

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

NATHÁLIA ROSA MAIER DE REZENDE

**A EMENDA CONSTITUCIONAL ° 103/2019 E A APOSENTADORIA DO SERVIDOR  
PÚBLICO FEDERAL: REGRAS DE TRANSIÇÃO, REGRA TRANSITÓRIA E A  
SENTENÇA PROFERIDA NO PROCESSO JUDICIAL N° 5014981-30.2020.4.04.7200/SC.**

RIO DE JANEIRO

2021

NATHÁLIA ROSA MAIER DE REZENDE

**A Emenda Constitucional ° 103/2019 e a Aposentadoria do Servidor Público Federal:**  
Regras de transição, regra transitória e a sentença proferida no processo judicial nº 5014981-  
30.2020.4.04.7200/SC.

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de graduação em  
Direito da Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro como requisito  
para a obtenção de grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Affonso  
da Costa Moura

RIO DE JANEIRO

2021

NATHÁLIA ROSA MAIER DE REZENDE

**A Emenda Constitucional ° 103/2019 e a Aposentadoria do Servidor Público Federal:**  
Regras de transição, regra transitória e a sentença proferida no processo judicial nº 5014981-  
30.2020.4.04.7200/SC.

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de graduação em  
Direito da Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro como requisito  
para a obtenção de grau de Bacharel em  
Direito.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr.

Universidade

---

Prof. Dr.

Universidade

---

Prof. Dr.

Universidade

“Faça. Ou não faça. Tentativa não há.” (Mestre Yoda).

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo discorrer acerca da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 nos dispositivos constitucionais que previam regras de aposentadoria dos servidores públicos de cargo efetivo da União. Para tanto, um breve histórico do sistema previdenciário aplicável aos servidores públicos foi traçado até a EC nº 103. Analisou-se a regra de aposentadoria em vigência, bem como seu cálculo, além das novas regras de transição previstas pela Emenda. Ademais, analisou-se sentença judicial que reconheceu o direito de servidora pública federal à aposentadoria fundamentada em regra de transição revogada pela EC nº 103, utilizando-se, para tanto, do Princípio da Proteção da Confiança.

**Palavras-chaves:** Reforma Previdenciária; Emenda Constitucional nº 103/2019; Regras de Aposentadoria; Regras de Transição; Princípio da Proteção da Confiança.

**ABSTRACT:** This paper aims to discuss about the modification promoted for the Constitutional Amendment number 103/2019 in the constitutional provisions about retirement rules apply for employees holding effective posts in the Union.

**Keywords:** Social Security Reform; Constitutional Amendment nº 103/2019; Retirement Rules; Transition rules; Principle of Legitimate Expectation.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. BREVE HISTÓRICO DAS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA .....</b>	<b>8</b>
2.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019 .....	15
<b>3. DAS REGRAS DE APOSENTADORIA.....</b>	<b>21</b>
3.1. REGRA TRANSITÓRIA DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 APLICÁVEL AO SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO DA UNIÃO.....	23
3.2. REGRAS DE TRANSIÇÃO DE APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 APLICÁVEIS AO SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO DA UNIÃO.....	26
<b>4. O CASO DO PROCESSO JUDICIAL Nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC: PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA .....</b>	<b>32</b>
4.1. DA NÃO INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº103/2019 SOB A PERSPECTIVA DA VIOLAÇÃO À LIMITAÇÃO MATERIAL DO PODER REFORMADOR.....	34
4.2. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO .....	36
4.3. DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA DECISÃO JUDICIAL..	38
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 coloca como papel de todos – governo, sociedade, empregados e empregadores – o dever de financiamento da seguridade social. Esta é composta por três espécies, quais sejam: a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social.

De acordo com José Ricardo Caetano Costa (2020), seguindo o insculpido na Carta da República, a Saúde é um direito universal, não possuindo caráter contributivo para sua fruição, sendo sua gestão responsabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS). Já a Assistência Social se destina àqueles que necessitam, devendo sua gestão ser realizada pelo Suas (Sistema Único da Assistência Social), todavia, atualmente, é gerida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal.

A Previdência Social, por outro lado, tem natureza contributiva, sendo, portanto, sinônimo de seguro, como coloca José Ricardo Caetano Costa (2020). Aqui, desde já, importa ressaltar que o INSS é o órgão gestor do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Todavia, também temos os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, destinados aos servidores públicos titulares de cargo efetivo do ente federativo. Observa-se que, caso o ente da Federação não possua Regime Próprio, todos seus servidores são segurados do RGPS.

O presente tem por objeto analisar uma parte desse último pilar da Seguridade Social, quer seja: a Previdência Social. Pretende-se discorrer acerca das alterações promovidas pelo legislador constituinte derivado reformador nas aposentadorias dos servidores públicos de cargo efetivo da União, principalmente sobre as novas regras de transição previstas pela EC nº 103/2019 e a revogação das regras de transição anteriormente vigentes.

Para tanto, se abordará as reformas previdenciárias realizadas por Emendas Constitucionais pretéritas a Emenda Constitucional nº103/2019, bem como se discutirá a própria EC nº 103/2019 e suas regras de aposentadoria aplicáveis aos servidores públicos federais. Posteriormente, será abordada sentença judicial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que declarou, incidentalmente, em controle difuso, a inconstitucionalidade dos incisos III e IV do artigo 35 da EC nº 103/2019, dispositivo que revogou as regras de transição pretéritas e reconheceu o direito da parte autora à aposentação fundamentada no artigo 3º da EC nº 47/2005, ora revogado.

## **2. BREVE HISTÓRICO DAS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA**

Desde sua promulgação, o texto constitucional foi modificado em 110 (cento e dez) oportunidades, visto ser esse o número de Emendas Constitucionais existentes no momento em que o presente trabalho foi redigido.

Destas cento e dez, sete Emendas trataram de alterações promovidas pelo constituinte derivado na Previdência Social, conforme se pretende discorrer abaixo, sendo a última a Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocava, em seu texto original, como função da previdência pública manter o padrão de vida dos servidores públicos após a sua inativação do serviço. Os requisitos para a fruição da aposentadoria eram mais brandos, sendo necessária somente a prestação de determinado tempo de serviço para a aquisição do direito à aposentadoria.

Em 15 de dezembro de 1998 houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 20. O professor Fábio Zambitte observa que as alterações promovidas pela referida Emenda, bem como aquelas oriundas da Lei nº 9.876/1999 são as mais importantes alterações no âmbito do serviço público. Veja-se:

As regras do sistema previdenciário brasileiro têm sofrido diversas alterações com o passar dos anos, mas duas delas têm maior relevância nos dias de hoje. A primeira foi provocada pela Emenda Constitucional nº 20/98, reformando o texto constitucional em diversos pontos.

A segunda alteração de monta foi provocada pela Lei nº 9.876/99, a qual redefiniu o conceito de salário-de-benefício.

Esta é a distinção elementar entre estas regras de transição: enquanto a EC nº 20/98 modifica requisitos para a obtenção de aposentadorias, a Lei nº 9.876/99 inova nas regras para o cálculo dos benefícios.<sup>1</sup>

Nesta seara de normativas de cunho previdenciário que merecem destaque, no âmbito do serviço público, cabe a adição, s.m.j., da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, já que foi responsável pelos ditames da organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos entes federativos.

A Emenda à Constituição nº 20/1998 trouxe as seguintes inovações significativas: (I) restringiu o rol de filiados dos RPPS aos servidores titulares de cargo efetivo, incluindo aquelas

---

<sup>1</sup> P. 691. LBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

de suas autarquias e fundações; (II) estabeleceu como requisito para aposentadoria voluntária, no âmbito dos RPPS, a idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens<sup>2</sup>; e (III) extinguiu o tempo de serviço como requisito para a aposentação, dando lugar ao tempo de contribuição.

Anteriormente a referida EC, tinha-se a figura do tempo de serviço como requisito para a aposentação voluntária dos servidores públicos. O servidor poderia gozar do benefício de aposentadoria com proventos integrais desde que cumprisse o tempo previsto no texto constitucional em atividade, ou seja, em efetivo exercício<sup>3</sup>.

Com a EC nº 20, estabeleceu-se o tempo de contribuição para os servidores de todos os entes da Federação. Assim, o tempo de serviço cedeu lugar ao tempo de contribuição, não sendo mais a aposentação do servidor um “prêmio” por seu serviço prestado ao Estado, custeado somente pelo Tesouro, passando então a ser um benefício decorrente de uma contraprestação, por meio das contribuições previdenciárias. A aposentadoria dos servidores públicos deixou de ser um direito estatutário e passou a ser previdenciário.

Insta observar que as pensões por morte instituídas pelos servidores já possuíam natureza previdenciária contributiva há tempos.<sup>4</sup> Como sabido, os entes dispunham em sua organização de Institutos de Previdência Social, ou órgão similar, que eram responsáveis pelas pensões e pecúlios devidos aos dependentes dos servidores e que, para instituição destes benefícios, havia o recolhimento de contribuição pessoal.

---

<sup>2</sup> A redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 ao inciso III e suas alíneas do art. 40 da CRFB:

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

<sup>3</sup> Art. 40. O servidor será aposentado:

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.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário dos servidores. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores>>. Acesso em 08/09/2021.

O caráter contributivo do sistema ali estabelecido ficou evidenciado com a redação dada ao *caput* do artigo 40 pela Emenda Constitucional nº 20, que segue:

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. [Grifo nosso].

O dispositivo acima também evidencia que, como falado, os segurados do Regime Próprio de Previdência Social passaram a ser somente os servidores titulares de cargo efetivo, não podendo ser vinculado a ele, *e.g.*, o servidor extraquadro, que são titulares somente de cargos de livre nomeação e livre exoneração.

Importa destacar aqui que a Emenda Constitucional nº 20/1998 trouxe, na redação do *caput* do artigo 40 acima, bem como no *caput* do artigo 201<sup>5</sup>, que o regime de previdência social dos servidores deve seguir critérios que lhe assegurem equilíbrio financeiro e atuarial.

Como explica a Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, a então Proposta de Emenda à Constituição possuía fundamentos diversos, dentre os quais, a necessidade de reforma da previdência social brasileira de forma a tornar “*socialmente mais justa*” e assegurar “*viabilidade financeira em diversos horizontes temporais*” (pág. 3). Assim, objetivando a permanência de honrar os compromissos previdenciários “*a previdência social deveria implementar estratégias objetivando alcançar objetivos de curto, médio e longo prazos, consubstanciando um modelo previdenciário financeira e atuarialmente viável e com justiça social.*” (pág. 3).

