detentores do poder”. Conclui-se, então, que as “normas constitucionais, mesmo provenientes de emendas à constituição, não podem ser manobradas assim como um boneco de cera, ao sabor dos donos do poder, em prejuízo dos direitos constitucionais” (SILVA, 2014 p.378).

No particular, precisas foram as ponderações postas pelo Ministro GILMAR MENDES quando do julgamento da ADI n. 3.104/DF³² ao suscitar a (in)segurança em torno das regras previdenciárias de caráter transitório:

³² Cf. STF ADI 3104, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2007, DJe-139. DIVULG 08-11-2007. PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007. PP-00029. EMENT VOL-02297-01 PP-00139 RTJ VOL-00203-03 PP-00952. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%203104%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true Acessado em 01/12/2021

(...)Eu, todavia, Senhora Presidente, como já fiz na outra assentada quando julgamos o caso da Previdência Social, a questão da contribuição dos inativos, gostaria de dizer que já não consigo subscrever em toda integralidade esse *distinguishing* que se faz ou essa formulação apodítica entre direito adquirido e expectativa de direito, como se isso fosse um abre-te Sésamo, que resolvesse todas as questões. Já não consigo subscrever no Direito brasileiro e há boas achegas no Direito comparado para se fazer uma reflexão sobre esse assunto. Imaginemos – não foi o caso aqui desta Emenda, porque, sabemos, que a Emenda nº 41 alterou apenas o modelo de cálculo dos proventos, mas poderia ter alterado, por exemplo, os critérios de idade; poderia ter tornado esse prazo mais alongado, com surpresas várias para os eventuais atingidos. **E isso poderia se transformar, inclusive, numa corrida de obstáculo com obstáculo móvel. É preciso que meditemos sobre isto. Será que não há remédio na farmacopeia jurídica para esse tipo de discussão? Há, sim. A ideia de segurança jurídica, a ideia de que, neste caso, pode haver fraude no sistema. Portanto, parece-me que necessitamos cada vez mais de dizer que há alguma pobreza nesse modelo binário: direito adquirido/expectativa de direito. Pode ser, sim, que a própria emenda constitucional ou a própria legislação, no caso de legislação ordinária, porque em geral sói acontecer esse tipo de mudança no plano da legislação ordinária, que a própria legislação ordinária venha a fraudar, a frustrar uma condição que seria implementável desde logo, constituindo uma lei de perfil arbitrário. Ora, será que não sabemos responder a isso? Claro que sabemos. Temos aqui, no Plenário, consagrado a segurança jurídica como expressão do Estado de direito.** Em alguns sistemas jurídicos é muito comum dizer-se: esta norma é válida, porém, ela tem de ter uma cláusula de transição, porque senão ela desrespeita de forma arbitrária situações jurídicas que estavam em fieira, estavam se constituindo. Claro, vamos precisar de um conceito de razoabilidade ou de proporcionalidade. Por isso, Senhora Presidente, acompanharei a eminente Relatora, porque não vislumbro aqui essa arbitrariedade passível de se verificar, mas me permitiria fazer esses registros porque de fato, em se tratando da chamada não-existência de direito adquirido a um dado regime jurídico, podemos ter abusos notórios. Em regime de aposentadoria, é muito fácil imaginar. O indivíduo que esteja a inaugurar a sua vida funcional, se se altera o regime jurídico, pouco se lhe dá. Isso não tem nenhum reflexo em nenhum aspecto do seu patrimônio sequer afetivo. Outra é a situação para aquele que está em fim de carreira e, eventualmente, esperando cumprir os últimos dias, quando se dá a mudança do regime, eventualmente, crescendo dez novos anos. (...) **Portanto, gostaria de pontuar esses aspectos, porque espero que amanhã, já não venha uma nova emenda fazendo uma nova alteração, em se tratando de cláusula de transição, ou que se anime até a mudar outros critérios, consolidando aquilo que chamei aqui de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento.** (grifou-se)

Ainda sob a ótica do Ministro GILMAR MENDES, “é evidente que um servidor que se encontra a poucos dias da aposentação não pode, repentinamente, ser surpreendido com uma nova regra que o obrigue a trabalhar mais dez anos para requerer a aposentadoria” (MENDES, 2007). Por fim, o Ministro assentou sua inquietação quando possibilidade de, à luz das sucessivas reformas previdenciárias, a aposentadoria dos servidores públicos redundar em uma verdadeira “corrida de obstáculo com obstáculo em movimento” (MENDES, 2007).

