EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ref.: ADI n. 6.254/DF

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO, FONACATE, associação integrada por entidades nacionais associativas e sindicais representativas de carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal, inscrito no CNPJ sob o n. 10.407.434/0001-64, com sede no SRTVN Quadra 702, Bloco P, Edifício Brasília Rádio Center, 1º andar, Ala B, Salas 1.029/1.031, CEP 70.719-900, Asa Norte, Brasília/DF, titular do endereço eletrônico fonacate@fonacate.org.br, devidamente constituído e autorizado por força de seu Estatuto Social para estar em juízo, vem, respeitosamente, por seus advogados, com fundamento no artigo 7º, § 2º, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, e nos artigos 138 e 983 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), postular seu ingresso como

AMICUS CURIAE

na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.254/DF, ajuizada pela **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP**, em que são impugnados diversos dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, consoante as razões doravante aduzidas.

I – DO CABIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*. INTERESSE NA CAUSA E REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA DO FONACATE

A figura do *amicus curiae* é admitida de modo amplo no direito brasileiro quando, sendo *relevante* a matéria, estiverem configurados o *interesse* e a *representatividade adequada* (pertinência temática) do Postulante, dada a *especificidade do tema* objeto da demanda ou a *repercussão social* da controvérsia.

O **FONACATE**, fundado em 11 de dezembro de 2007, sediado em Brasília, Distrito Federal, é uma associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. O Fórum é composto exclusivamente por 32 (trinta e duas) entidades nacionais associativas e sindicais representativas de cerca de 200 (duzentos) mil servidores integrantes carreiras ou de categorias funcionais que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal.

O artigo 1º, §1º, do Estatuto do Fórum bem delimita o quadro associativo, ao conceituar as Carreiras Típicas de Estado como "*aquelas que não têm correspondência no setor privado, sendo típicas, exclusivas e permanentes do Estado brasileiro relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, formadas por servidores estatutários, stricto sensu exercendo função pública*".

O interesse do Postulante no deslinde da controvérsia é configurado a partir do cotejo entre os objetivos contidos no ato constitutivo da Associação (doc. anexo) e o conteúdo da norma impugnada.

De acordo com o Estatuto em vigor, registrado sob o n. 82.798, em 27 de maio de 2013 no 2º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas de Brasília/DF, o FONACATE atua na esfera administrativa e judicial no amparo e na defesa dos direitos e dos interesses profissionais, institucionais e corporativos comuns, bem como dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das entidades filiadas, representativas de servidores públicos que desempenham funções típicas de Estado, como exposto.

A representatividade está relacionada com a finalidade institucional do peticionante, ao seu aspecto subjetivo, ou seja, se existe pertinência temática entre a matéria em análise no recurso extraordinário e os objetivos institucionais do *amicus curiae*.

Impende então ressalvar perante Vossa Excelência que a pertinência subjetiva do requerente para o ingresso na condição de *amicus curiae* guarda a devida adequação jurídica e apresenta-se claramente acatável.

De certo, a entidade ora postulante possui como finalidade precípua a defesa dos interesses de servidores públicos federais, os quais **são diretamente afetados com a implementação das alíquotas de contribuição previdenciária progressiva, de acordo com a base de contribuição ou proventos; contribuição previdenciária ordinária; extraordinária, com a extinção das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 antes do exaurimento de seus efeitos jurídicos naturalmente; com a nulidade das aposentadorias já concedidas com cômputo de tempo sem respectiva contribuição previdenciária e, por fim, com o tratamento desigual existente no cálculo do benefício de aposentadoria entre mulheres do RGPS e do RPPS.**

É indiscutível, portanto, que na condição de servidores públicos abrangidos pelo RPPS, que os filiados das entidades integrantes do Fórum sofrerão sobremaneira os impactos das alterações trazidas pela EC n. 103/2019.

Em função disso, a fim de contribuir para um maior aprofundamento dos temas discutidos na ADI n. 6254, sem prejudicar a celeridade que a matéria exige, e tendo em vista a potencialidade de a entidade ora peticionante aportar elementos técnicos, fáticos e jurídicos úteis para a solução da lide, de modo a contribuir com a justiça da decisão a ser proferida, é que a entidade autora manifesta a sua legitimidade para intervir na condição de *amicus curiae*.

Destaque-se que a admissão na qualidade de *amicus curiae* encontra amparo no Código de Processo Civil, conforme se observa do art. 138:

> Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a *relevância da matéria*, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, *com representatividade adequada*, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

Como amicus curiae, instituições representativas de setores potencialmente afetados pelo julgamento muitas vezes trazem ao feito nuances da questão que não foram, ou não puderam ser trazidos pelas partes. Ademais, é por meio deste instituto que se pluraliza o debate com a participação da sociedade, ampliando a legitimidade social das decisões proferidas pelo Tribunal.

Nas palavras de Antonio Janyr Dall'Agnol Junior, Daniel Ustárroz e Sergio Gilberto Porto:

> ***"Compete à sociedade civil organizar-se, para, a partir de associações, sindicatos, federações, postular seu ingresso no procedimentos em tramitação. O relator, tal como a lei determina, admitirá a participação dessas instituições, desde que sérias e respeitadas pelo corpo social. Novos pontos de vista, inéditos nos autos, muitas vezes antagônicos, serão trazidos para consideração, permitindo a compreensão globalizada da controvérsia"***[1]

O amicus curiae exerce, portanto, o destacado papel de ampliar o acesso à Justiça, permitindo que a sociedade civil, por meio de atores idôneos, possa contribuir para a formação dos provimentos judiciais.

Destaque-se ainda que na ADI nº 6258/DF, cujo objeto versa tão somente sobre as contribuições previdenciárias, Vossa Excelência admitiu o ingresso desta entidade na qualidade de *amicus curiae*, dada a amplitude e a pertinência de sua representatividade. (doc. Anexo)

[1] Antonio Janyr DALL'AGNOL JUNIOR, Daniel USTÁRROZ e Sergio Gilberto PORTO. Afirmação do amicus curiae no direito brasileiro. "In" O terceiro no processo civil brasileiro e assuntos correlatos – Estudos em homenagem ao Professor Athos Gusmão Carneiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Desse modo, diante da maior abrangência do tema aqui referido, com mais razão se verifica a necessidade de admissão desta entidade no presente debate.

Portanto, consideradas as características do **FONACATE**, quais sejam a **maior abrangência territorial e o maior número de filiados**[2], sobretudo, a aptidão para aportar elementos concretos **ainda não apresentados ao Poder Judiciário pela entidade autora e pelos demais *amicus curiae***, resta demonstrada a admissível e necessária interação na qualidade ora pleiteada.

II – DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

No caso em tela, a relevância se dá diante da necessidade de esclarecimentos pormenorizados e apresentação de dados concretos acerca da matéria tratada nos autos, no que diz respeito à inconstitucionalidade da **i)** implementação das alíquotas de contribuição previdenciária progressiva, de acordo com a base de contribuição ou proventos; **ii)** contribuição previdenciária ordinária; **iii)** extraordinária; **iv)** da extinção das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 antes do exaurimento de seus efeitos jurídicos naturalmente; **v)** nulidade das aposentadorias já concedidas com cômputo de tempo sem respectiva contribuição previdenciária e, por fim, **vi)** do tratamento desigual existente no cálculo do benefício de aposentadoria entre mulheres do RGPS e do RPPS.

Ademais, a insuficiência de informações existentes nos autos pode limitar a escorreita compreensão dos julgadores, malferindo, assim, a premissa imperativa da adequada prestação jurisdicional.

É preciso reconhecer ainda que o *amicus curiae* contribui com a qualidade da decisão, pois que oportuniza aos julgadores a análise da matéria discutida por um

[2] O Fonacate é composto por 32 (trinta e duas) entidades nacionais associativas e sindicais representativas de cerca de 200 (duzentos) mil servidores integrantes carreiras ou de categorias funcionais que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no âmbito do serviço público federal, estadual, distrital ou municipal.

viés diferente. Nesse sentir, é de bom alvitre que se busque obter a maior gama possível de informações a fim de afastar qualquer digressão no perfeito julgamento da lide.

Ora, se a legislação pátria autorizou tal instituto, não se deve olvidar das nuances fáticas, que por muitas vezes permeiam a essência da questão ali discutida e exsurgirão no momento de a coisa julgada tornar-se material.

Isto porque, cumulativamente, a proteção da legalidade e da hierarquia das leis, ambos constantes da Carta Política de 88, mas diante da boa hermenêutica e da vasta abstração do texto constitucional, deve o Judiciário observar tanto o "Princípio da Segurança Jurídica", quanto ao Princípio da "Razoabilidade", traduzidos neste exato momento pela cautela com a o chamamento e a **oitiva da entidade postulante**, cujo condão dos argumentos não vem perante o Pretório Excelso, no sentido de promover a defesa do interesse de seus associados, até porque tais interesses não se transmudam puramente no âmago da presente ação, mas sim, de dar sedimento constitucional à lúcida manutenção da situação jurídica exposta.

A respeito do tema vale compulsar o ensinamento do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua Obra Curso de Direito Administrativo[3], *in verbis*:

> "Ora bem, é sabido e ressabido que a Ordem Jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado da "segurança jurídica", o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro de todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles."

No que concerne ao princípio da Razoabilidade, na mesma obra, preleciona o mestre, em reconhecida percuciência, conforme trecho que se decota:

> "Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida"
> (...)

[3] Bandeira de Mello, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo, 19ª Edição Editora Malheiros, pág. 111.

> "Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (art. 5°, II, 37, e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5°, LXIX, nos termos já apontados)."

E mais, por consectário, veja Vossa Excelência que o pedido não é extemporâneo, uma vez que os autos não foram ainda liberados para julgamento, sendo apta a interposição do presente *petitum* a ter sua eficácia reconhecida pelo Juízo:

> EMENTA: PROCESSSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. ADMISSÃO DE AMICUS CURIAE. PRAZO. Segundo precedente da Corte, é extemporâneo o pedido para admissão nos autos na qualidade de amicus curiae formulado após a liberação da ação direta de inconstitucionalidade para julgamento. Agravo regimental ao qual se nega provimento. [4]

Desta feita, no que é pertinente ao tema tratado na presente demanda, diante aos entendimentos colacionados e a necessária cautela diante da relevância do texto ora sob análise, mostra-se admissível e até desejável a figura do *amicus curiae*, no que por direito, se requer o conhecimento e deferimento do pretendido ingresso.