Esse equilíbrio financeiro e atuarial a ser apresentado pelo RPPS deve ser suportado por contribuições do ente da Federação (contribuição previdenciária patronal) e por aquela recolhida pelo servidor (pessoal), conforme art. 1º, II, da Lei Federal nº 9.717/1998<sup>6</sup>. Aos recursos provenientes do recolhimento destas contribuições (patronal e pessoal), adiciona-se a

<sup>5</sup> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

<sup>6</sup> Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

constituição de fundos compostos por ativos de qualquer natureza, de modo a garantir as obrigações previdenciárias<sup>7</sup>.

Tendo em vista que não se objetiva esgotar o tema, o último ponto a ser abordado a respeito do equilíbrio financeiro e atuarial é que, apesar de ambos serem previstos juntos, seja no texto constitucional ou no infraconstitucional, não devem ser confundidos e, muito menos, tomados como apenas um elemento. Nesse sentido, a supramencionada Nota Técnica do então Ministério da Previdência Social diz que:

Por equilíbrio financeiro entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

Retornando a EC nº 20/1998, apesar de louvável atitude do poder reformador no sentido de conceder *status* constitucional ao equilíbrio financeiro e atuarial, não houve, naquele momento, alteração de fixação e reajuste dos benefícios, *i.e.*, permanecia a integralidade e paridade dos proventos.

Então, posteriormente, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, houve a edição de duas Emendas Constitucionais que trataram de matéria previdenciária.

A primeira foi a Emenda Constitucional nº 41/2003, que extinguiu a integralidade e paridade, respeitando o direito adquirido e prevendo regras de transição, sendo, portanto, um importante marco na previdência dos servidores públicos. Aqui, cabe explicar que a integralidade se mostra como a equivalência dos proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria (forma de cálculo). Já a paridade significa a extensão aos proventos de aposentadoria e pensão dos reajustes concedidos aos servidores ativos (forma de reajuste).

---

<sup>7</sup> “A previsão da constituição de fundo com recursos garantidores adicionais, que constou inicialmente no art. 6º da Lei nº 9.717/1998, foi elevada a status constitucional com a edição da Emenda nº 20/1998, que fez acrescentar o art. 249 à Carta Magna: Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos”. (Pág. 4 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS)

Importa observar que, ao se falar em proventos integrais, pode-se ter duas situações, não devendo haver confusão. A primeira se refere à integralidade na base de cálculos dos proventos, ou seja, os proventos do servidor serão fixados tendo como base de cálculo a remuneração integral do cargo efetivo em que se deu a aposentação. Essa forma de cálculo é a chamada integralidade que, como visto acima, teve seu fim com a EC nº 41/2003.

A segunda situação se refere, *e.g.*, a aposentadoria calculada seguindo o §3º do art. 40 da CRFB, com redação dada EC nº 41/2003<sup>8</sup>, que fixa proventos integrais. Isso ocorre já que o benefício calculado corresponde a 100% do que a norma lhe confere. Neste caso, se tem uma aposentadoria integral, que tem como contraponto a aposentadoria proporcional.

Nessa direção vão os ensinamentos de Eduardo R. Dias e José L. M. de Macêdo<sup>9</sup>:

Não confundir proventos integrais com integralidade da base de cálculo dos proventos. O valor da aposentadoria é encontrado aplicando-se um percentual sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, com a Emenda Constitucional 41/2003, deixou de ser a remuneração integral do cargo efetivo. Quando o percentual incidente sobre a base de cálculo (seja a remuneração integral ou não) for igual a 100%, afirma-se que os proventos da aposentadoria serão integrais. Quando o percentual for inferior a 100%, tem-se a aposentadoria com proventos proporcionais. A Emenda Constitucional 41/2003, desse modo, extinguiu a integralidade (remuneração integral do cargo efetivo) da base de cálculo da aposentadoria, mas não os proventos integrais (permanece a existência de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, com a aplicação do percentual de 100% sobre a base de cálculo da aposentadoria).

A EC nº 41/2003, ao alterar o artigo 40 da Carta Maior, trouxe como nova sistemática do cálculo da aposentadoria a consideração das remunerações sobre as quais incidiram contribuições previdenciárias<sup>10</sup>, bem como previu o reajuste que preservasse o valor real do benefício<sup>11</sup>. Observa-se, ainda, que a Lei Federal nº 10.887/2004 foi responsável por regulamentar essa alteração.

---

<sup>8</sup> O dispositivo era vigente até a EC nº 103/2019 no âmbito da União, uma vez que houve alteração de sua redação pela referida Emenda, que será objeto de discussão mais à frente.

<sup>9</sup> DIAS, Eduardo R.; MACÊDO, José L. M. de. Nova Previdência Social do Servidor Público. 2. ed. São Paulo: Método, 2007. P. 119. nota 11

<sup>10</sup> Art. 40, §3º, da CRFB

<sup>11</sup> § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

A norma infraconstitucional em referência estabeleceu, em seu artigo 1º<sup>12</sup>, que as aposentadorias dos servidores públicos seriam calculadas considerando a média aritmética simples das maiores contribuições, correspondentes a 80% de todo período contributivo desde julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior àquele marco temporal.

Por último, importa destacar que, em suas disposições, a EC nº41/2003 revogou a regra de transição trazida no artigo 8º da EC nº 20/1998<sup>13</sup>, aplicável aos servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e que não preencheram os requisitos para aposentadoria das regras vigente até a entrada em vigor das alterações promovidas por esta. Essa revogação foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.104-0/DF), que será abordada mais à frente.

Já em 2005, teve-se a promulgação da Emenda à Constituição nº 47 que acarretou importância para os servidores públicos que ingressaram em cargo público até 16 de dezembro de 1998 (data de publicação da EC nº20/1998), já que, em seu artigo 3º, trouxe regra de transição possibilitando a fixação de aposentadoria por meio da integralidade e reajuste dado pela paridade. Importa salientar que essa paridade também é estendida para a pensão previdenciária gerada por essa aposentadoria.

Já com a Emenda Constitucional nº 70/2012, procedeu-se alteração nas aposentadorias por invalidez de servidores públicos. A alteração do texto constitucional aqui veio, ao nosso

---

<sup>12</sup> Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

<sup>13</sup> Art. 10 da EC 41.

sentir, corrigir o anteriormente feito, visto que a EC nº 41/2003 não trouxe, inicialmente, disposição nenhuma de regra de transição aplicável à aposentadoria por invalidez de servidor público.

Deste modo, ao incluir o art. 6º-A na Emenda Constitucional nº 41/2003, a EC nº 70 garantiu os proventos calculados com base na última remuneração do cargo efetivo, bem como a paridade como forma de reajuste para aqueles servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 (data de publicação da EC nº 41/2003) que, por algum motivo, precisaram se aposentar por invalidez. A Emenda também determinou a revisão dos proventos de aposentadorias por invalidez já concedidas a servidores que se enquadrem na regra.

E, em 2015, com a Emenda Constitucional nº 88, houve a ampliação da idade para a aposentadoria compulsória prevista no inciso II do §1º do art. 40 da Constituição da República<sup>14</sup>: de 70 anos para 75. Ainda, determinou que, nesses casos, os proventos de aposentadoria serão calculados proporcionalmente ao tempo de contribuição.

Com base nesse breve histórico traçado, fica claro que o sistema previdenciário no qual o servidor público se encontra vinculado sofreu, ao longo dos anos, consideráveis modificações. Teve sua transição de um direito estatutário, de um “prêmio”, que, inicialmente, pretendia manter o padrão de vida do servidor após sua inativação, para converter-se em um benefício contraprestacional, o qual não mais garantia a manutenção do valor da última remuneração como valor do benefício de aposentadoria.

---

<sup>14</sup> § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

## 2.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019

Uma nova reforma previdenciária já era discutida anteriormente ao atual governo. No governo Temer (2016-2018) se teve a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, que abordava direitos previdenciários e assistenciais. A referida PEC não teve encaminhamento naquele governo devido à intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

Em 20 de fevereiro de 2019, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019, de acordo com informações constantes no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>15</sup>, se convertendo na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social, bem como estabeleceu regras de transição e regras transitórias. Aqui, importa lembrar que, enquanto a primeira suaviza os impactos oriundos da mudança das normas para aqueles que já se encontravam no sistema previdenciário, ou seja, eram segurados; as regras transitórias regulamentam a matéria até a promulgação de Lei do respectivo ente da Federação que cuide do tema.

No que concerne aos servidores públicos de cargos efetivos, a presente Emenda causou tensão principalmente por delegar às normas infraconstitucionais parte do regramento que, até então, era cuidado pela Constituição da República. Explica-se: o texto constitucional cuidava, até a EC nº 103/2019, dos requisitos para a aposentação dos servidores públicos da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

Com as alterações promovidas pelo poder constituinte derivado reformador, o estabelecimento de idade mínima para aposentadorias voluntárias dos servidores públicos segurados de Regime Próprio de Previdência Social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, passou a ser objeto de emenda à Constituição estadual ou à Lei Orgânica municipal ou distrital, conforme a nova redação do inciso III, §1º, do artigo 40 da CRFB<sup>16</sup>.

Ademais, como também se vê no supracitado dispositivo, o tempo de contribuição e demais requisitos para as aposentadorias voluntárias daqueles servidores foram delegados à Lei Complementar dos demais entes federativos. Já a fixação dos proventos de aposentação dos

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em 15 de set. de 2021.

<sup>16</sup> III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

servidores e a pensão morte foram delegadas à Lei Ordinária de cada ente da Federação, de acordo com o §3º do artigo 40 da CRFB<sup>17</sup>.

Deste modo, muito se falou que a Reforma Previdenciária oriunda da EC nº 103/2019 desconstitucionalizou, de certo modo, as matérias acima. Contudo, conforme pontua Lucas Soares de Oliveira<sup>18</sup>, apesar de pertinente a afirmativa, seguimos sua assertiva no sentido de que *“a matéria ligada aos aspectos satelitários à previdência social é passível de desconstitucionalização, pois não alberga temas essencialmente constitucionais, o mesmo não se pode dizer quanto ao direito fundamental à previdência social”*, que encontra fulcro no artigo 6º da CRFB/1988 (OLIVEIRA, Reforma da Previdência e Desconstitucionalização. Pág. 4. Revista PGE/SP nº 91/92)<sup>19</sup>.

Considerando o atual cenário, uma observação importante é que, apesar da possibilidade dos Estados e do Distrito Federal poderem estabelecer requisitos para aposentadoria dos seus servidores públicos civis de cargo efetivo diversos da União, caso o ente deseje aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RFF), deve-se ater ao disposto na Lei Complementar nº 159/2017, que possui previsão referente ao Regime Próprio de Previdência Social. Conforme consta no inciso II do §1º do seu artigo 2º<sup>20</sup>, o RPPS deve adotar, no que couber, regras previdenciárias aplicáveis aos servidores da União.