Ao seu turno, ainda na mesma assentada (julgamento do ADI n. 3.104/DF), o Ministro Carlos Ayres Britto destacou com precisão que servidor que contribui, paga, financia e custeia a sua aposentadoria não pode ser colocado à disposição da entidade mantenedora do sistema, ficando inteiramente à mercê dos humores legislativos do Estado:

(...) O segurado é que contribui previdenciariamente e até previdentemente, porque a contribuição previdenciária implica uma previdência daquele que almeja os benefícios da aposentadoria para si mesmo e a pensão para os seus dependentes. (...) O Ministro Celso de Mello, sempre que pode, lembra o caráter substantivo do devido processo legal – de matriz constitucional para incorporar os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade. Logo, comunicando à razoabilidade e à proporcionalidade o caráter pético do inciso IV do § 4º do art. 60 da CF. É dizer, essa petrealidade se estende à dimensão substantiva do devido processo legal. **De sorte que não me parece nem razoável nem proporcional admitir que servidores públicos ingressem, por concurso público no serviço público, debaixo de certas regras assecuratórias de uma dada aposentadoria ou pensão, e tudo isso fique inteiramente à disposição da entidade mantenedora do sistema de previdência. Ainda que, faltando quatro, cinco, ou um mês para aposentadoria, o servidor pode ser colhido por uma nova regra, agravando extremamente a sua situação e aumentando o tempo de contribuição, com certo caráter arbitrário, além do tempo de idade para a respectiva aposentação.**

Nesse sentido, verifica-se que as alterações legislativas não podem desconsiderar as expectativas legitimamente formadas quanto a estabilidade e perenização de normas de transição expressamente plasmadas no texto constitucional por anos. A confiança e a expectativa de consolidação dos direitos previdenciários expectados merecem e exigem proteção do ordenamento.

4.2 DO ARGUMENTO DA “INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO”.

Com efeito, a finalidade do presente trabalho não poderia ser alçada de maneira consentânea sem o enfrentamento de um postulado há muito vincado pelo Supremo Tribunal Federal e cuja *ratio* encontra um consenso em grande parta da doutrina e da jurisprudência, a saber, “*inexistência de direito adquirido a regime jurídico*”.

A análise da mencionada jurisprudência se mostra imperiosa na medida em que a Corte já teve oportunidade de ponderar a reforma da previdência eleita pela EC 41/03- que logrou atingir diretamente a esfera jurídica dos servidores públicos- e, à época, o argumento da “inexistência de direito adquirido a regime jurídico” foi arvorado para concluir pela **constitucionalidade** da mencionada Emenda Constitucional. Dito em outras palavras, assentou-se que o servidor não tem direito subjetivo (direito adquirido) de permanecer sob as mesmas regras e condições regimentais vigentes quando do seu ingresso no serviço público (regime jurídico)³³.

Nesse pórtico, importa tecer uma revisão crítica da orientação jurisprudencial a fim de evidenciar os pontos fulcrais pelos quais o presente trabalho diverge, em absoluto, da correspondente *ratio essendi*.

A partir da interpretação do art. 5º, XXXVI da CF/98, a tese se funda em uma dicotomia superficial entre “mera expectativa de direito” e “direito adquirido”, olvidando observância em torno das relações jurídicas de longa duração, assim como da segurança jurídica e do corolário da proteção da confiança.

³³ Verificar: EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO '8º' DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. APOSENTADORIA. *TEMPUS REGIT ACTUM*. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA. 1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003. 4. 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 Emenda Constitucional n. 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 47/2005. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3104, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2007, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02297-01 PP-00139 RTJ VOL-00203-03 PP-00952)

No particular, José Afonso da Silva destaca que a doutrina não fixou com precisão o conceito de “direito adquirido”, decerto que “é a opinião de Gabba que orienta sua noção, destacando como elementos concretizadores: (a) ter sido produzido por fato idôneo para sua produção; (b) ter-se incorporado definitivamente ao patrimônio do titular do direito” (SILVA, 2014, P. 136).

A acepção proposta por Gabba foi eleita pelo legislador infraconstitucional ao tratar do tema, decerto que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu §2º, art. 6º, definiu o conceito de “direito adquirido” (CANOTILHO, 2019).