III– DA DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA OBJETO DE IMPUGNAÇÃO

Registre-se, inicialmente, que a ADI ajuizada pela **ANADEP** contra as modificações promovidas pela Reforma da Previdência, Emenda Constitucional nº 103/2019, abarca especifica e fundamentadamente a suposta inconstitucionalidade dos dispositivos:

> **a)** art. 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019 que modificou o inciso art. 40, § 22, X da Constituição Federal; art. 149 § 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C da CF/88; art, 195, II, da CF/88;
>
> **b)** art. 4º, *caput* e § 2º; da EC 103/2019;

[4] ADI 4067 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-071 DIVULG 22-04-2010 PUBLIC 23-04-2010 EMENT VOL-02398-01 PP-00060 RDECTRAB v. 17, n. 190, 2010, p. 111-113.

c) art. 9º, § 8º, da EC nº 103/2019;

d) art. 11, § 1º, IV, V, VI, VII e VIII, 2º e 4º da EC nº 103/2019;

e) art. 25 § 3º da EC nº 103/2019;

f) art. 26 § 5º da EC 103/2019;

g) art. 35, III e IV, da EC 103/2019.

Para tanto, sustenta a entidade autora que os dispositivos supracitados teriam, em tese, violado o princípio da proteção da confiança, da segurança jurídica, da proporcionalidade, da razoabilidade, da isonomia, da capacidade contributiva e da proibição de instituição de tributo de forma confiscatória, que se constituem, em conjunto da dignidade da pessoa humana, cláusula pétreas e núcleo essencial da ordem jurídica pátria.

No contexto apresentado, alega que os princípios constitucionais malferidos se entrelaçariam ao Direito à Previdência Social, que se constitui direito fundamental no aspecto individual e coletivo e, por fim arremata aduzindo que os direitos sociais, na qualidade de direitos fundamentais, formam parte indissociável do modelo estrutural de Estado Social e qualquer redução infundada de direitos e garantias se caracterizaria como retrocesso social e deformaria a sistemática protetiva idealizada pelo Constituinte Originário.

IV – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Na presente ADI é apontada a inconstitucionalidade relativa a: **i)** implementação das alíquotas de contribuição previdenciária progressiva, de acordo com a base de contribuição ou proventos; **ii)** contribuição previdenciária ordinária; **iii)** contribuição extraordinária; **iv)** extinção das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 antes do exaurimento de seus efeitos jurídicos naturalmente; **v)** nulidade das aposentadorias já concedidas com cômputo de tempo sem respectiva contribuição previdenciária e, por fim, **vi)** desigualdade no cálculo do benefício de aposentadoria entre mulheres do RGPS e do RPPS.

As referidas inconstitucionalidades estão consubstanciadas nos seguintes dispositivos legais: art. 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019 que modificou o inciso art. 40, § 22, X da Constituição Federal; art. 149 § 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C da CF/88; art, 195, II, da CF/88; art. 4º, *caput* e § 2º da EC 103/2019; art. 9º, § 8º, da EC nº 103/2019; art. 11, § 1º, IV, V, VI, VII e VIII, 2º e 4º da EC nº 103/2019; art. 25 § 3º da EC nº 103/2019; art. 26 § 5º da EC 103/2019 e art. 35, III e IV, da EC 103/2019.

Os dispositivos impugnados ostentam a seguinte redação:

> Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> Art. 40. (...)
>
> (...)
>
> § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:
>
> (...)
>
> X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias." (NR)
>
> ----------
>
> Art. 149 (...)
>
> § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)
>
> § 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)
>
> § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)
>
> § 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do

deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

[...]

§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal. (Vide)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento). (Vigência)

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais.

§ 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

§ 4º A alíquota de contribuição de que trata o caput, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.

Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal.

[...]

§ 3º Considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias.

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.
>
> [...]
>
> § 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.
>
> ----------
>
> Art. 35. Revogam-se:
>
> [...]
>
> III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; (Vigência)
>
> IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Em síntese, os dispositivos transcritos contrariam os seguintes princípios constitucionais:

- O princípio da isonomia;
- O princípio da equidade na forma de participação do custeio;
- O princípio da vedação da utilização de tributo com efeito de confisco;
- O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial;
- O princípio da capacidade contributiva;
- O princípio da contrapartida;
- O princípio da confiança;
- O princípio da segurança jurídica;
- O princípio da proporcionalidade;
- O princípio da razoabilidade;
- O princípio da irredutibilidade salarial;
- O princípio da dignidade da pessoa humana;
- O princípio da vedação do retrocesso.

Desse modo, para fins didáticos, apresenta-se abaixo tabela explicativa com os dispositivos impugnados, denominados por temas, e com os respectivos princípios e dispositivos constitucionais tidos por violados.

TEMA	DISPOSITIVO	VIOLAÇÃO	PRINCÍPIOS MALFERIDOS

Contribuições Extraordinárias	• Art. 40, § 22, X, da CF/88; • Art. 149 § 1º-B e § 1º-C, da CF/88; • Art. 9 § 8º, da EC 103/2019.	• Art. 60, § 4º, IV, da CF • Art. 150, IV, da CF • Art. 37, XV, da CF • Art. 40, *caput*, CF • Art. 195, § 5º, da CF • Art. 5º, *caput*, da CF	- Retrocesso em matéria de direitos individuais; - Isonomia - Não confisco -Irredutibilidade salarial - Capacidade contributiva - Contrapartida - Equilíbrio financeiro e atuarial
Alíquota Progressiva	• Art. 149, § 1º da CF/88; • Art. 195, II, da CF/88; • Art. 11, § 1º, IV, V, VI, VII, VIII, EC 103/2019; • Art. 11, § 2º, EC 103/2019; • Art. 11, § 4º, da EC 103/2019;	• Art. 60, § 4º, IV, da CF • Art. 150, IV, da CF • Art. 37, XV, da CF • Art. 40, *caput*, CF • Art. 195, § 5º, da CF • Art. 5º, *caput*, da CF • Art. 7º, VI, da CF.	- Retrocesso em matéria de direitos individuais; - Isonomia - Não confisco -Irredutibilidade salarial - Capacidade contributiva - Contrapartida - Equilíbrio financeiro e atuarial -Proporcionalidade -Razoabilidade - Segurança jurídica e proteção da confiança;
Regras de transição	• Art. 4º, *caput*, da EC 103/2019; • Art. 35, III e IV da EC 103/2019;	• Art. 60, § 4º, IV, da CF • Art. 6º, *caput*, da CF. • Art. 5º, *caput*, da CF	- Retrocesso em matéria de direitos individuais; - Equilíbrio financeiro e atuarial -Razoabilidade - Segurança jurídica e proteção da confiança; - Violação ao direito à Previdência Social;
Nulidade de aposentadorias com cômputo de tempo de serviço sem contribuição previdenciária respectiva	• Art. 25, § 3º da EC 103/2019.	• Art. 5º, XXXVI, da CF • Art. 60, § 4º, IV, da CF • Art. 6º, *caput*, da CF	- Segurança jurídica e proteção da confiança; - Violação ao direito adquirido - Razoabilidade - Retrocesso em matéria de direitos individuais;
Desigualdade no cálculo do benefício de aposentadoria entre mulheres do RGPS e do RPPS – 2% para cada ano que exceder 15 anos de tempo de contribuição	• Art. 26, § 2º, da EC 103/2019.	• Art. 60, § 4º, IV, da CF • Art. 6º, *caput*, da CF • Art. 5º, *caput*, da CF Art. 7º, VI, da CF	- Isonomia - Retrocesso em matéria de direitos individuais; -Proporcionalidade -Razoabilidade

Passaremos a discorrer, por temas, sobre cada violação constitucional provocada pelas alterações da Emenda Constitucional n. 103 de 2019.

IV.1 – DAS CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS E DAS ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS

A Constituição Federal de 1988, idealizou o modelo de seguridade social (art. 194 ao art. 203, CF/88) como instrumento de proteção da sociedade brasileira quanto aos riscos sociais. Sobre a situação específica dos Servidores Públicos, cumpre fazer uma digressão histórica, para compreender o porquê de terem adquirido ao longo do tempo regras distintas de aposentadoria dos demais trabalhadores brasileiros.

Inicialmente os servidores públicos **não** tinham modelo previdenciário **contributivo** até a edição da Emenda Constitucional n. 3/1993 (quando se cria pela primeira vez a obrigatoriedade de contribuição previdenciária para os servidores públicos ativos da União) e, mais amplamente, com a edição da Emenda Constitucional n. 20/1998 que estende essa obrigatoriedade para todos os servidores ocupantes de cargo público efetivo do país.

Então, até a década de 90, a aposentadoria do servidor público era vista como um direito administrativo sem a necessidade e exigência de contribuição previdenciária prévia como meio de manutenção do referido regime previdenciário.

Além disso, outros direitos eram previstos apenas aos servidores públicos detentores de cargo efetivo, tais como estabilidade, aposentadoria com base na última remuneração, paridade entre ativos e inativos, que se consubstanciavam elementos garantidores da probidade, imparcialidade, autonomia e independência que a administração da coisa pública exige no exercício da profissão.

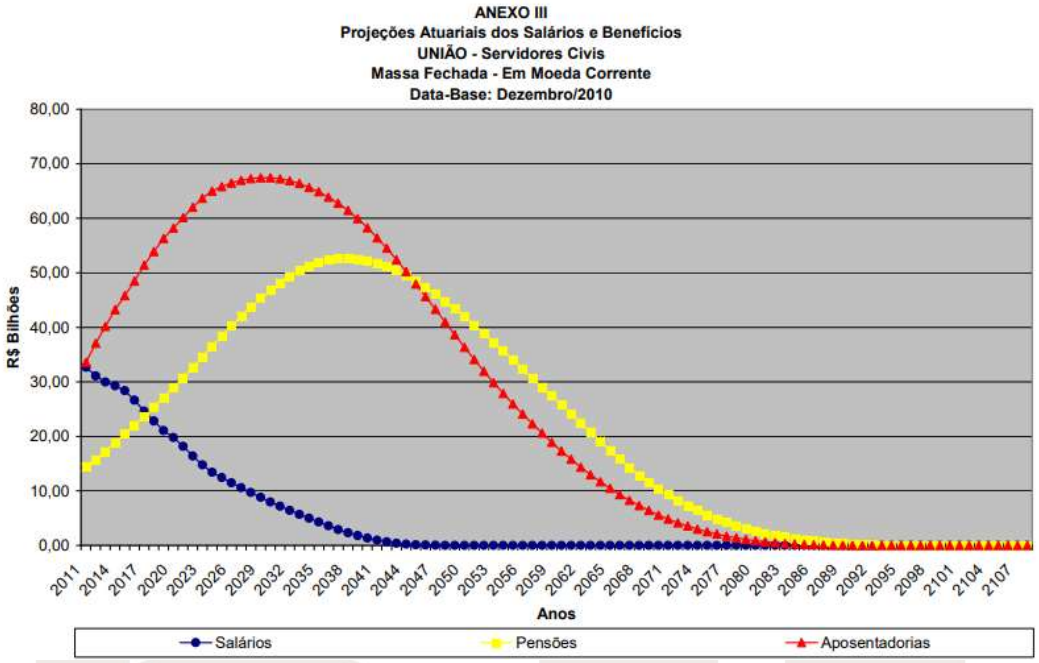
Portanto, os gastos que o Estado tinha em seu orçamento fiscal com servidores públicos ativos e inativos eram considerados despesas administrativas, sem qualquer característica previdenciária.