A supramencionada Lei Complementar foi regulamentada pelo Decreto nº 10.681/2021, que prevê, em seu artigo 12<sup>21</sup>, que três das quatro regras dispostas em seus incisos devem ser

---

<sup>17</sup> § 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

<sup>18</sup> Procurador do estado de São Paulo. Mestrando em Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

<sup>19</sup> REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO. Revista PGE/SP nº 91/92. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx?cdPublicacao=201>. Acesso em 15 de set. de 2021.

<sup>20</sup> Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas:

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União;

<sup>21</sup> Art. 12. O disposto no inciso II do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela inclusão, no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Estado, de pelo menos três das seguintes regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos civis da União:

I - requisito de idade mínima para a aposentadoria, ressalvadas as hipóteses de aposentadoria por incapacidade permanente e de aposentadorias decorrentes de requisitos e critérios diferenciados, previstos em lei complementar do Estado, além de eventuais regras de transição;

cumpridas para fins de atendimento do referido inciso II do §1º do artigo 2º da LC nº 159/2017, sendo um deles o requisito de idade mínima para aposentação dos seus servidores (inciso I). Assim, s.m.j., caso o ente queira sua adesão ao RFF e deseje adotar requisito de idade diverso do aplicado no âmbito da União, deverá seguir as outras três regras dispostas nos demais incisos do artigo.

Retornando a EC nº 103/2019, chama-se atenção para o fato de que, como bem pontua Lucas Soares de Oliveira (2020), ao mesmo tempo em que esta delega aos entes federativos a edição de normas que cuidem, *e.g.*, dos requisitos e fixação de regras de aposentação voluntária, altera o texto constitucional de forma que conste aspectos que, s.m.j., não possuem relevância constitucional.

A título exemplificativo, o supracitado autor coloca o inciso I, do §1º, do art. 40<sup>22</sup>, que impõe a obrigação de realização de avaliações periódicas para verificar a permanência das condições que ensejaram a concessão de aposentadoria por incapacidade permanente de servidor público de cargo efetivo, na forma da Lei do respectivo ente federativo. Ocorre que, como sabido, a aposentadoria por invalidez é benefício sob condição<sup>23</sup>, presumindo-se, portanto, s.m.j., que devem ocorrer avaliações de tempos em tempos a fim de verificar a continuidade daquela condição ensejadora do benefício.

Assim, nos parece estranho que, ao mesmo tempo em que há uma desconstitucionalização das disposições previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos dos

---

II - alíquota de contribuição não inferior à alíquota dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo RPPS não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, nos termos do disposto no art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019;

III - contribuição incidente sobre proventos recebidos por inativos e pensionistas cujo valor seja inferior ao teto do RGPS, na hipótese de haver déficit atuarial; e

IV - adoção da temporalidade do direito a pensão para cônjuge ou companheiro estabelecida na alínea “c” do inciso V do § 2º do art. 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Parágrafo único. As regras previstas no caput serão consideradas instituídas se já constarem do RPPS do Estado.

<sup>22</sup> I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

<sup>23</sup> Bruno Sá Freire Martins coloca que a aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente) seria um *“benefício sob condição, já que sua concessão está condicionada ao afastamento de todas as atividades.”* Ainda, coloca também que *“Essa modalidade não admite natureza definitiva. A incapacidade gerada por contingência comprovada sempre será precária, pois admite a reparação. A recuperação da capacidade para o trabalho cessa o fato gerador (contingência) de prestação e, por via tangencial, a própria prestação previdenciária”*. MARTINS, Bruno Sá Freire. *Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público*. 2. ed. P. 102/104. São Paulo: LTr, 2014.

Estados, Municípios e DF, ocorra uma inclusão de tema que, s.m.j., poderia ser até mesmo regulamentado. A respeito disso, Lucas Soares de Oliveira (2020) coloca que:

Se bem-analisada, a inclusão do assunto no texto constitucional demonstra como a rigidez constitucional pode ser manipulada no jogo político em detrimento da população. Se a inclusão do tema previdenciário, antes, objetivou preservar direitos sociais aos cidadãos pela rigidez constitucional; hoje, a manipulação da coalizão no jogo político não só desconstitucionaliza direitos sociais antes alçados à condição constitucional, como também ergue à Constituição fatores burocráticos e restritivos aos direitos sociais, cuja disciplina sequer pertencia propriamente à lei, senão ao regulamento.<sup>24</sup>

Um dos argumentos utilizados para tal feito era a busca de aproximar a previdência do servidor público ocupante de cargo efetivo ao regime geral, considerando também que, enquanto a maior parte de regras e requisitos do Regime Geral de Previdência Social possuíam previsão na legislação infraconstitucional, as aposentadorias de servidores públicos estavam previstas no texto constitucional.

O detalhamento que a Constituição da República Federativa do Brasil dava à previdência dos servidores públicos de cargo efetivo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal acabava por tornar mais dificultosa qualquer tentativa de alteração, já que necessário se fazia a promulgação de Emenda à Constituição.

Contudo, há de se observar que, ao passo em que se utilizou do argumento acima, a Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou a redação do inciso XXI do artigo 22 da Carta Maior de modo a incluir, como competência privativa da União, legislar sobre normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares<sup>25</sup>.

Em decorrência disso, foi sancionada a Lei Federal nº 13.954/2019 que, entre outras coisas, dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, retirando, assim, os militares dos Estados e DF dos respectivos RPPS<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Lucas Soares de. Reforma da Previdência e Desconstitucionalização. Revista PGE/SP nº 91/92. P. 17.

<sup>25</sup> XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

<sup>26</sup> A Lei Federal nº 13.954/2019 reestruturou a carreira militar e introduziu o Sistema de Proteção Social dos Militares, devendo obrigatoriamente ser observado pelos Estados, Distrito Federal e Territórios. Assim, houve a inserção desses militares em Sistema Próprio, devendo ser regido por lei específica de cada ente da Federação.

Retornando à EC nº 103 e seu impacto nos servidores públicos civis, também cabe ressaltar que algumas de suas disposições não possuem aplicabilidade imediata nos regimes próprios de previdência dos demais entes federativos, ou seja, são aplicáveis no âmbito da previdência dos servidores públicos da União e dependem de normatização superveniente dos outros entes da Federação.

Assim, até que o ente estadual, municipal ou distrital referende as normas trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, alguns dispositivos constitucionais permanecem regidos pelo arcabouço jurídico que vigorava até a Emenda, uma vez que necessário é Emenda à Constituição estadual ou Lei orgânica, como falado anteriormente, além de edição de Lei. Por outro lado, determinadas alterações não dependem de regulamentação ulterior do ente, como, *e.g.*, o artigo 24 da EC nº 103/2019<sup>27</sup>, que dispõe acerca da acumulação de pensão por morte percebida na qualidade de cônjuge ou companheiro.

---

<sup>27</sup> Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal.

Por último, mister se faz observar que diversos dispositivos da EC nº 103/2019 foram questionados através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que tramitam junto ao Supremo Tribunal Federal<sup>28</sup>.

Também há a Proposta de Emenda à Constituição nº 133/2019<sup>29</sup>, que trata de matéria previdenciária, denominada de “PEC paralela”, que, até o momento, está em tramitação na Câmara.

Considerando o exposto no presente capítulo, informa-se que se pretende abordar a seguir as regras trazidas pela Emenda à Constituição nº 103, de 12 de novembro de 2019, no que se referente principalmente à aposentadoria voluntária, observando os servidores públicos de cargo efetivo da União, uma vez que as disposições daquela possuem incidência imediata para eles.

---

<sup>28</sup> ADI's nº 6.254, 6.255, 6.256, 6.258, 6271 e 6279.

<sup>29</sup> A PEC nº 133/2019 possui a seguinte Ementa: Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza; e dá outras providências.

### 3. DAS REGRAS DE APOSENTADORIA

As disposições constitucionais que versavam sobre a aposentadoria dos servidores públicos de cargo efetivo de todos os entes foram consubstancialmente alteradas. Como sabido, as regras permanentes de aposentadoria aplicáveis a eles se encontravam historicamente nas disposições do artigo 40 da Carta da República, sendo, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, localizadas nos incisos do §1º daquele artigo.

Com a EC nº 103/2019, foi dada nova redação ao inciso I, que cuida da aposentadoria por incapacidade permanente, bem como ao inciso III, que prevê a regra permanente de aposentação voluntária, dispondo o requisito de idade mínima, sendo esse último aplicável somente aos servidores da União, já que cabe aos demais entes estabelecer o referido requisito por meio de emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas. Salienta-se que o inciso II permaneceu com sua a redação dada pela EC nº 88/2015, uma vez que cuida de aposentadoria compulsória.

Tendo em vista o abordado, passamos a discutir cada uma delas. Para melhor elucidar, pretende-se abordar as redações vigentes anteriormente à EC nº 103/2019 e as redações dadas por esta.

No que tange a aposentadoria por incapacidade permanente (inciso I), verifica-se que:

Redação dada pela EC nº 41 ao art. 40, § 1º, 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, na forma da lei;

Redação dada pela EC nº 103 ao art. 40, § 1º, I:

por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

A aposentadoria por incapacidade permanente se destina àqueles servidores que não são passíveis de readaptação, conforme previsto no §13 do artigo 37<sup>30</sup>. Apesar do texto constitucional manter o uso da expressão “*permanente*”, nos cabe ressaltar que é possível o desaparecimento da condição ensejadora da aposentação, já que cuida de benefício sob

---

<sup>30</sup> § 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.

condição, tanto que, com a nova redação do dispositivo, passou-se a ter determinação constitucional para a realização de avaliações periódicas, devendo a Lei do ente federativo disciplinar sobre. Ainda que anteriormente não houvesse essa previsão expressa em dispositivo constitucional, fato é que a realização de avaliações para verificar a permanência da condição ensejadora da aposentação era possível, considerando a natureza do benefício.

Ademais, vê-se que, anteriormente à EC nº 103/2019, em regra, os proventos da então aposentadoria por invalidez eram proporcionais ao tempo de contribuição, excepcionando-se alguns casos no próprio texto. Com a nova redação ora vigente, cabe a Lei do respectivo ente disciplinar acerca da concessão de aposentadoria por incapacidade permanente.

Quanto a aposentadoria compulsória (inciso II), como falado, não houve alteração do texto, permanecendo o requisito de idade (“70 (*setenta*) anos de idade, ou aos 75 (*setenta e cinco*) anos de idade”<sup>31</sup>) com proventos proporcionais ao tempo de contribuição na forma de Lei Complementar.