Com efeito, não se pode olvidar que se trata de conceito de estatura constitucional, o que confere à acepção de “direito adquirido” uma importância maior, e, na condição de direito fundamental, mormente porquanto expressamente positivado no inciso XXXVI, do art. 5º³⁴, vincula e determina o próprio conceito adotado pelo legislador infraconstitucional. Em outras palavras, tem-se que a expressão plasmada na Constituição enquanto direito fundamental (XXXVI, do art. 5º) não pode ter sua conceituação dada por uma norma infraconstitucional, a saber, o art. 6º, §2º, da LINDB.

Notadamente, a opção pela fórmula de conceituação no plano do direito ordinário envolve sérios riscos no que concerne à legalização da interpretação de institutos constitucionais, ou seja, interpretar um direito constitucional fundamental expressamente amantado no texto constitucional, segundo um conceito externado por lei infraconstitucional (CANOTILHO, 2019).

Não atoa o próprio STF vem demonstrando constante preocupação quanto a matéria, repita-se, que importa em interpretar a Constituição à luz de norma infraconstitucional. Constituição. No particular, coteja-se o quanto assentado pelo Ministros Sepúlveda Pertence quando do julgamento do RE 226.855/RS³⁵, ao destacar:

³⁴ “XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”;

³⁵ STF: RE 226855, Relator, Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/200, DJ 13/10/2000. Visto em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1703302> Acesso em 22/11/21

“(...) de nada valeria a garantia da irretroatividade em prejuízo do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, se o conceito de tais institutos independessem da construção constitucional e tivessem sua eficácia confiada à definição que lhe desse o legislador ordinário- quando não, o editor de medidas provisórias”.

O Ministro prossegue advertindo que “não é preciso insistir em que se cuida de garantia constitucional voltada primacialmente- quando não exclusivamente como sustentam muitos- contra o legislador ordinário”. Por fim conclui “tenderia, assim, a reduzir o art. 6º da Lei de introdução, na versão de 1957, a um valioso subsidio doutrinário”.

A *ratio*, repita-se, que se funda em uma dicotomia de *tudo* (direito adquirido) ou *nada* (mera expectativa de direito), tem conferido uma verdadeira carta branca ao Poder Público para alterar, a qualquer tempo, normas há muito vigentes, frise-se, sem qualquer valoração das relações jurídicas travadas por longos períodos e cujos direitos em estão em processo de perfectibilização.

Em vias de conclusão, tem-se que a ideia de direito adquirido a regime jurídico cunhada pelo STF não se mostra consentânea, quer pela interpretação restritiva que vem se conferindo a um direito fundamental sob a ótica de conceitos erigidos pelo legislador ordinário, quer por não valorar o direito fundamental a segurança jurídica e da proteção da confiança quando se trata de aplicação da lei no tempo, mormente nas relações jurídicas de longa duração cujos direitos estão em vias de conformação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência dos servidores públicos é um direito fundamental em constante ataque. Ao seu turno, a Emenda Constitucional 103/2019 impactou severamente as regras de elegibilidade para fins de aposentadoria voluntária dos servidores públicos, mormente em relação àqueles cujo ingresso no serviço público se deu sob a égide do texto constitucional original.

Com efeito, a ruptura do regime de transição sem que seus efeitos tenham se esgotados e a consequente imposição de novo regime transicional, tal como ocorrido quando da vigência da EC 103/19, não logrou observar os direitos previdenciários em processo de conformação e as expectativas legitimamente nutridas por esse plexo de servidores, frise-se, que projetaram a passagem à inatividade por longos anos sob a ótica de normas e regras de elegibilidade vigentes por mais de uma década.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a segurança jurídica é gênero de primeira necessidade em qualquer Estado com pretensão de ser identificado como democrático de Direito, sendo imperioso que o ordenamento jurídico seja minimamente estável e duradouro, de modo que os indivíduos não sejam surpreendidos com mudanças legislativas abruptas. Por sua vez, a dimensão dinâmica da segurança jurídica e o corolário da proteção da confiança têm como desiderato proteger as expectativas e os direitos expectados, que estão em vias de conformação.

As sucessivas mudanças e revogações de regimes transitórios culminam na ausência de seriedade do ordenamento jurídico e acabam por mitigar, de modo substancial, a confiança e segurança no próprio sistema previdenciário.