Ocorre que, quando o modelo administrativo se torna tipicamente previdenciário e sobretudo contributivo, o regime, desde sua origem já é atuarialmente comprometido. Daí, vieram sucessivas reformas que, por meio de emendas constitucionais e da legislação ordinária, buscaram o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial.

As alterações podem ser sintetizadas assim: 1) a primeira transforma o modelo administrativo em previdenciário; 2) a segunda que transforma o modelo da integralidade para o da média aritmética limitado ao teto constitucional de remuneração dos servidores públicos; 3) a terceira que transforma o modelo da média para uma nova média limitado ao teto do RGPS.

Ao mesmo tempo que as referidas alterações diminuem o patamar protetivo, representando uma menor oneração presente e futura do Estado; ocorre também impacto negativo na arrecadação das contribuições dos servidores, o que, apesar de afetar temporariamente o pacto de gerações, representará enorme economia previdenciária para o Estado, que no entanto exige alguns anos para se alcançar o equilíbrio financeiro a atuarial. Trata-se basicamente de um risco calculado, ou seja, um custo de transição inerente às opções adotadas ao longo do tempo.

Observe que nos estudos realizados pelo Governo, a despesa com aposentadorias e pensões dos Servidores Públicos da União apresentaria uma curva crescente entre os anos de 2011 e 2032, decrescendo a partir de então até alcançar o ponto de equilíbrio no ano de 2080, conforme se vê abaixo:



Ocorre que antes mesmo da ocorrência do processo natural anteriormente estabelecido, a Emenda Constitucional nº 103/2019 propõe nova quebra de paradigma, ao romper com a mudança do modelo de repartição, em que há a solidariedade do risco e pacto de gerações, com responsabilidade exclusiva da União em caso de má gestão e déficit, para um modelo de cobrança desigual entre os servidores, por meio de instituição de alíquotas de contribuição previdenciária progressiva, contribuição ordinária diferenciada para aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes, contribuições extraordinárias, malferindo, assim, em última análise, o princípio da isonomia na qualidade de direito e garantia individual.

Nesse sentido, extrai-se que gradualmente houve uma aproximação das regras dos regimes previdenciários públicos (RGPS e RPPS). No entanto, é necessário lembrar que o modelo de custeio dos regimes é ainda bastante distinto.

O modelo contributivo do RGPS conta com o Princípio da Diversidade de Base de Financiamento (artigo 194, IV da CF88), que tem a inteligência de reduzir o risco financeiro do Orçamento da Seguridade Social, com uma base de financiamento diversificada com sujeitos e fatos geradores diversos. Já o modelo contributivo do RPPS

possui sistema contributivo binário, composto apenas pelas contribuições dos servidores e de seus entes federados dentro do Orçamento Fiscal.

Desta feita, considerando a restrita base contributiva e o histórico não previdenciário do RPPS, é possível concluir que o ônus do déficit previdenciário existente até então no RPPSU não pode ser colocado na responsabilidade exclusiva dos servidores públicos federais ativos, inativos e dos pensionistas por meio de contribuições extraordinárias. Até porque, por simetria ao RGPS, a Seguridade Social deve ser financiada por toda a Sociedade, respeitando o princípio da solidariedade.

Ora, a equidade na forma de participação do custeio, prevista no art. 194, Parágrafo Único, V, da Constituição de 1988 é a fórmula da isonomia na esfera do financiamento do sistema de Seguridade Social. Afinal, o princípio da isonomia exige que a lei não contenha discriminações em relação às situações jurídicas equivalentes.

Nessa mesma lógica, as situações jurídicas diversas exigem tratamento diferenciado, na medida de suas desigualdades, como máxima desse mesmo princípio da isonomia.

Ocorre que, nos tributos, essa equidade é dimensionada pelo princípio da capacidade contributiva, conforme artigo 145, § 1º, da Constituição Federal. Já nas contribuições sociais, o mesmo texto constitucional é explícito ao trazer regra específica para o tratamento entre os contribuintes quanto ao financiamento da seguridade social, no artigo 195, §9º, ou seja, conforme o risco da atividade exercida, e nunca sobre o rendimento.

Sobre tal perspectiva, o professor Wagner Balera (parecer anexo) explica:

> O elemento intermediário, provocador da atuação estatal na contribuição social da seguridade social é o ***risco***, evento previsível cuja ocorrência gera a necessidade social que será coberta pelo plano previdenciário.
>
> Quanto maior o risco, maior deve ser a contribuição social devida ao sistema previdenciário.
>
> Assim é que o contribuinte (segurado ou servidor) provoca especial despesa para a comunidade representada pelo sistema de seguridade

> social. Qualquer fato que gera ou agrava a doença, a invalidez, o desemprego (por circunstâncias de extrema complexidade, que desbordam da esfera jurídica de explicação desses fenômenos); que implicam na outorga de benefícios aos doentes, inválidos e desempregados. Repercute no montante dos dispêndios aptos a custear esse conjunto de prestações.

Percebe-se que os tributos possuem especificidades conforme sua espécie, de modo que não pode (como fez a Emenda Constitucional n. 103 de 2019) tratar uma contribuição social como se imposto fosse. Assim, as contribuições sociais devem ser exigidas pelos critérios de equidade, constituídos partir da realidade social dos riscos sociais a que se submetem os segurados, e não sobre a capacidade contributiva, típica dos impostos.

De outro norte, escalonar a contribuição social de um servidor porque recebe mais do que outro servidor, seja em mesmo cargo e/função, ou porque já migrou para o regime de previdência complementar enquanto outro permaneceu no RPPSU, é ferir a garantia fundamental da isonomia, prevista no artigo 5º, cláusula pétrea, conforme artigo 60, §4º da Lei Maior.

O elemento distintivo entre o tratamento entre segurados na previdência social somente pode ser o da diversidade do risco social da atividade que seria justificado com situações de riscos diversos entre os servidores, nunca a remuneração. Tanto o é que o artigo 150, II, CF, veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, **independentemente da denominação jurídica dos rendimentos**, títulos ou direitos.

Denota-se ainda que a instituição de contribuições extraordinárias e alíquotas progressivas representam ainda severa violação ao princípio do **não confisco** previsto no art. 159, IV, da Constituição da República.

Isto porque, no que se refere às contribuições ordinárias, o §1º-A inserido no artigo 149 da CR prevê que as alíquotas poderão ser progressivas ou escalonadas,

de acordo com a base de contribuição ou do benefício recebido. Os artigos 11, §§1º e 4º, da EC n. 103/2019 trazem os parâmetros pelos quais o percentual pode ser reduzido ou majorado, inclusive para aposentados e pensionistas.

Essa determinação, além de violar flagrantemente o artigo 150, inciso IV, da CR (princípio da vedação ao confisco), ignora as reiteradas decisões proferidas pela Suprema Corte a respeito do tema[5].

Na hipótese vertente, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária dos ativos, dos inativos e dos pensionistas de forma escalonada, que pode impactar em uma alíquota efetiva de até 16,75% (dezesseis vírgula setenta e cinco por cento) aliada à incidência de imposto sobre a renda no patamar de 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento), e ainda à ausência de correção da tabela do imposto de renda das pessoas físicas pelo índice que reflete a inflação, revela nítida tributação confiscatória nos valores percebidos pelos participantes do RPPSU, que alcança o índice superior a 40% (quarenta por cento).

Assim, o caráter confiscatório de determinado tributo ficará configurado sempre que o efeito cumulativo – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal – afetar de maneira irrazoável os rendimentos do contribuinte. O Poder Público não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade. Não é isso, contudo, o que se observa da EC n. 103/2019, que imputou o ônus integral da recuperação econômica do país aos servidores públicos mediante a instituição de tributação de caráter nitidamente confiscatório.

Inclusive, quando da apreciação do pedido de medida cautelar formulado nos autos da ADI n. 2.010/DF, a Suprema Corte destacou que

[5] STF, Tribunal Pleno, ADI n. 2.010/DF MC, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 12/04/2002; STF, Primeira Turma, RE n. 346.197 AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Dje de 09/11/2012; STF, Segunda Turma, RE n. 581.500 AgR, Relator Ministro AYRES BRITTO, Dje de 13/05/2011; STF, Primeira Turma, AI n. 676.442 AgR, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Dje-218 de 12/11/2010. 2STF, Tribunal Pleno, ADI n. 3.105/DF, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Relator para Acórdão: Ministro CEZAR PELUSO, DJ de 18/02/2005.STF, Tribunal Pleno, ADI n. 3.128/DF, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Relator para Acórdão: Ministro CEZAR PELUSO, DJ de 18/02/2005.

> [...] a proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo).

O aumento da alíquota previsto na norma impugnada, ao contrário de conter suposto déficit no orçamento previdenciário, configura medida irrazoável, desproporcional e onerosamente excessiva que objetiva unicamente incrementar as receitas públicas, sem que tenha sido realizado qualquer estudo atuarial prévio que revelasse a necessidade de tamanha carga tributária, violando também o art. 40, *caput,* da Constituição Federal, no que diz respeito ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve ser respeitado na vertente dos segurados.

A majoração da carga tributária desacompanhada da necessária adoção de práticas que visem conferir maior eficiência ao aparelho administrativo imputa indevidamente a resolução dos problemas enfrentados pelo Estado somente aos contribuintes, em clara utilização de medida confiscatória.

Ademais, a progressividade imposta não se coaduna com a natureza do tributo. A contribuição previdenciária constitui, sob o prisma da destinação arrecadatória estatal, hipótese de exação fiscal de natureza vinculada. Isso significa que a sua incidência, ante o caráter retributivo inerente à espécie tributária, repercute na futura contraprestação do Estado, isto é, no momento da concessão da aposentadoria ou do benefício pensional.

A instituição de alíquotas progressivas, no entanto, flagrantemente descaracteriza a destinação específica, de ordem constitucional, a que se está vinculada a contribuição previdenciária, bem como evidencia a natureza confiscatória dessa modalidade de arrecadação. Ainda que o contribuinte tenha que arcar com vultosos

valores mensais a esse título, estipulados em faixas diferenciadas, não haverá – pois não há previsão para tanto – o correspectivo retorno pecuniário proporcional no momento da concessão da aposentadoria ou do recebimento da pensão.

Nesse sentido, tem-se como malferido também o princípio da contrapartida, previsto no art. 195 § 5º da Constituição Federal. A Regra da Contrapartida, também conhecido por Princípio do Prévio Custeio, obsta a criação, a majoração ou a extensão de benefícios e serviços da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total.

No entanto, tal princípio possui aplicação bilateral, visto que tal regra deve ser avaliada do plano contributivo e também do plano protetivo idealizado pelo constituinte originário dentro do contexto do estado de bem-estar social.

E note-se que a tributação progressiva das contribuições previdenciárias não culmina também na progressividade ou aumento da proteção social ou ainda de uma contraprestação futuramente custeada pela Seguridade Social, em valor reduzido.

É dizer, houve aumento da contribuição mensal, aumento do tempo de contribuição, diminuição do período de recebimento e redução do valor final a ser pago, quando em verdade o aumento da contribuição se justificaria apenas na hipótese de majoração do risco ou da proteção social.