Já a aposentadoria voluntária, prevista no inciso III do §1º do artigo 40, o constituinte derivado inovou de modo a prever que o ali disposto se destina aos servidores públicos civis ocupantes de cargo efetivo federais e, como anteriormente falado, transferiu aos demais entes federativos a competência para disciplinarem o requisito de idade mínima, conforme segue:

no âmbito da **União**, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

Anteriormente, a redação do inciso III dispunha todos os requisitos necessários para a aposentação (dez anos de efetivo exercício no serviço público, cinco anos no cargo efetivo em que se dava a aposentadoria, idade mínima e tempo de contribuição para a regra da alínea “a”), sendo tratado na então alínea “a” a aposentadoria com proventos integrais e na “b” aquela com proventos proporcionais, conforme redação que segue:

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:

---

<sup>31</sup> Art. 40, §1º, II da CRFB.

- 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.

Apesar da retirada do texto constitucional dos servidores públicos dos demais entes, a Emenda Constitucional nº 103/2019 admite a aplicação, para esses casos, das normas constitucionais e infraconstitucionais anterior à sua vigência<sup>32</sup>.

Observadas as alterações realizadas pelo poder constituinte derivado reformador no §1º do artigo 40 da Carta Maior, o que evidencia a vontade daquele de retirar do texto constitucional todos os requisitos da aposentação voluntária, bem como a forma de cálculo, verificaremos agora o disposto na EC nº 103/2019 sobre as aposentadorias voluntárias dos servidores públicos civis da União.

### 3.1. REGRA TRANSITÓRIA DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 APLICÁVEL AO SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO DA UNIÃO

O artigo 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019 coloca que, até que entre em vigor Lei Federal que trate dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos civis de cargo efetivo da União, aplicar-se-á o ali disposto. Assim, claramente, se trata de regra transitória, uma vez que sua eficácia possui temporalidade, ou seja, a norma encontrará seu fim com a edição da referida Lei.

O §1º do artigo 10 dispõe que:

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

---

<sup>32</sup> § 7º 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.

III - compulsoriamente, na forma do disposto no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

Percebe-se que se aplica a aposentadoria compulsória o disposto no texto constitucional que contém também a forma de cálculo dos proventos, e que a previsão de aposentadoria por incapacidade permanente é quase uma reprodução literal do previsto também na CRFB.

Acerca da aposentadoria voluntária, verifica-se que permanece, para os servidores civis federais, a exigência dos dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, todavia houve redução do tempo de contribuição necessário, sendo aplicável a todos o requisito de vinte e cinco anos (anteriormente eram trinta e cinco anos para homens e trinta anos para mulheres).

Quanto a forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria, as regras transitórias de fixação aplicáveis estão insculpidas no artigo 26 da EC nº 103/2019, que segue:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o **caput** será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do **caput** do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

§ 5º O acréscimo a que se refere o **caput** do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

§ 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

A primeira observação a ser feita é que, como previsto no §1º, o valor da média é limitado ao teto (salário de contribuição máximo) do Regime Geral de Previdência Social para aqueles servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo após a implantação o Regime de Previdência Complementar ou que por ele optaram<sup>33</sup>.

Para fins dos requisitos constantes no artigo 10, de acordo com *caput* do artigo 26, se aplica a média de todas as contribuições vertidas desde julho de 1994 no cálculo da aposentadoria. Ao realizar uma comparação com a regra que até então vigia, verifica-se que a fixação por 100% das contribuições ocasionará, s.m.j., em uma redução do valor, já que anteriormente se excluía as 20% menores<sup>34</sup>. Isso se dá ao fato de que é de se imaginar que no início de sua vida contributiva o servidor percebia uma remuneração menor e que, ao longo de sua vida laborativa, *e.g.*, com incidência de uma maior porcentagem de triênio ou o deferimento de um adicional de qualificação, além dos reajustes, é de esperar uma evolução salarial que, conseqüentemente, reflete no valor de sua contribuição.

Todavia, não é somente essa “inovação” que foi realizada. O §2º do referido dispositivo coloca que do valor da aplicação de 100% de todas as contribuições será devido 60% (sessenta por cento) dele acrescentado de 2% (dois por cento) por ano a mais contribuído. Aqui se vê o término do benefício integral, já que, provavelmente, nem todos os servidores contribuirão por mais de quarenta anos a fim de obter 100% do benefício.

<sup>33</sup> “(...) os servidores públicos federais que ingressaram no serviço público a partir de 04.02.2013 (no âmbito do Executivo da União) ou 07.05.2013 (no âmbito do Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União) ou 14.10.2013 (no âmbito do Judiciário da União, do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público) foram automaticamente inseridos no regime de previdência complementar (...)”. FLORIANÓPOLIS. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. PROCEDIMENTO COMUM Nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC

<sup>34</sup> Como visto anteriormente, o art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004 coloca que os proventos de aposentadoria corresponderão a média aritmética das 80% maiores contribuições desde julho de 1994.

Claro que a regra tratada pode ser atrativa para alguns servidores, já que exige menor tempo de contribuição. Assim, tomando como hipótese um servidor que iniciou a contribuir tardiamente, pode-se imaginar que ele, com o avançar do tempo, veja a regra como um atrativo, caso deseje se aposentar o mais cedo possível.

Da aplicação do §2º estão excluídos os casos de aposentadoria por incapacidade permanente decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho, bem como de aposentadoria compulsória. Tratando-se da primeira exceção, os proventos corresponderão a 100% da média (art. 26, §3º, II) e a compulsória será o resultado do tempo de contribuição do segurado dividido por vinte anos, limitando-se a um inteiro esse resultado, multiplicado pelo valor da aplicação do §2º do mesmo artigo, ressalvados os casos em que o servidor possa se aposentar pela voluntária e seja essa mais benéfica (§4º).

Sendo essa a regra transitória aplicável a todos os servidores públicos civis da União até a publicação de Lei ulterior que discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União, veremos a seguir as regras de transição previstas pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

### 3.2. REGRAS DE TRANSIÇÃO DE APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 APLICÁVEIS AO SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO DA UNIÃO

As regras de transição têm por objetivo “suavizar” os requisitos e a forma de cálculo para aquele que já era segurado do Regime frente a nova normativa. Afinal, não seria razoável exigir o cumprimento de requisitos mais gravosos e submeter a nova forma de cálculo das regras permanentes (Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, p. 522). Os autores em referência ainda pontuam que a *“Regra de transição é para beneficiar o segurado não criar dupla incidência de requisitos prejudiciais ao mesmo.”* Assim, tratando-se de previdência social é comum que a edição de nova norma que verse sobre regras de benefícios, preveja também regras de transição para os segurados.

Assim, a Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu duas regras de transição para os servidores públicos federais que tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até a sua data de entrada em vigor, constando em dois dispositivos as regras de transição de

aposentadorias voluntárias, quais sejam: o artigo 4º e o artigo 20. Seguem as redações de ambos os dispositivos:

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.

§ 8º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria com fundamento no disposto no inciso I do §

6º ou no inciso I do § 2º do art. 20, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, observados os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, considerando-se a média aritmética simples dessa carga horária proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria;

II - se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor dessas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo mediante a aplicação, sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis, da média aritmética simples do indicador, proporcional ao número de anos completos de recebimento e de respectiva contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria ou, se inferior, ao tempo total de percepção da vantagem.

§ 9º 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.

§ 10. Estende-se o disposto no § 9º às normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída por esta Emenda Constitucional aos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal.

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.

Primeiramente, em relação ao artigo 4º, vê-se que o requisito de idade de 56 (cinquenta e seis) anos de idade para a mulher e 61 (sessenta e um) anos de idade para o homem tem aplicabilidade até o final desse ano (31 de dezembro de 2021), já que o seu §1º coloca que a partir de 1º de janeiro de 2022 ocorrerá o aumento de um ano do referido requisito para ambos os sexos. Assim, a idade mínima para a presente regra de transição, a partir do primeiro dia do ano de 2022, passa a ser 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, e 62 (sessenta e dois), se homem.

O segundo requisito é o tempo de contribuição que, conforme inciso II, é de 30 (trinta) anos para a mulher e 35 (trinta e cinco) anos para o homem. Todavia, o servidor público federal deve, ainda, atingir o somatório dos dois requisitos, conforme consta no inciso V: 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 pontos (noventa e seis), se homem. Não obstante, prevê o §2º do artigo 4º que o somatório será acrescido de 1 (um) ponto por ano, a partir de 1º de janeiro de 2020, até que se alcance 100 (cem) pontos para a mulher e 105 (cento e cinco) pontos para o homem. Deste modo, em 2021, o total de pontos é de 88 (oitenta e oito) para a mulher e 98 (noventa e oito) para o homem. A fim de melhor ilustrar, segue tabela que cuida da evolução dos pontos a que se refere a regra de transição aqui tratada:

PERÍODO	PONTOS	
	MULHER	HOMEM
13.11.2019 até 31.12.2019	86	96
01.01.2020 até 31.12.2020	87	97
01.01.2021 até 31.12.2021	88	98
01.01.2022 até 31.12.2022	89	99
01.01.2023 até 31.12.2023	90	100
01.01.2024 até 31.12.2024	91	101
01.01.2025 até 31.12.2025	92	102
01.01.2026 até 31.12.2026	93	103
01.01.2027 até 31.12.2027	94	104
01.01.2028 até 31.12.2028	95	105
01.01.2029 até 31.12.2029	96	105
01.01.2030 até 31.12.2030	97	105
01.01.2031 até 31.12.2031	98	105
01.01.2032 até 31.12.2032	99	105
01.01.2033 até 31.12.2033	100	105

\*Fonte: sentença do processo Nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC

Ainda, nos cabe ressaltar que, conforme previsão dos incisos III e IV, o servidor deve contar com vinte anos de efetivo exercício no serviço público e com cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Tomando-se como exemplo o somatório de pontos em 2033 aplicável as servidoras, vê-se que, s.m.j., dificilmente haverá a aposentação com a idade mínima requerida, *i.e.*, cinquenta e sete anos, já que, para tanto, o tempo de contribuição deverá ser igual a quarenta e três anos. Assim, percebe-se que a norma de transição que, em tese, deveria tornar os requisitos mais maleáveis, não cumpre esse papel.

Quanto a regra de transição constante no artigo 20 da EC nº 103/2019, vê-se que a idade mínima requerida é de cinquenta e sete anos para as mulheres e sessenta anos para os homens, exigindo, portanto, dois anos a menos para o servidor público homem, considerando o requisito de idade do artigo 4º já estabilizado (a partir de 2022). Já o tempo de contribuição exigido é de 35 (trinta e cinco) anos para o homem e de 30 (trinta) anos para a mulher. Entretanto, a presente regra requer um período adicional (chamado de pedágio) de contribuição igual a 100% (cem por cento) do tempo que faltaria, em 13/11/2019, para alcançar o tempo de contribuição exigido (30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem).