Notadamente, nenhum cidadão consegue coordenar e direcionar sua vida sem confiança e segurança, mormente quando se trata de aspecto previdenciários, cuja perfectibilização e conformação demandam uma longa trajetória; previdência é planejamento. Com efeito, sucessivos incrementos nos critérios elegibilidade para fins de aposentadoria, assim como revogações consecutivas de regimes transicionais sem

que os mesmos tenham exauridos seus efeitos importam em flagra quebra da segurança jurídica e da confiança legitimamente nutrida pelos servidores.

Sob a ótica do quanto posto, tem-se que as regras de transição vigentes até o advento da EC 103/19 não poderiam ser revogadas, porquanto incorporadas ao regime de transição específico regido pelas reformas predecessoras, de modo que tal revogação culmina em flagrante violação ao princípio e direito fundamental da segurança jurídica e proteção da confiança.

À luz da interpretação do Texto Constitucional, resta evidente que a segurança jurídica é um direito fundamental e inarredável princípio concretizador de tantos outros direitos e princípios fundamentais, sem olvidar que se afigura como um elemento fundante do Estado Democrático de Direito, portanto, resta amantada pela imutabilidade inserta no art. 60, §4º, IV da CF/88.

Conclui-se, portanto, que os novos aspectos trazidos pela EC 103/19 atinentes aos critérios de elegibilidade para fins de aposentadoria voluntária dos servidores públicos, mormente a revogação das regras de transições dadas pelas reformas predecessoras, violam o direito fundamental da segurança jurídica e a proteção da confiança, importando no reconhecimento da sua inconstitucionalidade.

6. REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Emenda à Constituição Federal nº 20/1998**. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. **Emenda à Constituição Federal nº 41/2003**. Brasília: Senado, 2003.

BRASIL. **Emenda à Constituição Federal nº 47/2005**. Brasília: Senado, 2005.

BRASIL. **Emenda à Constituição Federal nº 103/2019**. Brasília: Senado, 2019

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2021

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios** 16ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro**. In: BARROSO, Luís Roberto. *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luiz Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. In: SOUZA NETO, BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional – Tomo II**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

CABRAL, A. do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e Administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB**. Salvador: JusPodivm, 2020

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011

DO COUTO, Almiro et al. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, v. 237, p. 271-316, 2004.

LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coord). **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional**. São Paulo: RT e Coimbra Editora, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; MENDES, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**-Séire IDP-16ª Edição 2021. Saraiva Educação SA, 2021.

MAFFINI, Rafael. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Verbo Jurídico, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. **A Re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os Cidadãos: a segurança como crédito de confiança**. R. CEJ, Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez., 2004. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14752-14753-1-PB.pdf>> Acessado em 14 de junho de 2021

MODESTO, Paulo. **A reforma da previdência e a espera de Godot**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 17, n. 65, p. 9-20,abr./jun. 2019 Disponível em <https://www.academia.edu/40265339/A_REFORMA_DA_PREVID%C3%8ANCIA_E_A_ESPERA_DE_GODOT> Acessado em 14 de junho de 2021

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, p. 9-54, jan./mar. 2017. Disponível em <https://www.academia.edu/32774394/DISPOSI%C3%87%C3%95ES_CONSTITUCIONAIS_TRANSIT%C3%93RIAS_NA_REFORMA_DA_PREVID%C3%8ANCIA_PROTE%C3%87%C3%83O_DA_CONFIAN%C3%87A_E_PROPORCIONALIDADE> Acessado em 14 de junho de 2021

MODESTO, Paulo. **A reforma da Previdência e a Morte: analogias imprevistas**. ConJur - Interesse Público,2019 Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-mar-28/interesse-publico-reforma-previdencia-morte-analogias-imprevistas>> Acessado em 14 de junho de 2021

MODESTO, Paulo. **Café com prosa: Crônicas de Direito e Reforma do Estado - 1.** Ed- Rio de Janeiro: Ed.GZ, 2021, p. 27

SILVA, A. do C. e. (2004). **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro.** Revista De Direito Administrativo, 237, 271-316. Disponível em <<https://doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44376>> Acessado em 14 de junho de 2021

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Livraria do Advogado editora, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais: na Constituição Federal de 1988.** Livraria do Advogado Editora, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível.** Revista brasileira de direito constitucional, v. 9, n. 1, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luiz Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VALIM, Rafael Ramires Araújo. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros. 2010.