Assim, a interpretação a *contrario sensu* do disposto no art. 195, § 5º, permite concluir que nenhum benefício previdenciário pode ser extinto ou minorado sem a correspondente diminuição na contribuição previdenciária vertida.

Caso o ordenamento constitucional permitisse a redução dos benefícios sociais, o que se admite apenas para argumentar, essa restrição deveria ser acompanhada de estreitamento proporcional no valor da contribuição. A EC n. 103/2013 impôs medida exatamente contrária: aumentou a contribuição previdenciária dos segurados e ainda possibilitou aumento da base de cálculo do tributo e instituição de contribuições extraordinárias. Houve, assim, um inconstitucional desequilíbrio do sistema.

Afinal, a majoração da contribuição possui exatamente o mesmo efeito jurídico do corte de benefícios sem a respectiva redução no valor da contribuição. Sobre a questão, o Ministro CELSO DE MELLO, quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 2.010/DF, destacou que:

> Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição. (STF, Pleno, ADI n. 2.010-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 12.04.2002, grifos aditados)

Cumpre ressaltar que as mudanças provocadas pela Emenda Constitucional em face à nova redação dada ao artigo 149 da Constituição Federal, gerarão diminuição da renda de servidores ativos e inativos, com aumento da contribuição previdenciária, sem o correspondente aumento no benefício, situação já vedada pelo Supremo Tribunal Federal.

De mais a mais, o direito previdenciário é caracterizado como direito social, incluso no artigo 6º da Constituição de 1988, dentro do capítulo "Dos Direitos Sociais" e inserido no título relativo aos "Direitos e Garantias Fundamentais". Quais seriam, então, os limites de uma Reforma da Previdência diante do Princípio da Vedação do Retrocesso?

No âmbito da proibição do retrocesso, intimamente vinculada às noções de segurança jurídica e proteção de confiança, tanto maior deverá ser a garantia da segurança jurídica individual, quanto mais merecedora de proteção for a confiança depositada pelo indivíduo no sistema vigente, proteção vinculada também ao fator tempo.

Em outras palavras, explica Ingo Sarlet que, quanto mais alguém estiver contribuindo num determinado regime de aposentadoria, maior deverá ser a sua segurança jurídica, já que mais merecedora de proteção a sua confiança, o que, por sua

vez, deverá ser observado no âmbito das regras de transição a serem estabelecidas pelo legislador. Resulta inadmissível, neste sentido, alterar as regras vigentes, ainda que mediante a ressalva dos direitos adquiridos, da mesma forma para quem estiver contribuindo – e, portanto, confiando – há dois, há vinte anos ou mesmo há trinta anos, pois é evidente que diversa a intensidade da confiança depositada pelo cidadão individualmente considerado (no sentido subjetivo) bem como diferente o dever de respeito a esta confiança.[6]

Curioso observar que, no que concerne à jurisprudência, as poucas referências existentes sobre o princípio da vedação do retrocesso pelo Supremo Tribunal Federal ocorreram justamente em temas de Seguridade Social (**ADIn nº 2.065-DF** – que discutiu acerca da extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social; **ADIn nº 3.105-DF** – que discutiu a instituição da contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e pensionistas; **RE n. 848.331** – em que o Princípio da Vedação do Retrocesso foi um dos argumentos para impedir que o estado de Pernambuco deixasse de implementar políticas públicas no âmbito do SUS; e no **RE 581.353** – em que se obrigou o estado do Amazonas, com base no Princípio da Vedação do Retrocesso, a manter política pública de atendimento de gestantes em maternidades estaduais).

Portanto, por se tratar de um direito social fundamental contra as contingências ocasionadas pelas situações de riscos sociais, entende-se que, enquanto ainda houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já seja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação do retrocesso.[7]

---

[6] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro.** REVISTA DE DIREITO SOCIAL. Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, p.46.

[7] ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso.** São Paulo: LTr, 2013, p. 133.

Afinal, o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais encontra-se diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, que assegura a cada indivíduo um conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade. Tal noção se associa ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, no sentido de que eventual intervenção restritiva no âmbito de posições jurídicas sociais exige uma ponderação entre o dano provocado pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo visado pelo legislador para o bem da coletividade.

Não se quer dizer que o direito previdenciário deva ser estático, sem acompanhar as alterações da realidade brasileira, como o aumento da expectativa de vida, por exemplo. Pelo contrário, deve ser um direito dinâmico capaz de acompanhar os novos desafios existentes, sempre buscando a proteção em face do risco social.

Nesse sentido, provado que o risco da população mudou, e que o patamar protetivo já merece outro regramento, devem-se ajustar os requisitos e critérios para um sistema equilibrado. Porém, enquanto estatística e atuarialmente houver o risco social, na mesma dimensão ou pior do que no momento da criação de determinado direito social, não se pode simplesmente restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sem nenhuma medida compensatória, mas apenas para se reduzir despesa ou aumentar arrecadação, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso.

Portanto, mister se faz a análise prévia dos riscos atuais no Brasil antes de se propor alterações nas regras previdenciárias. Afinal, como já demonstrado, garantias fundamentais da isonomia e equidade na forma de participação do custeio estão sendo desrespeitados com a finalidade de aumento de arrecadação através de contribuições progressivas e extraordinárias, sobrepondo o dever contributivo dos servidores à obrigação da União de bem gerenciar e financiar o sistema previdenciário.

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União vem sofrendo alterações substanciais desde sua criação até a última Reforma Previdenciária aprovada na EC 103 de 2019. Nessas alterações, houve uma opção

estatal de mudança do modelo premial para o previdenciário, com sucessivos patamares contributivos e de benefícios entre as gerações de servidores ativos e inativos. Desta feita, não se pode atribuir aos servidores públicos atuais o custo das transições desses sucessivos modelos, sob pena de violação ao princípio da vedação ao retrocesso, pois se está submetendo os servidores a um custeio maior sem a devida contrapartida previdenciária, reduzindo literalmente o poder aquisitivo de milhares de famílias, que pagarão mais e receberão menos sem qualquer justificativa atuarial quanto à sua condição fática de risco social.

Essas alterações promovidas pela EC 103 de 2019 acabam gerando um descolamento do texto constitucional com a realidade do risco do brasileiro, podendo provocar retrocessos em matéria de direito social, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio. Assim, a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais citados leva a uma única conclusão: a de que a cobertura da seguridade social não pode ser reduzida. O legislador constituinte preocupou-se apenas com a manutenção e/ou a expansão da seguridade social, sem cogitar no seu retrocesso, sequer sob o fundamento de escassez de recursos.

Nesse sentido, denota-se que a instituição de contribuições previdenciárias extraordinárias, bem como a instituição de alíquota de contribuição progressiva, a um só tempo viola o **PRINCÍPIO DA ISONOMIA a)** por trazer tratamento jurídico distinto aos segurados do RPPS e do RGPS relativo ao custeio dos respectivos regimes, bem como **b)** por conferir tratamento jurídico excessivamente oneroso aos servidores que possuem maior base de cálculo de incidência de contribuição previdenciária; viola o **PRINCÍPIO DA EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO DO CUSTEIO** à medida que a definição da alíquota de contribuição se dá pelo valor da remuneração do servidor e não com base na realidade social dos riscos sociais a que se submetem os segurados, aplicando a lógica dos impostos à espécie tributária contribuição social; viola o **PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**, visto que as mudanças relativas à majoração do custeio e da diminuição da proteção social não estão amparadas pela necessária avaliação atuarial inicial. É dizer, tratando-

se de seguro social, o que deve nortear a definição da alíquota de contribuição são os parâmetros técnicos e atuariais, e não argumentos não científicos e levianos acerca da existência de déficit, privilégios etc.; viola o **PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO CONFISCO**, visto que a elevada carga tributária conjunta de IRPF e PSS representará para grande parte dos participantes do RPPS uma tributação superior a 40% dos seus rendimentos brutos, o que revela situação excessivamente onerosa e desproporcional; viola o **PRINCÍPIO DA CONTRAPARTIDA**, visto que a tributação progressiva das contribuições previdenciárias e extraordinária não culmina na progressividade ou aumento da proteção social ou ainda de uma contraprestação futuramente custeada pela Seguridade Social, promovendo severa injustiça social e ferindo de morte a ideia de seguro social propriamente dito; viola o **PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO**, à medida em que o patamar protetivo da seguridade social está sendo reduzido, sem, contudo, que o risco social tenha sido reduzido ou desaparecido, desfazendo a sistemática protetiva idealizada pelo Constituinte Originário.

IV.2 – DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO

Após as revoluções liberais ocorridas no século XVI, a ideia de Estado de Direito ganha força em decorrência da necessidade de limitar o poder político e racionalizar o seu exercício por meio de regulamentação normativa. Nesse aspecto, parafraseando Manoel Gonçalves Ferreira Filho, os vetores do referido Estado de Direito seriam a justiça e a segurança[8].

Tem-se, portanto, que a segurança e a justiça constituem a base filosófica política e jurídica do Estado, proibindo o arbítrio, presente no Estado Absolutista, e norteando toda interpretação constitucional promotora da estabilização das relações jurídicas.

[8] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 177.

A segurança, por sua vez, pode ser avaliada sob diversos aspectos, no presente caso, a atenção deve estar voltada à noção de segurança jurídica como princípio constitucional que exprime a ideia de estabilidade, previsibilidade, clareza, expectativa e interesses legítimos. A segurança jurídica encontra abrigo no direito adquirido, na coisa julgada, e na própria proteção da confiança, destinada a tutelar expectativas legítimas.

Desse modo, aliada à noção de segurança jurídica, as Reformas Previdenciárias ocorridas no sistema jurídico pátrio, em especial as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 trouxeram em seu corpo normativo o estabelecimento de regras de transição para aqueles servidores que já haviam ingressado no serviço púbico e se encontravam sob o regramento do regime que seria modificado.

Neste ponto, ganham relevo dois institutos jurídicos: a) o do direito adquirido e o b) da expectativa de direito.

O primeiro é composto pelos segurados que implementaram as condições exigidas antes da alteração normativa, sendo que para estes são mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes até então. O segundo é composto por aqueles que embora não tivessem reunido as condições necessárias, ingressaram no serviço público em momento anterior ao novo regime jurídico instaurado, sendo estabelecido, portanto, regramento mais brando.

Nesse sentido, a partir do momento em que é estabelecida uma regra de transição fica automaticamente definido um número contável/restrito e determinado de servidores que farão jus à referida regra especial, gerando, portanto, o que poderíamos denominar de direito adquirido à regra de transição.

Observe, portanto, que os servidores que ingressaram no regime previdenciário antes da alteração das regras de aposentadoria possuíam expectativa de direito a se aposentar com base nestas regras, no entanto a nova ordem constitucional ao estabelecer uma regra de transição, acaba por criar, para este servidor, o direito

adquirido à regra de transição, que não pode ser alterada *in pejus* sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica enquanto garantia individual.