Igualmente ao que ocorre com a regra de transição do artigo 4º, também se exige vinte anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (inciso III).

Ao comparar as duas supramencionadas regras de transição, vê-se que a integralidade e paridade possuem previsão em ambas para aqueles servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003. Para tanto, a regra do sistema de pontos (artigo 4º) exige que o servidor tenha, no mínimo, 62 anos, se mulher, e 65 anos, se homem, devendo, claramente, preencher os demais requisitos ali previstos.

Já a regra do pedágio (artigo 20), não estabelece um requisito etário maior para esses servidores que desejam se aposentar com o valor correspondente a totalidade de sua última remuneração e que o reajuste seja feito pela paridade, devendo, portanto, preencher os requisitos ditados pelos incisos do *caput* do referido artigo.

Analisadas as duas regras de transição aplicáveis aos servidores públicos de cargo efetivo da União previstas na Emenda à Constituição nº 103/2019, o próximo Capítulo pretende

analisar sentença proferida no bojo dos autos processuais Nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC, da 2ª Vara Federal de Florianópolis.

#### **4. O CASO DO PROCESSO JUDICIAL Nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC: PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA**

O processo judicial a ser analisado foi proposto por servidora pública da União requerendo, em suma, o reconhecimento de inconstitucionalidade do art. 35, incisos II, III e IV, da Emenda Constitucional nº 103/2019<sup>35</sup>, de modo a assegurar sua aposentadoria, com proventos integrais e paridade, seguindo regras de transição até então vigentes antes da entrada em vigor da EC nº 103/2019, sendo elas: os artigos 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/03, e o art. 3º da EC nº 47/2005. Também se requereu a condenação da parte ré ao pagamento das diferenças remuneratórias decorrentes, considerando os benefícios não concedidos nos termos das regras de transição revogadas pela EC nº 103, salientando-se o abono de permanência, bem como suas parcelas vencidas e vincendas.

Relatou a parte autora que ingressou no serviço público em 1º de julho de 1987 e que cumpriria os requisitos da regra de transição do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 em 22/06/2020. Contudo, com a promulgação da Emenda à Constituição nº 103/2019, houve a revogação daquele dispositivo, bem como de outros que cuidavam de regras de transição. Ainda, discorreu que, com as revogações realizadas pela EC nº 103/2019 e com as novas regras previstas por aquela, a data de sua aposentadoria passou para 23/02/2025. Defendeu a inconstitucionalidade das revogações por entender que houve imposição aos servidores públicos de regras mais gravosas para aposentadoria integral e com reajuste pela paridade, não havendo qualquer mitigação, o que, ao seu sentir, violaria direitos e garantias individuais tidas como cláusulas pétreas. Assim, colocou a autora sobre a revogação das regras de transição até então vigentes anteriormente a EC nº 103/2019:

é flagrantemente inconstitucional, haja vista que não observa os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da razoabilidade, nem o direito adquirido dos servidores à observância das regras de transição, que, dada a sua natureza jurídica e finalidade, não admitem retroação das novas regras impostas pela EC 103/2019.

a revogação das regras de transição anteriores, nos termos do art. 35 da EC 103/2019, afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social, traduzindo-se oneração excessiva

---

<sup>35</sup> Art. 35. Revogam-se:

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.

aos servidores que, como a autora, estavam enquadrados na regra de transição do art. 3º da EC 47/2005, e prestes a se aposentarem, dali a dias ou meses.

Discorridos os argumentos e pedidos da parte autora, passamos a análise da sentença proferida pelo Juízo, buscando entender o argumento construído, bem como olhar o que ele pode dizer sobre a reforma previdenciária realizada.

Pois bem. Inicialmente, o magistrado discorreu acerca das regras de transição de aposentadoria voluntária que vigiam na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019. Observa-se que elas foram originadas nas Reformas Previdenciárias anteriormente realizadas. Assim, vigiam os artigos 2º (“pedágio”) e 6º da EC nº 41/2003 e o artigo 3º da EC nº 47/2005. Também se tinha o artigo 6º-A da EC nº 41/2003, que dispunha sobre aposentadoria por invalidez.

Considerando que a inicial da parte autora faz referência ao artigo 3º da EC nº 47, visto ser esta a regra que alcançaria os requisitos em 22/06/2020 e, s.m.j., a que era sua opção, iremos melhor analisá-la.

O referido dispositivo é (era) aplicável aos servidores públicos de todos os entes que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 (data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/1998), possuindo como requisitos: (I) 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, e 30 (trinta) anos, se mulher; (II) 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício no serviço público; (III) 15 (quinze) anos de carreira; (IV) 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; (V) a idade mínima de 60 (sessenta) anos, para homens, e de 55 (cinquenta e cinco) para mulheres, havendo a redução de um ano para cada ano de contribuição que ultrapassar o requisito de tempo de contribuição mínimo (35 e 30 anos). A regra em tela fixava os proventos de aposentadoria seguindo a integralidade e garantia o reajuste pela paridade, estendendo essa para as pensões por morte decorrentes.

Ao confrontar as regras de transição estabelecidas pela EC nº 103/2019, o magistrado colocou que a regra de transição do pedágio de 100% (artigo 20), apesar de menos gravosa que a regra de transição sob a sistemática de pontos (artigo 4º), é mais prejudicial do que as regras de transição revogadas pela EC nº 103, já que, para terem direito a integralidade e paridade em sua aposentadoria, há necessidade de que os servidores públicos que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 contribuam por um período adicional que não era estabelecido pelas normas anteriores, *i.e.*, o período referenciado pelo inciso IV do referido artigo.

Deste modo, a fim de promover uma análise mais bem estruturada e mais clara, iremos desmembrá-la em três pontos, cuidando os dois primeiros da desconstrução da argumentação utilizada pela parte autora e o último da fundamentação da sentença proferida, bem como a decisão do Juízo.

#### 4.1. DA NÃO INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº103/2019 SOB A PERSPECTIVA DA VIOLAÇÃO À LIMITAÇÃO MATERIAL DO PODER REFORMADOR

O magistrado expõe que não se mostra adequado sustentar a inconstitucionalidade da revogação das regras de transição então existentes realizada pela Emenda Constitucional aqui tratada sob o argumento de violação à limitação material do poder reformador (artigo 60, §4º, IV, da CRFB<sup>36</sup>). Para tanto, relembra entendimento pacífico do Superior Tribunal Federal no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico (a ser abordado posteriormente), podendo, portanto, o legislador ordinário modificar as regras previdenciárias.

Nesta seara, nos cabe lembrar, sem esgotar o tema, acerca do instituto do direito adquirido, que se refere aos casos em que uma pessoa já incorporou ao seu patrimônio jurídico determinado direito e, face a novo diploma legal, aquele não é mais tutelado (Paulo Gustavo Gonet Branco)<sup>37</sup>.

Nesse sentido que vai a Teoria Subjetiva de Carlo Francesco Gabbia, que apresenta a seguinte definição para o direito adquirido:

É adquirido todo direito que: a) é consequência de um fato idôneo a produzi-lo, em virtude da lei do tempo em que esse fato foi realizado, embora a ocasião de o fazer valer não se tenha apresentado antes do surgimento de uma lei nova sobre o mesmo; e que, b) nos termos da lei, sob o império da qual se deu o fato de que se originou, tenha entrado imediatamente para o patrimônio de quem o adquiriu.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>38</sup> GABBA, C. F. Teoria della retroattività delle leggi. Torino: Unione, 1891, p. 98

Assim, como bem orienta José Afonso da Silva, Gabba destaca os seguintes elementos como caracterizados do direito adquirido: “(1) *ter sido produzido por um fato idôneo para a sua produção*; (2) *ter se incorporado definitivamente ao patrimônio do titular*.”<sup>39</sup>

Nosso ordenamento jurídico pátrio tutela o direito adquirido, sendo este protegido no texto constitucional, conforme artigo 5º, XXXVI, da CRFB. Todavia, como sabido, a expectativa de direito não é tutelada, referindo-se essa àqueles que não preencheram os requisitos de determinada norma em sua vigência, por mais que se encontrasse próximo de tal feito, tendo, portanto, mera expectativa.

Retornando a sentença, citando a doutrina de Ingo Sarlet, é colocado que, ao ler a expressão “*direitos e garantias individuais*” constante no artigo 60, §4º, IV, da CRFB, não se deve promover uma interpretação literal e reducionista da norma. Ao seu ver, necessita-se realizar uma interpretação sistemática e teleológica, de modo a salvaguardar a identidade constitucional brasileira.

Discorre que, conforme preceitua Ingo Sarlet, o parágrafo 4º do artigo 60 da Carta da República também se aplica aos direitos coletivos e aos direitos fundamentais previstos no texto constitucional, de modo a não se desconfigurar a função das cláusulas pétreas, qual seja: impedir a aniquilação dos elementos essenciais da Carta Magna. Contudo, isso não pode importar em um engessamento da Constituição, não impedindo a modificação ulterior do direito social concretizado, ainda que esta importe em restrição. O que temos no ordenamento jurídico pátrio é um impedimento a exclusão do direito social, a “*supressão do rol dos direitos fundamentais previstos pelo legislador constituinte originário*”<sup>40</sup>.

Deste modo, o magistrado coloca que não é possível a extensão da incidência da norma do §4º do artigo 60 da CRFB da forma em que requer a parte autora, já que não houve exclusão do direito social (direito da previdência dos servidores públicos federais), ocorrendo, na verdade, a alteração das normas de benefício.

---

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da. Reforma Constitucional e Direito Adquirido. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 213, p. 121–131, jul./set. 1998.

<sup>40</sup> LA BRADBURY, LEONARDO CACAU SANTOS. Sentença do processo judicial nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC. 2021.

## 4.2. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO

O segundo ponto a ser abordado constante na fundamentação da sentença é acerca do princípio da vedação ao retrocesso social, que também é utilizado pela parte autora em sua inicial. Luís Roberto Barroso (2007, Prefácio), explica o referido princípio da seguinte forma:

Trata-se, em essência, de um limite à liberdade de conformação do legislador, retirando-lhe a possibilidade de revogar total ou parcialmente determinadas leis quando isso decorra da paralisação ou considerável esvaziamento da eficácia de dispositivos constitucionais dependentes de regulamentação. (...) A vedação do retrocesso operaria em um segundo momento, impedindo que, uma vez criada norma regulamentadora, esta viesse a ser suprimida, devolvendo a ordem jurídica ao vazio anterior, contrário à Constituição.

Em suma, podemos afirmar que o Princípio da Vedação ao Retrocesso tem por objetivo impedir que o legislador adote medidas retrocessivas, *i.e.*, que diminua ou exclua direito social já positivado.