Note-se que não se defende o direito adquirido às regras expectadas, mas se defende o direito adquirido às restritas regras de transição, sob pena de torná-las flexíveis e promover a insegurança jurídica.

Ademais, alinhado à ideia de Damares Medina[9], é importante destacar que as regras de transição não estabelecem regime jurídico, mas instituem relações transitórias em razão da natureza específica da situação dos servidores já ocupantes de cargo público antes da alteração constitucional que merece ser individualizada e protegida.

Isso sem falar que as novas regras de transição trazidas para os servidores que já estavam abrangidos pelas regras de transição revogadas violam severamente a proporcionalidade e a razoabilidade.

Até a Emenda Constitucional n. 20/98 os servidores tinham a expectativa de se aposentar com integralidade e paridade ao completar 35 anos de tempo de serviço, se homem, e 30 anos, se mulher, independentemente de idade mínima.

A partir da EC n. 20/98 criou-se na regra geral idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres; na ocasião, para que não fosse criada uma situação injusta com aqueles servidores que já estavam no serviço público, estabeleceu-se também uma regra de transição com o objetivo de preservar o direito à integralidade e paridade caso alcançassem determinada idade mínima e pagassem um acréscimo de tempo de contribuição denominado "pedágio".

Anos mais tarde, sobreveio a Emenda Constitucional n. 41/2003 que transgrediu o pacto previdenciário criado pela regra transitória da EC n. 20/98,

[9] MEDINA, Damares. Regras de transição em matéria previdenciária. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4006, 20 jun. 2014. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/29171. Acesso em: 15 jun. 2020.

suprimindo o direito à integralidade e à paridade remuneratória e reduzindo o valor final da aposentadoria e pensão por morte.

O desrespeito ao pacto foi tão severo que anos depois o Congresso Nacional novamente alterou o regramento previdenciário de modo a restabelecer o direito à integralidade e paridade para este grupo de servidores que haviam ingressado no serviço público antes da EC n. 20/98, estabelecendo no art. 3º da EC 47/2005 nova regra de transição, mais branda que o regramento transitório trazido no art. 6º da EC 41/2003.

Contudo, mesmo não tendo sido exauridos os efeitos da regra de transição daquela Reforma, sobreveio a EC n. 103/2019, objeto da presente ADI, e revogou as regras de transição até então vigentes, fazendo com que parte dos servidores que tinham ingressado no serviço público gozasses destas transições antigas e outros não.

A propósito, é pertinente recordar que, por ocasião do julgamento da ADI n. 3.104/DF, esse Supremo Tribunal Federal, por maioria, chancelou o regime transitório instituído pela Reforma promovida pela EC n. 41/2003 com base no entendimento de que a aposentadoria é um direito constitucional que somente integra o patrimônio jurídico do interessado no momento em que todos os requisitos para a inativação estão plenamente satisfeitos.

Ocorre que, nesse mesmo julgamento, o Ministro GILMAR MENDES pontuou, com propriedade, a possibilidade de surgirem hipóteses fáticas em que esse binômio direito adquirido/expectativa de direito não é suficiente para resolver todas as controvérsias acerca de regras previdenciárias, especialmente as de caráter transitório.

Imagine-se, por exemplo, que a EC n. 103/2019 submetesse servidores em vias de se aposentar a mais 20 anos de serviço público para a aquisição desse direito. Decerto, estar-se-ia diante de um desatino que não seria chancelado pelo Poder Judiciário, por mais que a distinção simplista entre direito adquirido e expectativa de direito dê aparência de legalidade a uma norma tão desproporcional.

Vale, por oportuno, transcrever as considerações feitas pelo Ministro GILMAR MENDES no julgamento da ADI n. 3.104/DF:

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

se tratando de cláusula de transição, ou que se anime até a mudar outros critérios, consolidando aquilo que chamei aqui de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento.

Observa-se que a distinção simplista entre direito adquirido e expectativa de direito é suficiente tão-somente para o enfrentamento dos *casos fáceis.* Nos exemplos dados pelo Ministro GILMAR MENDES, é evidente que uma regra de transição que modifica o regime previdenciário de um servidor que acabou de ingressar no serviço público presumivelmente será compatível com o princípio da segurança jurídica e com o devido processo legal substantivo.

Na mesma linha, é também evidente que um servidor que se encontra a poucos dias da aposentação não pode, repentinamente, ser surpreendido com uma nova regra que o obrigue a trabalhar mais dez anos para requerer a aposentadoria. Certamente, estar-se-ia diante de uma norma arbitrária e, portanto, inconstitucional.

Ocorre que, entre os espaços de certezas positiva e negativa, haverá situações limítrofes, zonas cinzentas que dão ensejo aos famosos *casos difíceis (hard cases).* E, na revogação das regras de transição das ECs n. 41/2003 e n. 47/2005, substituídas pelas cláusulas transitórias da EC n. 103/2019, tem-se uma controvérsia cuja solução é claramente mais custosa.

Afinal, os servidores afetados não estão no início das respectivas carreiras, **pois as normas em discussão são dirigidas àqueles que ingressaram no serviço público antes de 31.12.2003 ou antes mesmo de 16.12.1998.** Em várias hipóteses, servidores que prestavam os últimos dias de serviço foram submetidos a uma mudança de regime que lhes exige, agora, mais quatro, cinco anos de trabalho.

Para se evitar arbitrariedades de tamanha envergadura é preciso impedir que regras previdenciárias transitórias, depois de 15 anos de vigência, sejam repentinamente revogadas e substituídas por outras muito mais onerosas. Por definição, um regime de transição deve "transitar", deve chegar ao fim, para, então, ser

substituído. **Caso contrário, a transição será convertida em permanente instabilidade e insegurança**.

Não por acaso o Ministro GILMAR MENDES, na ADI n. 3.104/DF, mesmo depois de considerar lícitas as cláusulas da EC n. 41/2003, mostrou preocupação com a possibilidade de as sucessivas reformas previdenciárias se converterem em "*uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento".*

Na mesma direção, vale colacionar os seguintes trechos do voto do Ministro CARLOS AYRES BRITTO na ADI n. 3.104/DF, que evidenciam a gravidade de mudanças legislativas semelhantes à impugnada nesta ação:

> Ele contribui, paga, financia, custeia a sua aposentadoria. Parece-me que não é da lógica do sistema colocar à disposição da entidade mantenedora do sistema todo o futuro, toda a situação jurídica do servidor público estatutário. Ele não fica inteiramente à mercê dos humores legislativos do Estado. Por isso, venho acentuando o caráter heterodoxo da própria exação, da própria contribuição previdenciária, a ponto de me permitir afirmar, na última assentada, que, também por incrível que pareça, quem é contribuinte de contribuição previdenciária não é contribuinte no sentido fiscal, no sentido tributário: é segurado. O segurado é que contribui previdenciariamente e até previdentemente, porque a contribuição previdenciária implica uma previdência daquele que almeja os benefícios da aposentadoria para si mesmo e a pensão para os seus dependentes.
> (...)
> O Ministro Celso de Mello, sempre que pode, lembra o caráter substantivo do devido processo legal – de matriz constitucional para incorporar os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade. Logo, comunicando à razoabilidade e à proporcionalidade o caráter pétreo do inciso IV do § 4º do art. 60 da CF. É dizer, essa petrealidade se estende à dimensão substantiva do devido processo legal. De sorte que não me parece nem razoável nem proporcional admitir que servidores públicos ingressem, por concurso público no serviço público, debaixo de certas regras assecuratórias de uma dada aposentadoria ou pensão, e tudo isso fique inteiramente à disposição da entidade mantenedora do sistema de previdência. Ainda que, faltando quatro, cinco, ou um mês para aposentadoria, o servidor pode ser colhido por uma nova regra, agravando extremamente a sua situação e aumentando o tempo de contribuição, com certo caráter arbitrário, além do tempo de idade para a respectiva aposentação.

O Ministro MARCO AURÉLIO também destacou que regras de transição são ontologicamente estáveis. São introduzidas no ordenamento para garantir segurança jurídica ao segurado, e não o contrário:

> **Digo que não é regra alterar uma cláusula de transição via idêntica medida, pelo menos para que se possa cogitar de um mínimo de segurança jurídica – e o Estado está organizado para proporcionar aos cidadãos segurança jurídica. Não é aconselhável a mudança de uma cláusula de transição.**
> **(...)**
> Estou simplesmente a perceber que se assegurou aos servidores integrados ao quadro da Administração Pública, na ocasião, uma certa situação jurídica. E situação jurídica encontra-se no gênero "garantias", vocábulo contido, com todas as letras, no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição no que esse dispositivo, tão olvidado, tão mitigado, revela que não pode haver tramitação de emenda voltada a afastar essa garantia. E a garantia, em termos – repito – de situação jurídica, situação subjetiva, que passou a integrar – como ressaltei – o patrimônio dos servidores, foi menosprezada pela Emenda Constitucional nº 41.

Vale ressaltar que **as alterações promovidas pela EC n. 103/2019 possuem lógica distinta daqueles feitas pela EC n. 41/2003**. Quando a Suprema Corte enfrentou as alterações de regras de transição, por ocasião da ADI n. 3.104/DF, houve, efetivamente, uma mudança na essência do sistema, que deixou de ser apenas contributivo para ser contributivo e solidário.

A paridade e a integralidade deixaram de ser elementos centrais do RPPS, mas, para aqueles que já integravam o serviço público, consubstanciavam vantagens que não podiam ser repentinamente desprezadas. Daí ter o constituinte derivado lançado mão de cláusulas de transição; afinal, houve transição de sistema.

No caso da EC n. 103/2019, **não ocorreu mudança substancial na previdência dos servidores que ingressaram no serviço público antes de 31.12.2003**. Os benefícios continuarão a ser calculados e revistos da mesma maneira. A única novidade é a inserção de requisitos mais exigentes – especialmente no que tange à idade – para a inativação.

Isto é, depois de muitos anos durante os quais o regime de transição das Emendas n. 41/2003 e n. 47/2005 esteve em vigor, os obstáculos para a aposentação integral foram movidos, com o único objetivo de manter servidores na atividade. Em

muitos casos, os segurados prejudicados estavam na iminência de se aposentar, depois de mais de 30 anos de contribuição sob determinadas regras.

Assim, embora digam alhures que a EC 103/2019 preservou esses servidores trazendo nova regra de transição, o fato é que, **quando analisadas concretamente, as novas regras transitórias se tornam inócuas frente a regra geral e às antigas regras de transição, produzindo severo regramento para servidores que possuíam uma legítima expectativa de se aposentar com base nas antigas regras de transição.**

Há casos mais comoventes em que para manter o direito à paridade e à integralidade o servidor será obrigado a permanecer por mais 10 ou 15 anos além do expectado, **o que torna a regra de transição inócua, inútil sob a óptica da grande maioria dos servidores antigos.**

E pior, nas hipóteses em que a regra de transição se mostra mais branda, o servidor é prejudicado sobremaneira no novo cálculo final dos proventos de aposentadoria, obrigando-o novamente a aguardar por mais longos anos além do expectado.

Desse modo, denota-se que o art. 4º, *caput*, e o art. 35, III e IV, da EC 103/2019 a um só tempo violam a segurança jurídica como acepção básica do Estado de Direito, e também a própria noção de justiça representada pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, implicando retrocesso em matéria de direito individual e ferindo o equilíbrio financeiro e atuarial, visto que um determinado e identificável grupo de servidores contribuirão e trabalharão tempo a mais, sem qualquer contrapartida concreta.

IV.3 – DA NULIDADE DAS APOSENTADORIAS COM CÔMPUTO DE TEMPO SEM RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O art. 25 da EC n. 103/2019 retoma a ideia trazida na EC n. 20/98, quando disciplinou que a lei não poderia estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

No entanto, a inconstitucionalidade aqui apontada reside no § 3º do mesmo dispositivo que traz a seguinte redação:

> Art. 25. [...]
>
> § 3º Considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias.

Ora, pela interpretação literal extrai-se que o referido dispositivo obriga a administração pública a anular milhares de atos concessórios de aposentadorias nos diversos Regimes Próprios de Previdência do país, quando a aposentadoria **já concedida** tenha se utilizado de contagem recíproca de tempo do RGPS mediante a contagem de tempo sem o recolhimento de respectiva contribuição previdenciária ou da indenização previdenciária de responsabilidade do segurado obrigatório.

No entanto ao prever a nulidade de atos jurídicos perfeitos e em plena produção de seus efeitos, o dispositivo supracitado provoca a retroação da aplicação do direito, o que viola frontalmente o princípio da segurança jurídica e também todo o histórico não contributivo existente antes da EC 20/98.

A legislação estabelece diversas hipóteses em que o tempo, mesmo sem respectiva contribuição/indenização ou trabalho é considerado tempo de contribuição, como, por exemplo, período de licença maternidade, afastamento de auxílio doença, o período de trabalho rural anterior a novembro de 1991, o tempo exercido na condição de aluno-aprendiz, o tempo de exercício de advocacia privada até o máximo de 15 anos

para Ministros do Supremo Tribunal Federal e membros dos Tribunais nomeados pelo Quinto Constitucional**,** dentre outros que a legislação infraconstitucional estabelece.

Ademais, é importante ressaltar que, além do tempo de serviço de atividades privadas, **a contagem recíproca do tempo de contribuição também atinge o próprio tempo de exercício de atividades públicas, anteriores à instituição do Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990)**, uma vez que, até então, todos os trabalhadores (públicos ou privados) eram segurados pelo RGPS.

Com efeito, a disposição contida no art. 25, § 3º, da EC 103/2019 desconsidera que a obrigatoriedade contributiva da previdência social teve início apenas com a edição da EC 20/1998, que, em seu art. 4º, estabelece que o tempo de serviço anteriormente prestado será considerado, para todos os efeitos, como tempo de contribuição. O dispositivo constitucional violado tem a seguinte redação:

> Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

Ora, o tempo de atividade oriundo do Regime Geral da Previdência Social, desacompanhado das contribuições e averbado no serviço público antes da EC 20/1998, não era passível de ser indenizado, pois sequer havia tal obrigatoriedade para aqueles que trabalhavam no serviço público.

Até a edição da EC n. 3/1993, não existia modelo previdenciário contributivo para os servidores públicos civis, que se subordinavam a um sistema denominado "premiativo". A partir da edição da EC n. 20/1998 e ante o novo paradigma contributivo, a preocupação estatal voltou-se à observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência.

No entanto, todo o tempo anterior de serviço, até então considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, passou a ser considerado como *tempo de contribuição* para todos os fins, conforme determina o art. 4º da EC n. 20/1998 e na linha do que já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

> Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Direito Administrativo. 3. Servidor público civil. 4. Contagem do tempo de serviço como advogado e estagiário para fins de aposentadoria e disponibilidade no cargo de Procurador Municipal (Lei 10.182/86**). 5. Regra de transição do art. 4º da EC 20/98. Possibilidade. Admissão de que o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, seja contado como tempo de contribuição.** 6. Discussão acerca da necessidade de prévia averbação do período, por se tratar de suposta condição suspensiva para aquisição do direito. Inviabilidade. Necessidade de análise de legislação infraconstitucional, providência vedada no âmbito do recurso extraordinário. 7. Agravo regimental a que se nega seguimento.
> (STF, Segunda Turma, AI 727410 AgR, Relator Min. GILMAR MENDES, julgado em 20/03/2012, publicado em 02/04/2012)

Dessa forma, ofende qualquer critério de razoabilidade exigir dos servidores públicos que desempenharam atividades sob o manto do RGPS, em período anterior à obrigatoriedade de contribuição no serviço público, que indenizem os cofres públicos por esse período, após, pelo menos, mais de 22 (vinte e dois) anos de seu exercício.

Nesse sentido, verifica-se que o novo regramento fere de morte a segurança jurídica, até porque não estabelece a produção de efeitos prospectivos no próprio texto constitucional.

Registre-se, neste ponto, que os exemplos citados acima e outros não elencados encontram amparo na própria legislação, não havendo que se falar em averbação ilegal ou convalidação de atos ilegais.

Desse modo, considerando outros valores constitucionais relevantes, bem como as circunstâncias concretas do caso e a própria interação do art. 25, § 3º, da EC n. 103/2019 com os demais elementos normativos pátrios, é possível concluir que, pela técnica da interpretação conforme a Constituição, guiada pelo princípio da

proporcionalidade e da razoabilidade, não há outra medida a ser tomada senão a declaração de inconstitucionalidade do trecho que torna nula as aposentadorias já concedidas nesta hipótese.

Ademais, embora o debate aqui seja constitucional, é imperioso destacar que a Lei de Introduções às Normas de Direito Brasileiro, que encontra toda a sua base jurídica, axiológica e filosófica na Constituição da República, estabelece que ao se decretar a invalidação ou nulidade de um ato devem ser consideradas de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas intrínsecas à referida anulação, o que também parece ter sido ignorado pelo constituinte derivado.

É importante frisar que, como já mencionado, até a vigência da Emenda Constitucional n. 3/1993 o sistema previdenciário do Servidor Público ocupante de cargo efetivo não era contributivo, sendo o custeio do regime um ônus suportado pelo ente federado.

Inequivocamente, assim, o dispositivo impugnado viola o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, em sentido contrário à garantia prevista no art. 5º, XXXVI:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
> XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Acerca da proteção conferida pelo Constituinte Originário, Humberto Ávila leciona que o comando inscrito no art. 5º, XXXVI, da Constituição tem por objetivo afastar qualquer pretensão (legislativa ou judicial) tendente a alterar situações passadas:

> A CF/88, ao contrário de outras Constituições, *regrou* a proibição de restrição do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Precisamente por isso que sua aplicação é *inflexível*: havendo uma dessas hipóteses, afastados estão os efeitos retroativos, por obra da incidência da própria regra, sendo impertinentes outras razões, como aquelas atinentes ao interesse

> público, para efeito de tentar afastar, mediante ponderação, sua aplicação. Nesses casos – como assevera Couto e Silva –, foi o constituinte mesmo que ponderou, tornando intangíveis situações passadas, descabendo nova ponderação judicial destinada a permitir efeitos retroativos.[10]

A garantia de que os atos praticados no passado são intangíveis por legislações futuras (art. 5º, XXXVI) está positivada no Capítulo de Direitos Individuais, parte do Título dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição. Tais garantias têm tamanho destaque que o Constituinte Originário interditou a possibilidade de que a própria Constituição possa ser alterada para aboli-las, como se infere da transcrição do art. 60, § 4º, IV: "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais".

Já é pacífico na doutrina e na jurisprudência constitucional que mesmo o Constituinte Derivado está sujeito à limitação do exercício de reforma previsto no art. 5º, XXXVI, da CR/1988, uma vez que compõe o rol de direitos e garantias individuais (cláusula pétrea). A título exemplificativo:

> EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000, QUE ACRESCENTOU O ART. 78 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. PARCELAMENTO DA LIQUIDAÇÃO DE PRECATÓRIOS PELA FAZENDA PÚBLICA. (...) 3. A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de "originário") não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo**. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validez e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas**. 4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação "em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos" dos "precatórios pendentes na data de promulgação" da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. (...) 6. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988.
> (STF, Tribunal Pleno, ADI 2356 MC, Relator Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator p/ Acórdão Min. AYRES BRITTO, julgado em 25/11/2010, publicado em 19/05/2011)

[10] ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica – 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 367.

Como se isso não bastasse, a jurisprudência dessa Corte Suprema é pacífica quanto ao entendimento de que a aposentadoria é regida pelas normas vigentes quando implementados seus requisitos. Logo, qualquer alteração normativa posterior é incapaz de possibilitar a revisão ou anulação do direito já garantido:

> 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.
> (STF, Tribunal Pleno, ADI 3104, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 26/09/2007, publicado em 09.11.2007, grifos aditados)

Assim, é inconcebível que as aposentadorias de servidores que tiveram contagem de tempo sem a respectiva contribuição sejam anuladas e tais servidores tenham suas aposentadorias revertidas, retornando ao trabalho para complementarem tempo de contribuição supostamente faltante.

Note-se que tal providência é desmedida e importaria em consequências mais gravosas que a própria manutenção das aposentadorias.

Por tudo, denota-se que a garantia de que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, restou violada, produzindo evidente retrocesso em matérias de direitos individuais, sendo necessária a declaração de inconstitucionalidade em

parte do referido dispositivo impugnado ou ainda a realização da técnica de interpretação conforme a Constituição de modo a imprimir ao art. 25, § 3º, da EC 103/2019 a melhor compatibilização com o ordenamento jurídico pátrio.

IV.4 – DESIGUALDADE NO CÁLCULO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ENTRE MULHERES DO RGPS E DO RPPS – 2% PARA CADA ANO QUE EXCEEDER 15 ANOS DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Uma das principais alterações promovidas pela Reforma da Previdência diz respeito ao critério dos cálculos dos benefícios previdenciários.

A nova sistemática GERAL de cálculo estabelecida (artigo 26 da EC 103/2019), até que a legislação infraconstitucional discipline a referida matéria, se dá com base nas contribuições correspondentes a 100% do período contributivo, a partir da competência de julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela.

Sobre o resultado desta média extrai-se o valor final do benefício de aposentadoria, que corresponderá a 60% com acréscimo de 2% a cada ano de contribuição que exceda o tempo de 20 anos de contribuição, nos termos do art. 26 § 2º, da EC 103/2019. Ou seja, o servidor só receberá os 100% da média do que foi contribuído após 40 anos de contribuição.

No entanto, a própria EC n. 103/2019, no art. 26, § 5º, estabelece que **exclusivamente às mulheres filiadas ao RGPS**, em hipóteses de transição, o cálculo da aposentadoria corresponderá a 60% com acréscimo de 2% a cada ano de contribuição que exceda o tempo de 15 anos, criando uma situação anti-isonômica entre mulheres filiadas ao RGPS e RPPS.