O magistrado relembra que Gomes Canotilho reviu seu entendimento sobre o princípio em tela e que minimizou a aplicação dele, defendendo que a atuação do judiciário não poderia importar em uma neutralização do poder de conformação do legislador, sobretudo em tempos de escassez e austeridade fiscal. Assim, defendia que a tese da irreversibilidade de direitos sociais adquiridos deve ser percebida com razoabilidade e racionalidade, prevendo a possibilidade de *“ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveis de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social”*<sup>41</sup>.

Ato contínuo, discorreu-se sobre a aplicação do Princípio da Vedação ao Retrocesso no Tribunal Constitucional português. No bojo do Acórdão n.º 39/84<sup>42</sup>, o princípio em referência foi aplicado, reconhecendo-se seu caráter normativo. Contudo, em decisões ulteriores, houve a mitigação de sua aplicação, e, conforme pontua o magistrado, foi feita a associação a outros princípios, como a da proteção da confiança, da proporcionalidade e do mínimo existencial, sendo essa a base mais recente de fundamentação de sentenças judiciais daquele Tribunal. Nesse sentido:

Relevante destacar trecho do voto do Conselheiro Luís Nunes de Almeida no mencionado Acórdão n.º 509/2002, no qual se pode perceber que a proibição do retrocesso, embora tendo sido festejada no anterior Acórdão n.º 39/84, encontra-se, atualmente, na doutrina e jurisprudência lusitana, ofuscado pelo princípio da alternância democrática e o da revisibilidade das opções político-legislativas,

<sup>41</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. p. 266.

<sup>42</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 39/84. Processo n.º 6/83. Plenário. Relator: Conselheiro Vital Moreira. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840039.html>.

surgindo, entretanto, como teorias contraposta, que visam assegurar o respeito à estabilidade mínima dos direitos sociais já concretizados, o mínimo de existência condigna (...)

Utilizando-se da doutrina de Jorge Reis Novais, o magistrado pontua que se reconhece ao legislador ordinário uma vasta margem na realização ou conformação dos direitos sociais. Contudo, essa é limitada, na medida que não pode colocar em causa os princípios estruturantes do Estado de Direito, remetendo-se, aqui, a proteção da confiança e igualdade; e também não pode (I) atingir direitos sociais já realizados e (II) extinguir um nível realizado de concretização legislativa.

Nesta seara, Felipe Derbli (2007)<sup>43</sup> coloca que:

A atividade legislativa, portanto, é juridicamente vinculada à Constituição, mas goza de liberdade para conformar os fins político-sociais plasmados no texto magno – o legislador tem plenas possibilidades de movimentação política, contanto que permaneça adstrito à norma constitucional.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconhece o princípio da vedação ao retrocesso, conforme vê-se em decisão recente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4468/DF<sup>44</sup>, de relatoria do ministro Celso de Mello, destacada na sentença. De todo modo, mesmo que seja aplicado em alguns julgamentos do STF, não é um princípio absoluto.

Neste sentido, ressaltou-se a decisão da Suprema Corte na ADI nº 3.104/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia<sup>45</sup>. A Ação Direta de Inconstitucionalidade teve como um dos objetos

<sup>43</sup> BAPTISTA, Felipe Derbli de Carvalho. O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. P. 49.

<sup>44</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.468 Distrito Federal. Requerente: Confederação Nacional de Saúde. Intimado: Presidente da República. Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de outubro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212136>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

<sup>45</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. 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. Diário da Justiça Eletrônico. 09/11/2007. p. Disponível em

analisados a revogação realizada pelo artigo 10 da EC nº 41/2003 de regra de transição prevista na EC nº 20/1998. No que concerne o Princípio da Vedação ao Retrocesso, foi entendido que este não incide quando há modificação superveniente de critérios para concessão de aposentadoria aos servidores públicos, uma vez que não ocorre extinção do direito ao benefício.

Assim, tem-se que a limitação ao poder constituinte reformador é no sentido de supressão do benefício previdenciário do ordenamento, como restou entendido na supracitada ADI, sendo permitido que se proceda com alterações supervenientes de regras de benefícios previdenciários.

Reconhecendo a divergência quanto ao princípio da vedação ao retrocesso, o magistrado busca, citando doutrina lusitana, a possibilidade de invocação de outros princípios que garantam certo grau de estabilidade às prestações de direito social já concretizadas, objeto do próximo tópico.

#### 4.3. DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA DECISÃO JUDICIAL

O magistrado elege o princípio da proteção da confiança para analisar o caso, explicando que deve ser feito um *juízo de ponderação* entre o dano oriundo da lei restritiva provocou na justa expectativa do indivíduo nas condutas estatais e a relevância que aquela medida retrocessiva objetivou para o bem comum.

Além de lembrar que o Princípio da Proteção da Confiança constitui um dos elementos do princípio da boa-fé, tendo, assim, sua aplicação também no âmbito das relações privadas, Ingo Sarlet aponta que:

De qualquer modo, ainda no que diz com a proteção da confiança, esta atua como importante elemento para a aferição da legitimidade constitucional de leis e atos de cunho retroativo, até mesmo pelo fato de que a irretroatividade de determinados atos do poder público encontra o seu fundamento justamente na necessidade de proteger a confiança do cidadão na estabilidade de suas posições jurídicas e do próprio ordenamento, o que tem levado ao reconhecimento, para além da salvaguarda dos direitos adquiridos, até mesmo de um certo grau de proteção das assim denominadas expectativas de direitos, assim como da necessidade de estabelecer regras de transição razoáveis, nos casos de alteração de determinados regimes jurídicos.<sup>46</sup>

---

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

<sup>46</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, p. 456.

Deste modo, o princípio em tela se encontra também relacionado com a segurança jurídica, devendo as relações respeitarem a confiança gerada pelos indivíduos que esperam uma determinada estabilidade e continuidade do direito positivado ou de relações jurídicas.

Discorrendo ainda sobre o Princípio da Proteção da Confiança, o magistrado usa dos ensinamentos de Jorge Miranda, segundo quais o referido princípio impõe ao Estado Direito o oferecimento aos cidadãos de um quadro institucional-normativo pleno, possuindo seis pilares como alicerce, sendo eles:

- 1) **Certeza**, como conhecimento exato das normas aplicáveis, da sua vigência e das suas condições de aplicação;
- 2) **Compreensibilidade**, como clareza das expressões verbais das normas e suscetibilidade de compreensão pelos seus destinatários médios;
- 3) **Razoabilidade**, como não arbitrariedade, adequação às necessidades coletivas e coerência interna das normas;
- 4) **Determinabilidade**, como precisão, suficiente fixação dos comportamentos dos destinatários, densificação de conteúdo normativo;
- 5) **Estabilidade**, como garantia de um mínimo de permanência das normas, por uma parte, e garantia de atos e de efeitos jurídicos produzidos, por outra parte;
- 6) **Previsibilidade**, como suscetibilidade de se anteverem situações futuras e suscetibilidade de os destinatários, assim, organizarem as suas vidas.

Assim, pontua o magistrado que:

(...) embora se assegure o poder de revisibilidade das normas que consagram direitos sociais (dentro os quais se encontram as voltadas à Previdência Social, nos termos do artigo 6.º da CF/88, objeto dessa lide), o que é inerente ao pluralismo do Estado democrático de direito, **reconhece-se que as normas constitucionais veiculadoras de direitos sociais implicam em certa garantia de estabilidade e previsibilidade das situações ou posições jurídicas concretizadas**, ainda que se trate de grau mínimo, consistente na impossibilidade da sua supressão no ordenamento. [grifo nosso]

A fim de verificar o grau de estabilidade, o magistrado recorre aos ensinamentos de Vieira de Andrade, que coloca a existência de três graus, quais sejam:

- a) *mínimo*, que resulta na proibição de pura e simplesmente aniquilar essas situações ou posições;
- b) *intermediário*, representa a relação do direito concretizado com os efeitos ligados ao princípio da proteção da confiança, à necessidade de fundamentação dos atos legislativos e ao princípio da igualdade;
- c) *máximo*, quando o direito efetivado pelo legislador ordinário assume a status de norma materialmente constitucional.

Considerando o exposto, concluiu-se que as normas constitucionais que cuidam de regras de transição de aposentadoria dos servidores públicos, estabelecidas de requisitos para

a concessão do benefício, depois de concretizada pelo legislador, têm estabilidade de grau *intermediário*. Neste âmbito, pontua o magistrado que:

“Nessa perspectiva, a alteração superveniente das regras de transição, embora possível, consoante destacado, pautada no poder de conformação do legislador derivado e no princípio da alternância democrática e da revisibilidade das opções políticas-normativas relacionadas à concessão de benefícios no âmbito do RPPS, deve respeitar o princípio da proteção da confiança, estruturante do Estado de Direito, sob pena de nulidade.”

Finalizado o raciocínio e eleito, assim, o Princípio da Proteção da Confiança, o magistrado parte para a ponderação entre a contingência do alegado déficit orçamentário do RPPS da União (finalidade almejada pela norma) e a expectativa dos servidores públicos na manutenção do ordenamento jurídico no que concerne as regras de transição de aposentadoria (justas expectativas dos destinatários).

Deste modo, discorreu-se sobre as regras de transição anteriormente previstas no ordenamento jurídico e que foram “substituídas” pelos artigos 4º e 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019, constatando-se que essas duas últimas possuem requisitos mais gravosos do que as anteriores (como podemos ver no Capítulo 3), acarretando a frustração da justa expectativa dos servidores.

É tomado como caso a ser comparado com as regras de transição da EC nº 103, as normas de transição da EC nº 41/2003, sendo que as consequências geradas pela atuação do constituinte reformador na primeira são mais danosas do que as oriundas da EC nº 41. Isso se deve ao fato, como explica o magistrado, da EC nº 41 ter alterado basicamente a forma de cálculo do benefício do servidor público, ao passo em que a EC nº 103 modificou a fixação dos proventos importando em uma redução sem precedentes do valor do benefício, além de também alterar os requisitos para aposentação.

Ademais, como pontuado na sentença, a EC nº 41, ao revogar a regra de transição do artigo 8º da EC nº 20/1998, estabeleceu nova regra de transição para os servidores que então eram contemplados pela então norma revogada, sendo a nova regra constante em seu artigo 2º. Os requisitos previstos na nova regra de transição eram os mesmos do artigo 8º em referência possuindo, todavia, três distinções que se referem ao cálculo e atualização do benefício, quais sejam: a fixação dos proventos deixou de seguir a integralidade e passou a ser

o resultado do valor resultante da aplicação da média das 80% maiores contribuições; (II) o reajuste passou a ser dado pelo índice legal (o INPC é o índice adotado), e não mais pela paridade; e (III) foi estabelecido um redutor (pedágio) no valor dos proventos de aposentadoria para cada ano antecipado no requisito etário da então regra permanente – art. 40, §1º, III, “a” da CRFB – na forma prevista no §1º do referido artigo.