Logo, extrai-se da leitura do dispositivo supracitado que as mulheres seguradas do RGPS ficarão em situação jurídica mais confortável em relação às mulheres filiadas ao RPPS, visto que para se alcançar 100% do resultado da média as seguradas do RGPS precisam contribuir por 35 anos ao passo que as filiadas ao RPPS precisam contribuir por 40 anos.

Esse ajuste do cálculo das mulheres (com início do percentual do cálculo a partir dos 15 anos de contribuição e não dos 20 anos de contribuição) **corrigiu injustiça** que seria promovida ao grupo de seguradas do gênero feminino ao penalizá-las no cálculo da aposentadoria, em detrimento da vantagem de se ter uma menor idade mínima.

Explica-se: se o ordenamento pátrio identificou não ser possível a equiparação das idades mínimas entre homens e mulheres, haja visa ainda existir uma situação de maior risco social (objeto do direito previdenciário) ao sexo feminino, e atribuiu às mulheres como critério etário 62 anos e não os 65 anos dos homens, a ausência do mesmo ajuste no cálculo faz com que as mulheres tivessem que começar a contribuir 3 (três) anos antes para alcançarem o 100% da média contributiva (possível somente com 40 anos de contribuição).

É o mesmo que conceder uma vantagem constitucional, mas retirá-la no momento do cálculo! Na linguagem coloquial, "dar com uma mão e retirar com a outra"!

Essa correção no critério do cálculo às mulheres seguradas do RGPS proporcionou a plena eficácia do dispositivo constitucional da isonomia, já que possibilita à mulher aposentar-se com o cálculo integral (100% da média) de forma proporcional ao cumprimento do novo requisito da idade mínima.

Ora, se o ajuste na regra de cálculo se deve à condição das mulheres poderem se aposentar 3 anos antes dos homens (62 anos e não 65 anos), não se verifica razão lógica, jurídica ou social para a adoção do critério discriminatório tão somente pelo fato de determinada segurada estar filiada ao RGPS ou ao RPPS. Nesse sentido, a correta aplicação do princípio da isonomia induz à compreensão de que diante de situações iguais não há justificativa para se conferir tratamento desigual.

Ademais, dentre as diversas concepções do princípio da isonomia, o caso aqui tratado representa a isonomia na sua acepção de uniformidade de tratamento, em que tal princípio reclama o tratamento igual dos iguais e dos casos iguais.

É dizer, deve ser assegurado a todas as mulheres o acesso aos mesmos direitos, sendo vedada diferença de tratamento que resulte em situação jurídica pior, mais restritiva ou onerosa.

A diferenciação somente seria legítima quando justificada por uma diversidade real na qual a norma se ajustaria a tal diversidade, envolvendo uma ponderação da razoabilidade, da proporcionalidade e da adequação, o que não se vislumbra no caso em tela.

Desse modo, tem-se por violado o princípio da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, devendo o tratamento conferido à segurada do RGPS ser ampliada para que a mulher segurada do RPPS goze do mesmo critério de cálculo.

V – DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Como é cediço, independentemente de realização de uma avaliação quanto à hierarquia das normas, os tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil são fontes do Direito e que produzem efeitos no ordenamento jurídico pátrio.

Considerando o caráter universal dos Direitos Humanos, a ideia dos tratados internacionais surge pós Segunda Guerra Mundial em resposta às atrocidades ocorridas neste triste período.

Neste cenário surge a Organização das Nações Unidas – ONU, e em 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos com uma concepção contemporânea dos direitos marcado pela universalidade, indivisibilidade e tendo como principal fundamento a dignidade humana.

Em 21 de agosto de 1996 o Brasil ratificou o Protocolo de San Salvador, que versa sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, contemplando o princípio da

promoção ininterrupta e sem retrocessos dos referidos direitos, conforme previsto em seu artigo 4, vejamos:

> **Artigo 4**
>
> **Não-admissão de restrições**
>
> Não se poderá restringir ou limitar qualquer dos direitos reconhecidos ou vigentes num Estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob pretexto de que este Protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau.

Desse modo, inaugura-se na ordem jurídica interna um compromisso assumido pela República Federativa do Brasil de que, no tocante a direitos sociais, os deveres jurídicos seriam reforçados aplicando-se sempre de modo progressivo, vedando expressamente o retrocesso social.

Nas palavras de PIOVESAN (2002)[11]:

> [...] Tal como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o tratado da OEA reforça os deveres jurídicos dos Estados-partes no tocante aos direitos sociais, que devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos, para que se alcance sua plena efetividade.

Ademais, o princípio da vedação do retrocesso ainda foi expressamente reiterado em outros diplomas internacionais dos quais o Brasil é signatário, como por exemplo a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção Contra Tortura, sendo uma diretriz interpretativa tanto no âmbito nacional como internacional.

Nesse sentido, tendo em vista a necessidade de também se interpretar o ordenamento pátrio à luz dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e, considerando que os tratados de direitos humanos incorporados pelo rito do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal se equivalem às emendas constitucionais, devem os dispositivos impugnados relativos à reforma da previdência, e que apresentam claro

[11] PIOVESA, Flávia, Proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. Revista Gênesis, Curitiba. P.517. 2002.

retrocesso social, serem avaliados também sob a ótica do Controle de Convencionalidade.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para contribuir como Amigo da Corte no debate de tão relevante tema para os servidores públicos, colacionam-se aos autos importantes estudos, abrangendo tanto aspectos jurídicos quanto econômicos e atuariais.

Importante destacar que aquele assinado pelo **Engenheiro Luiz Roberto Domingues, não trata especificamente de aspectos jurídicos,** mas sim sobre **análise econômica e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da União – RPPSU.**

Esse estudo assume grande relevância haja vista que os valores das alíquotas a serem aplicadas são determinadas pelo estudo atuarial do Regime Próprio de Previdência, fazendo com que a metodologia aplicada e as condicionantes/premissas atuariais escolhidas estabeleçam o comportamento de sustentabilidade do sistema, tanto financeiro como atuarial.

Assim, verifica-se de forma inconteste que **os estudos de avaliação atuarial serão a peça-chave para a determinação e o estabelecimento dos parâmetros que deverão ser utilizados para o Plano de Custeio**: valor de alíquota progressiva – inicialmente majorada para 14% na Emenda Constitucional nº 103/2019, podendo sofrer realinhamentos futuros e a introdução da alíquota extraordinária, afetando de forma efetiva a capacidade de compra de ativos e mais ainda de aposentados e pensionistas.

Nesse sentido, ganha relevo **a ausência da Unidade Gestora Única**, entidade que deve existir, conforme artigo 40, §20, da Constituição Federal, em todos os regimes próprios de previdência de servidores públicos e que ainda não foi criada no âmbito do Regime Próprio da União Federal. A inexistência de tal unidade gestora traz severos prejuízos à transparência das contas do regime próprio da União e impede

que, por meio de uma composição paritária entre representantes do Governo, dos Servidores Ativos e Inativos, assegurada pelo art. 10 da Constituição Federal, seja determinada a metodologia de apuração da avaliação atuarial apta para elaboração do Plano de Custeio, a fim de se identificar a necessidade de determinada alíquota ordinária e/ou extraordinária e o prazo de duração.

Os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhadas para o Congresso, possui, em anexo específico, a avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União e o Relatório Resumido de execução Orçamentária - RREO apresenta o comportamento financeiro deste regime. E os números são díspares.

Extrai-se do parecer anexo realizado pelo Engenheiro Luiz Roberto Pires Domingues Junior, que os estudos atuariais apresentados pela **UNIÃO** desde 2005 **evidenciam descontinuidade metodológica e de estabelecimento de premissas, com gravíssimos problemas de assimetria de informação**, corroborando com diversos achados feitos pelo Tribunal de Contas da União, nos últimos anos, afetos a processos referentes a análise dos Regimes de Previdência Social administrados pela União.

Análise diagonal dos Estados Atuariais do RPPSU, feita por Luiz Domingues Jr, aponta diversas inconsistências, as quais destacamos:

- **Problemas de cadastro** de servidores ativos, aposentados e pensionistas, com falta e inconsistência dos dados apresentados pelos órgãos. A avaliação atuarial depende do envio destas informações de 70 (setenta) órgãos diferentes, com metodologia de coleta de dados diferenciada.

- **Tábuas atuariais descoladas da realidade do perfil demográfico da população de segurados do RPPSU** – que indicações empíricas apontam para uma taxa de sobrevivência diferente da população média em geral – maior que a média.

- **Taxa de desconto** para determinar o montante financeiro das obrigações futuras, **descolada das hipóteses atuariais reais** efetivados pelos Fundos de Pensão – o que reduz o impacto das obrigações futuras.

- **Dificuldade de apuração** das contribuições efetivamente vertidas para o sistema.

- Definição da **situação jurídica dos servidores públicos da área de segurança do Distrito Federal,** que exigiram recursos da ordem de 4,5 bilhões do RPPSU em 2009, e que **não há nenhum ingresso de receita de suas contribuições para os cofres do RPPSU**, ficando com o Governo do Distrito Federal.

- **Exclusão dos impactos financeiros das regras pretéritas de concessão de benefícios previdenciários do RPPSU:** servidores que não contribuíam (antes de 1993) que representaram com a publicação da Lei n° 8.112/1990 um universo de 650 mil servidores que passaram ao RPPSU e que nunca contribuíram para este sistema até esta data; e criação do Regime de Previdência Complementar, que promovem impacto atuarial e são desprezados no montante de responsabilidade do governo (patronal).

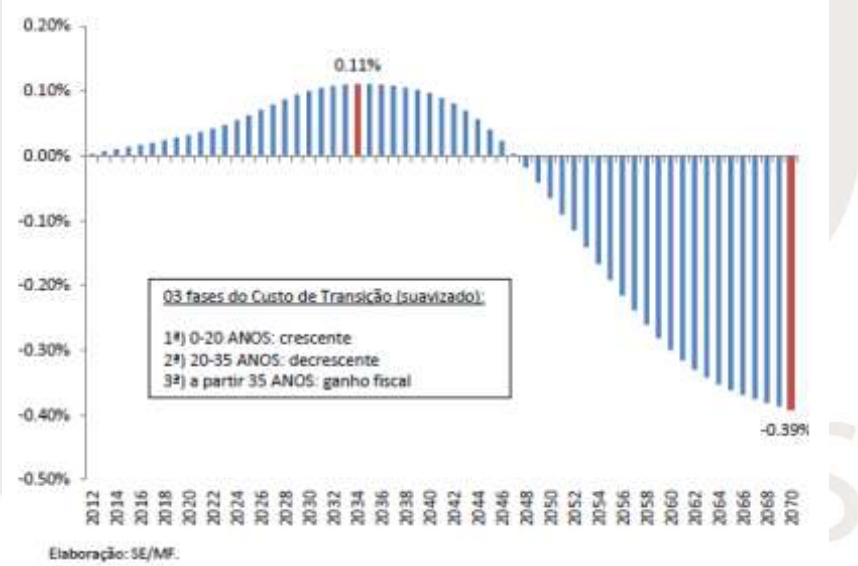
- **Exclusão dos impactos financeiros da mudança do teto contributivo dos servidores públicos pós Regime de Previdência Complementar do Servidor Público** – ao se limitar o patamar protetivo dos servidores ingressos pós criação do FUNPRESP/FUNPRESP-JUD, a União opta por reduzir a sua despesa futura com benefícios previdenciários ao patamar máximo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (em 2019 no patamar de R$ 5.839,45) mas, ao mesmo tempo, reduz, já a partir de 2013, sua arrecadação previdenciária, já que o atual patamar contributivo desses novos servidores limita-se à esse mesmo teto do INSS, insuficiente para garantir o pacto de gerações do modelo de repartição do RPPS.