Ainda, a Emenda Constitucional nº 41/2003 estabeleceu outra regra de transição: a contida no seu artigo 6º. Nesse caso, houve aumento do requisito de idade mínima em comparação com o artigo 8º da EC nº 20/1998, contudo, se manteve os proventos integrais e o reajuste pela paridade.

Deste modo, é colocado que, apesar da revogação da regra de transição da EC nº 20/1998, a EC nº 41/2003 “*não implicava, necessariamente, na dilação do prazo para o atingimento dos requisitos de concessão de benefício*”, uma vez que possibilitava a aposentação do servidor com o requisito nos mesmos moldes que anteriormente previsto, mas com a fixação dos proventos de modo diverso. Entretanto, com a previsão de uma segunda regra de transição, também ofertou a possibilidade da forma de cálculo e reajuste serem iguais a da regra anterior, exigindo, todavia, requisitos diversos. Assim, o servidor poderia optar por aquela regra que lhe fosse mais vantajosa: se aposentar mais cedo ou permanecer um pouco mais no serviço público de modo a garantir benefício integral e com paridade.

Posteriormente a EC nº 41/2003, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 47/2005, que enquanto tramitava, s.m.j., era conhecida como “PEC paralela”. A EC em questão dispõe, em seu artigo 3º, regra de transição aplicável para aqueles que ingressaram no serviço público até 16/12/1998 (EC nº 20), garantindo, como já visto, integralidade e paridade, sendo essa última estendida para a pensão por morte oriunda do benefício de aposentadoria. O magistrado ressalta a inovação trazida pelo inciso III do referido artigo, uma vez que estabeleceu a chamada “Regra 85/95”, qual permitia que a aposentação ocorresse quando a soma do tempo de contribuição e da idade resultasse em 95, se homem, e 85, se mulher, observado, claramente, o tempo de contribuição mínimo requerido pelo inciso I (35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos, se mulher).

Essa “Regra 85/95” possibilita a redução da idade mínima (em comparação ao requisito etário da regra permanente), compensando aqueles que iniciaram sua vida laborativa mais cedo, já que cada ano a mais de contribuição resulta na diminuição de um ano na idade.

Desta forma, até o advento da EC nº 103/2019, os servidores públicos de cargo efetivo que ingressaram no serviço público até 16/12/1998 poderiam optar por se aposentar com fundamento em qualquer regra de transição supracitada (artigos 2º e 6º da EC nº 41 e artigo 3º da EC nº 47/2005), além da regra permanente constante na Carta Maior. Já aqueles servidores que ingressaram após 16/12/1998 até 31/12/2003, tinham como regra de transição o artigo 6º da EC nº 41/2003.

Além disso, os ingressantes a partir de 01/01/2004 se submetiam apenas à regra geral contida no artigo 40, §1º, III, da CRFB, que comportava duas regras de aposentadoria, visto que sua alínea “a” dispunha da aposentadoria com benefício integral (100% do valor da média) e sua alínea “b” previa proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Com a Emenda Constitucional nº 103/2019, as regras de aposentadoria aplicáveis aos servidores públicos da União foram substancialmente modificadas, como vimos no Capítulo 3 do presente. Com a revogação das regras de transição anteriormente previstas, ganhou lugar o artigo 4º e 20 da referida EC (o primeiro sendo a sistemática de pontos e o segundo do pedágio).

Objetivando ainda verificar se o caso era passível da aplicação do Princípio da Proteção da Confiança, o magistrado analisou ambos os dispositivos supracitados, principalmente no que eles significam para aqueles que ingressaram no serviço público até 31/12/2003. Como as normas de transição já foram por nós discutidas, não iremos nos estender quanto a explicação delas, caminhando diretamente para as conclusões.

Quanto ao artigo 4º, foi pontuado que o servidor público (ingresso até 31/12/2003), somente poderá se aposentar com o reajuste dado pela paridade caso possua 62 anos de idade, se mulher, e 65 anos, se homem. Observa que esse requisito etário é o mesmo da “regra permanente” (a regra transitória da EC nº 103/2019 – artigo 10). Deste modo, a regra de transição não atinge seu objetivo, *i.e.*, minimizar os impactos das novas alterações.

É colocado também que, caso o servidor se aposente com idade inferior, o benefício é fixado seguindo a regra geral (art. 26, §2º, I, da EC 103), quer seja: 100% da média dos salários de contribuição desde julho/1994, sendo devido 60% do valor obtido acrescido de 2% a mais por ano contributivo que exceder o mínimo requerido. O reajuste do benefício previdenciário, nesse caso, é dado seguindo o INPC e não a paridade. Chama atenção para o fato de que a forma de cálculo é a mesma aplicável aos servidores públicos federais que ingressaram no serviço público a partir de 01/01/2004.

Considerando o exposto, o magistrado conclui que a regra de transição do artigo 4º da EC nº 103/2019 é mais prejudicial do que as regras de transição anteriormente vigentes, visto que, além do cumprimento de requisitos de idade e tempo de contribuição mais gravosos, para que tenha direito a integralidade e paridade, o servidor público federal ingressante no serviço público até 31/12/2003 deve se submeter à mesma idade da regra geral.

Sobre a regra do “pedágio” (artigo 20 da EC nº 103/2019), o magistrado pontua que, apesar dessa regra de transição ser menos gravosa do que a regra de transição do artigo 4º, também é mais prejudicial ao servidor do que as regras de transição revogadas pela EC nº 103, já que, para terem direito à integralidade e paridade, os servidores públicos federais que ingressaram no serviço público até 31/12/2003, deverão contribuir por um período adicional que não era exigido até então (100% do tempo que faltaria, na data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, para atingir 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem).

É verificado, assim, que o constituinte derivado ao criar as regras de transição dos artigos 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e a do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 foi menos restritivo aos direitos dos servidores públicos do que com as regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019, que revogou, ainda, as demais regras.

Fica claro que, quando comparamos quaisquer das regras de transição da EC nº 103/2019 com a do artigo 2º da EC nº 41/2003 (pode-se dizer que é menos popular do que a do artigo 6º ou a do artigo 3º da EC nº 47), há uma penalização para o servidor. O artigo 2º da EC nº 41 manteve o requisito etário nos moldes do artigo 8º da EC nº 20, permitindo ao servidor que era contemplado por aquela regra, se aposentar à época que imaginava se aposentar, mas, por outro lado, o valor do benefício seria menor (pedágio). Já a EC nº 103 prolonga o requisito de tempo de contribuição ou de idade, diminuindo, ainda, o valor do benefício em alguns casos. Deste modo, o magistrado coloca que *“não há sequer a possibilidade do servidor, a poucos meses de se aposentar, de ter acesso ao seu benefício, mesmo que com valor menor do que o previsto”* e que *“a atuação do legislador reformador (...) é substancialmente mais gravosa do que a realizada anteriormente pela EC 41/03.”*

Ato contínuo, o magistrado passa a verificar essa conclusão no caso cuidado pela ação judicial em questão, constatando que a parte autora se aposentadoria com proventos fixados de acordo com a integralidade e o reajuste dado pela paridade em 22/06/2020, fundamentada no artigo 3º da EC nº 47/2005, visto que nessa data contaria com 52 anos de idade e 33 anos de

contribuição (somatório igual a 85) e que seu ingresso no serviço público foi em 01/07/1987. Assim, na data de vigência da EC nº 103/2019, a autora tinha a expectativa de se aposentar em 7 meses e 9 dias.

Contudo, como não houve preenchimento dos requisitos da supramencionada regra de transição, não constituindo, portanto, direito adquirido, o órgão de origem recalculou a possível data de aposentação em consonância com as regras de transição novas, concluindo que a parte autora poderia se aposentar somente em 23/02/2025, sendo esse benefício fundamentado na regra do pedágio, com integralidade e paridade, ou seja com base no artigo 4º, sendo, nesse caso, o benefício calculado pela média e o reajuste dado pelo INPC.

Deste modo, vê-se que a expectativa de aposentação da autora, em 13/11/2019, foi de 7 meses para mais de 5 anos, sendo clara o que para nós é a perversidade das novas regras de transição estabelecidas na EC nº 103/2019.

O magistrado retorna ao *juízo de ponderação* lembrando que a Emenda Constitucional nº 41/2003 foi, por vezes, analisada pela Suprema Corte, sendo declaradas constitucionais alterações promovidas por aquela, como, *e.g.*, a ADI nº 3.104/DF, que considerou constitucional a revogação do artigo 8º da EC nº 20/1998, e a ADI 3128, que deliberou acerca da constitucionalidade da taxaço de servidores inativos. Colocou que, em suma, a fundamentação dessas decisões era “*o fortalecimento da dimensão contributiva em prol da sustentabilidade do RPPS.*” Afinal, a EC nº 41/2003 teve como objetivo fortificar o caráter contributivo dos RPPS.

Ademais, a EC nº 41/2003, que foi promulgada após somente 5 anos da EC nº 20/1998 (que estabeleceu o caráter contributivo para todos os Regimes Próprios de Previdência Social), preponderou sobre a estabilidade das regras previdenciárias aplicadas aos segurados, não sendo afastada sua finalidade.

O magistrado chama atenção de que o quadro fático-normativo à época da EC nº 41/2003 é bem diverso daquele visto em 2019, no tocante ao RPPS da União, visto que o caráter contributivo do sistema previdenciário está consolidado. Para tal conclusão, coloca que, no mínimo, há 20 anos os servidores públicos federais, sem exceção, contribuem para o RPPS, e que os servidores ingressantes no serviço público a partir de 2004 já não possuíam direito à integralidade e paridade, sendo seu benefício de aposentadoria fixado de acordo com a média de suas contribuições.

Ainda, ressalta o fato de que os servidores públicos ingressantes no serviço público “a partir de 04.02.2013 (no âmbito do Executivo da União) ou 07.05.2013 (no âmbito do Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União) ou 14.10.2013 (no âmbito do Judiciário da União, do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público)” são automaticamente inseridos no Regime de Previdência Complementar, sendo o valor do benefício de aposentadoria desses limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

Considerando todo o exposto, o magistrado conclui que, tendo em vista a consolidação da natureza contributiva do sistema com vistas a “sua sustentabilidade e higidez econômico-financeira”, deve-se ser respeitada a estabilidade e previsibilidade das regras previdenciárias, que são intrínsecas ao Estado de Direito e ao princípio aqui discutido: a proteção da confiança.

O magistrado pontou que, caso não se resista, de certo modo, ao querer do legislador de retirar a previsibilidade das regras previdenciárias dos servidores, podemos nos deparar, em um momento, com uma alta instabilidade jurídica que não nos permita verificar a data em que os servidores terão preenchidos os requisitos e terão direito a se aposentar, coisa que não deve ocorrer no Estado de Direito.

Coloca que, ao impedir que os servidores públicos federais ingressantes no serviço público até 31/12/2003 não pudessem mais optar pelas regras de transição então vigentes, o constituinte derivado reformador ignorou, de modo abrupto, a especificidade da tratativa jurídica dada anteriormente pelo próprio legislador constituinte reformador, como ocorreu, *e.g.*, com o artigo 2º da EC nº 47/2005 que permitia que o servidor público ingressante até 16/12/1998 optasse pelas regras de transição estabelecidas na EC nº 41/2003.

O magistrado considera esse fato uma *inconstitucionalidade por Sobreposição de Regras de Transição*, assim a descrevendo:

(...) ocorre quando o legislador constituinte reformador desrespeita, por completo, a regulamentação da matéria realizada previamente pelo próprio Poder Constituinte Derivado, retirando os direitos a estabilidade e previsibilidade mínimas que são asseguradas pelo ordenamento a nível constitucional, violando, desse modo, simultaneamente, a Proteção da Confiança, o Estado Democrático de Direito e a Segurança Jurídica.

Deste modo, o juiz entendeu que os servidores públicos da União que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 têm a justa expectativa de que as regras de transição

estabelecidas anteriormente se mantenham, declarando, incidentalmente, em controle difuso, a inconstitucionalidade dos incisos III e IV do artigo 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019, visto que houve a violação do princípio da proteção da confiança, do princípio da segurança jurídica e do Estado Democrático de Direito. Em decorrência, reconheceu o direito da parte autora a se aposentar com fundamentação no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, sendo seus requisitos preenchidos em 22/06/2020.

Nos importa observar, por último, acerca da sentença que, logicamente, foi deferido o abono de permanência, contudo, por entendermos que este não possui natureza previdenciária, não será abordada a fundamentação utilizada pelo magistrado para seu deferimento.

## 5. CONCLUSÃO

Discorremos acerca das alterações realizadas no sistema previdenciário dos servidores públicos por meio de Emendas à Constituição, destacando-se, principalmente duas delas. A primeira é a Emenda Constitucional nº 20/1998, que objetivou tornar os regimes de previdência mais harmônicos com princípios atuarias, tornando a aposentadoria voluntária um benefício decorrente de uma contraprestação e não mais um “prêmio”. O tempo de serviço deixou de existir como requisito para a aposentação, sendo substituído pelo tempo de contribuição. Ainda, modificou a redação do artigo 40 da Carta da República de modo a prever a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Já a segunda Emenda à Constituição que acarretou significantes mudanças para os servidores públicos foi a EC nº 41/2003, visto que pôs fim ao benefício de aposentadoria calculado seguindo a integralidade e a atualização dada pela paridade.

Como visto, a Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou substancialmente as regras de aposentadoria aplicáveis aos servidores públicos da União, revogando, ainda, as regras de transição que então vigiam. No que pese a previsão de novas regras de transitórias, fato é que foi dificultado o preenchimento dos requisitos, frustrando, principalmente, aqueles servidores que estão a mais tempo no serviço público e se encontravam na véspera de se aposentar, como a servidora da ação judicial analisada.

Apesar de assentado que o ordenamento jurídico pátrio dá proteção ao direito adquirido e não tutela expectativa de direito, ao trazer isso para a área previdenciária, como vimos, há uma maior sensibilidade, por assim dizer. Explica-se: ao se filiar à um Regime de Previdência Social, a pessoa tem expectativas frente as regras vigentes e, logicamente, quanto mais próximo de preencher os requisitos daquelas, maiores são as expectativas. Ademais, o contrato firmado entre segurado e Regime Previdenciário é de longa duração e necessita de planejamento do contribuinte.

Na seara atual, o contribuinte se depara com diversas possibilidades de modo a melhor planejar seu futuro, *i.e.*, sua aposentação ou benefícios de risco. A previdência privada é um claro exemplo disso. Ocorre que, preferencialmente, essa é uma alternativa que deve ser eleita desde logo, a fim de se obter um menor valor a título de contraprestação mensal. No âmbito do serviço público, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, se teve a possibilidade de

instauração da Previdência Complementar nos entes da Federação, visto que aquela incluiu o então §14 do artigo 40 da CRFB<sup>47</sup> dispondo sobre a matéria.

No âmbito da Previdência Complementar, nos cabe ressaltar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 também acarretou uma importante mudança para esse regime, uma vez que, ao alterar a redação do supracitado §14, retirou a discricionariedade do ente de poder ou não instituir o referido regime previdenciário, de modo que agora prevê que os entes federativos “*instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo*”<sup>48</sup>.

Quanto a frustração das expectativas legítimas dos servidores públicos federais que ingressaram há anos no serviço público (até 16/12/1998 e 31/12/2003) de se aposentarem de acordo, *e.g.*, com o artigo 6º da EC nº 41/2003 ou o artigo 3º da EC nº 47/2005, frustração esta decorrente do disposto no artigo 35, III e IV, da EC nº 103/2019, vimos que, em decisão recente, magistrado da Justiça Federal entendeu que, no momento, se deve respeitar a previsibilidade e estabilidade das regras previdenciárias, ambas ligadas ao Estado Democrático de Direito e ao Princípio da Proteção da Confiança, considerando, principalmente, o contexto fático e normativo presente no ano de 2019.

De todo modo, nos cabe destacar que a EC nº 20/1998, a EC nº 41/2003 e a EC nº 103/2019 possuem, em comum, a justificativa de que foram necessárias para o equilíbrio do sistema previdenciário, que há *déficit* e a única salvação é a realização de reforma. Não nos parece, no mínimo, sensato que tenhamos recorrentemente alterações no sistema previdenciário, uma vez que os cidadãos se planejam, se organizam seguindo os ditames vigentes à época do seu ingresso no Regime Previdenciário.

Entendemos que o intuito da rigurosidade, por assim dizer, das novas regras de transição é no sentido de trazer esses servidores para participar do custeio do RPPS da União por mais tempo, já que houve a prorrogação da perspectiva de aposentação. Assim, há mais contribuintes desde a promulgação da EC, o que acarretará aumento na arrecadação. Ademais, colocando

---

<sup>47</sup> Redação dada pela EC 20: § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

<sup>48</sup> § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

todos os servidores em regras de transição e revogando as anteriores, há maior participação no custeio do RPPS.

Contudo, como falado, os servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à Emenda Constitucional nº 20/1998, tinham seu contrato com o ente da Federação firmado de modo que sua aposentadoria era um direito estatutário, sendo um benefício integral e paritário com os ativos. Os ingressantes no lapso temporal entre 17/12/1998 e 31/12/2003 também tiveram no seu ingresso a perspectiva de benefício de aposentadoria integral e com paridade. Não é plausível que passados anos, o legislador constituinte reformador atue de modo a dificultar a fruição da aposentadoria desses servidores seguindo o referido cálculo e atualização.

Não se advoga aqui a favor do engessamento das normas previdenciárias, mas sim de que estas não podem sofrer mudanças abruptas de modo que interfira totalmente no planejamento de vida dos segurados. Nos parece que o caminho eleito pelo legislador constituinte derivado não foi o dos mais felizes. Talvez, a previsão de regras de transição específicas para aqueles servidores que ingressaram até 16/12/1998 e outras aplicáveis para os ingressantes entre 17/12/1998 e 31/12/2003 fosse menos drástica, já que poderiam ser previstos requisitos mais brandos para aqueles mais antigos no serviço público e que, certamente, estavam próximos a cumprir os requisitos das regras de transição pretéritas.

Afinal, não se pode olvidar que o direito social à previdência social (artigo 6º, *caput*, da CRFB) garante, como bem pontua José Ricardo Caetano Costa (2020, pág. 366), “*os comezinhos direitos de cidadania*” para aqueles que já possuem, *e.g.*, idade avançada ou que passam por alguma adversidade e é gerado um benefício de risco (aposentadoria por incapacidade permanente, pensão por morte).

Ademais, nos cabe ressaltar que no que concerne a inconstitucionalidade dos incisos III e IV do artigo 35 da EC nº 103/2019 (revogação das regras de transição até então vigentes), é objeto de impugnação perante a Suprema Corte através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6254 e que, até o momento, não houve decisão, cuidando a liminar indeferida da progressividade das alíquotas de contribuição trazida pela EC.

Deste modo, esperamos que o Poder Judiciário brasileiro se atente de igual maneira ao magistrado da sentença analisada ou de modo que também proteja os servidores públicos e, quiçá, também os segurados do RGPS, da mudança drástica gerada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 de set. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Brasília, DF. Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em 15 de set. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Brasília, DF. Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em 01 de set. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Brasília, DF. Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm). Acesso em 01 de set. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Brasília, DF. Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso em 01 de set. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Brasília, DF. Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm). Acesso em 15 de set. de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88, de 07 de maio de 2015. Brasília, DF. Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm). Acesso em 15 de set. de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Brasília, DF. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm). Acesso em 20 de set. de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 10.887/2004. Brasília, DF. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm). Acesso em 20 de set. de 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

FLORIANÓPOLIS. 2ª VARA FEDERAL DE FLORIANÓPOLIS. PROCEDIMENTO COMUM Nº 5014981-30.2020.4.04.7200/SC. Autora: Miriam Landerdahl Garcia. Réu: União - Advocacia Geral Da União. Juiz Federal Leonardo Cacau Santos La Bradbury. Data da sentença: 30/07/2021. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, sendo necessário o preenchimento do código verificador 720007285458v81 e do código CRC 39e844a8. Acesso em 01 de out. de 2021.

BRASIL. Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público. Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>. Acesso em 01 de set. de 2021.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO. Revista PGE/SP nº 91/92. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx?cdPublicacao=201>. Acesso em 15 de set. de 2021.

COSTA, José Ricardo Caetano. A VISIBILIDADE DO “ESTADO MALFEITOR” BRASILEIRO: analisando as políticas públicas de previdência e assistência social no cenário neo-reacionário-liberal. Disponível em: <http://200.19.254.174/bitstream/handle/1/8868/A%20VISIBILIDADE%20DO%20ESTADO%20MALFEITOR%20BRASILEIRO%20analisando%20as%20politic%C3%A1blicas%20de%20previd%C3%A1ncia%20e%20assist%C3%A1ncia%20social%20no%20cen%C3%A1rio%20neo-reacion%C3%A1rio-liberal.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 de setembro de 2021.