- **Incorporação de externalidades ao cálculo atuarial** – na criação do Regime de Previdência Complementar, com a implantação do FUNPRESP, a projeção de impacto nas contas da previdência do servidor público, teria um ônus de cerca de 60 bilhões. Valor este que deve ser de responsabilidade do Tesouro Nacional, pois trata-se do ônus de mudança de sistema de Repartição Simples para o de Capitalização. E este valor foi integralmente incorporado na avaliação atuarial. Com a criação da alíquota extraordinária, este valor de transição de sistema, será TOTALMENTE custeado pelos próprios segurados.

Assim a avaliação atuarial dos últimos anos pelo Governo Federal apresenta disfunções de um ano para o outro, apontando déficits atuariais constantes desde 2005, mas com valores sem acurácia estatística, e pior, sem aderência à realidade, considerando a evolução do perfil demográfico dos servidores, de um ano para o outro.

Não obstante a caracterização deste comportamento anormal que influenciará a determinação das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos – ativos, aposentados e pensionistas em seu RPPSU, os dados apresentados não excluem dos cálculos: **a)** o custo decorrente do histórico do sistema de previdência no período não-contributivo; **b)** o benefício decorrente do rompimento do regime de partição simples com a introdução do Regime de Previdência Complementar, em que o próprio Governo previa déficits da ordem de 60 bilhões de reais, e que pelo novo ordenamento jurídico introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019 somente poderá ser custeado pelos servidores e aposentados vinculados unicamente ao RPPSU.

Observe-se que a partir da introdução do Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Civil da União o Regime Próprio passou a arrecadar menos recursos provenientes da contribuição previdenciária limitada ao teto do Regime Geral de Previdência Social, vislumbrando, no entanto, um equilíbrio financeiro futuro representado pelo seguinte gráfico:



Portanto, denota-se, sem maiores esforços, que as projeções realizadas e já apresentadas pelo Governo transportam para o RPPS um gasto que é de responsabilidade do Tesouro, promovendo verdadeira confusão de contas de modo a evidenciar um suposto déficit, o que não aconteceria na existência da Unidade Gestora.

O gráfico demonstra que a medida consistente na criação do Regime de Previdência complementar já seria, por si só, suficiente para cobrir o suposto déficit da previdência dos servidores públicos federais não havendo necessidade de criação de alíquotas progressivas, aumento de alíquotas ou ainda criação de alíquotas extraordinárias, sob pena de violação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

Isso sem falar que, embora o custeio do regime próprio de previdência social seja **SOLIDÁRIO**, isto é, mediante contribuição do ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, o art. 149 e seus parágrafos, com redação dada pela Emenda Constitucional 103/2019, imputam responsabilidade exclusiva para o custeio do déficit somente aos servidores, isentando o Estado de tal Custeio.

Saliente-se ainda que a falta da Unidade Gestora Única do RPPSU impede a União de promover a compensação financeira previdenciária entre os diversos regimes de previdência social, o que consiste, em última análise, em **renúncia de receitas líquidas e que impactam negativamente a avaliação atuarial do RPPSU.**

Portanto, constata-se que a tônica da Reforma da Previdência de 2019 foi primordialmente redução de despesas e ampliação de arrecadação previdenciária sem a devida utilização das premissas científicas e atuariais necessárias.

Essa **ausência de um prévio estudo científico sobre os riscos contemporâneos, assim como a inexistência de um estudo atuarial completo** capazes de justificar tais alterações do nosso ordenamento jurídico, fragiliza sobremaneira a redução dos direitos sociais e humanos promovidos pela reforma da previdência; cabendo ao Supremo Tribunal Federal fazer o devido controle de constitucionalidade e convencionalidade, a fim de evitar o retrocesso social, vedado no âmbito nacional e internacional.

Além disso, estudo feito pelo **Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos**, Professor Associado do Instituto de Economia e pesquisador do Cecon – UNICAMP, **demonstra as inconsistências na justificativa oficial da EC n. 103/2019 para a reforma do RPPS. Segundo o trabalho, a propalada economia defendida pelo governo é falaciosa.**

Isso porque a Reforma Previdenciária aprovada não se sustenta em uma avaliação que demonstre o equilíbrio fiscal do RPPS, tal como foi feito nas reformas de 2002 e 2012. Ou seja, não foi demonstrado que as alterações de anos anteriores criaram desequilíbrio atuarial que precisasse ser agora corrigido por meio de uma nova alteração do sistema previdenciário. Pelo contrário: "*vários pareceres técnicos e simulações oficiais e acadêmicas atestaram que as reformas de 2003 e 2012 contribuíam para equilibrar o RPPS no médio prazo, ou seja, depois da década de 2040*"[12].

Se as reformas de 2003 e 2012 já asseguram o equilíbrio de médio e longo prazo do RPPS, a EC n. 103/2019 deveria garantir a redução do custo de transição para o Regime de Previdência Complementar estabelecido em 2013, o que não acontecerá. Esse custo de transição decorre da redução da contribuição dos servidores para o RPPS, que será limitada ao teto do RGPS. A contribuição além do teto será destinada à conta individual do servidor no fundo de previdência complementar.

Essa perda de receita deverá ser custeada pelo governo, que terá de arcar com os custos de aposentadorias e pensões daqueles que ainda poderão se aposentar com paridade e integralidade (ingressos até dezembro de 2003) ou com a média das 80 % (oitenta por cento) maiores remunerações que foram base de cálculo para as contribuições reajustadas por índices inflacionários (ingressos de 2004 a fevereiro de 2013), sem que a "Geração Atual" contribua com a mesma magnitude.

A previsão é de que o RPPS apenas entre em equilíbrio a partir de 2043, após as alterações implementadas em 2012, consoante explicitado em avaliação da

[12] Parecer Acerca das Inconsistências na Justificativa Oficial da Emenda Constitucional n. 103/2019 para a Reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos – Professor Associado do Instituto de Economia e pesquisador do Cecon – UNICAMP (em anexo – página 1).

Instituição Fiscal Independente, mencionada pelo Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos:

> Na avaliação da Instituição Fiscal Independente (Casalecchi et al., 2019, p. 21), "as novas aposentadorias no período 2019-2030 deverão ser compostas majoritariamente pela geração de servidores que ingressou no serviço público até 2003, os quais devem preservar seus direitos a integralidade e paridade... No período 2031-2042, o espaço deve ser ocupado principalmente pela geração de servidores que ingressou entre 2003 e 2013, e que pelas regras atuais se aposentará pela média dos 80% maiores salários, com reajustes dos benefícios dados pela inflação... É somente a partir do ano de 2043 que se projeta uma presença mais significativa da geração de servidores pós-2013, estimada em 51% das aposentadorias concedidas neste ano." À medida que as aposentadorias novas mudam de composição, as aposentadorias antigas também vão desaparecendo gradualmente do sistema com o falecimento de aposentados e pensionistas.

Nesse interregno até 2043, no qual a EC n. 103/2019 deveria atuar para minorar os custos fiscais, a alteração constitucional irá aumentá-los em razão da postergação da aposentadoria para a "Geração Atual". Ao exigir maior tempo de contribuição e elevar a idade mínima para a aposentadoria, o Estado busca adiar os custos de sustentação dos aposentados e prolongar os custos dos empregadores e empregados.

No caso do RPPS, é o Estado o empregador do servidor público e que arcará tanto com o pagamento dos salários quanto dos benefícios previdenciários. Por essa razão "*a postergação da aposentadoria não traz uma redução global de despesas no setor público*".

A postergação das aposentadorias leva ao pagamento dos salários por mais tempo, cujo valor é superior ao das aposentadorias. Afinal, os salários são submetidos a aumentos reais progressivos, resultantes de promoções ou reajustes, ao passo que as aposentadorias são calculadas pela média das remunerações base de contribuições, pelo teto do RGPS ou, em menor escala, pela integralidade.

Nesse cenário, conclui o Professor Pedro Paulo Zahluth Bastos que a EC n. 103/2019 pode até gerar superávit ao longo prazo, mas o faz às custas de aumentar

dispêndios fiscais no curto prazo, justamente no período em que deveria ser feita uma correção:

> É claro que a reforma de 2019 gera ainda mais superávit atuarial no longo prazo do que aquele já assegurado em 2012, já que eleva alíquotas de contribuição e reduz benefícios de modo desnecessário. No entanto, o faz às custas de aumentar os dispêndios fiscais a curto prazo associados ao prolongamento do tempo de pagamento de salários superiores a benefícios previdenciários. É fundamental enfatizar isto porque a justificativa para a reforma não demonstra a necessidade de reformar a longo prazo o RPPS, mas apenas apresenta, com cálculos falaciosos, a suposta economia gerada a curto prazo (até 2040) pela postergação das aposentadorias, sem considerar o custo fiscal do prolongamento do pagamento de salários no mesmo período.

Se o RPPS já era sustentável desde a reforma de 2012, não há justificativa para as medidas adotadas pela EC n. 103/2019, que deterioram as contas públicas no curto prazo e violam diversas garantias constitucionais, como demonstrado.

VII – DOS PEDIDOS

Em razão do exposto, o **FONACATE**, postulante com representatividade adequada para o tema tratado nos autos, com fulcro nos artigos 138 e 983 do CPC/2015, pugna pelo seguinte:

1) seja admitido seu ingresso como amicus curiae na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.254/DF;

2) considerados todos os elementos fático-jurídicos envolvidos, sejam julgados procedentes os pedidos formulados na ação do controle concentrado proposta pela ANADEP, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos e expressão elencados na peça de inaugural, com a declaração da inconstitucionalidade por arrastamento do art. 149, § 1º-A, em razão da mesma *ratio decidendi* empregada aos demais dispositivos relativos ao custeio do regime próprio de previdência social.

Requer, outrossim, que das futuras publicações constem os nomes dos advogados Ulisses Riedel de Resende, OAB/DF 968, Thais Riedel de Resende Zuba, OAB/DF 20.001, e Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 18 de junho de 2020.

Ulisses Riedel de Resende
OAB/DF 968

Antônio Torreão Braz Filho
OAB/DF 9.930

THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA
Assinado de forma digital por THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA
Dados: 2020.06.18 18:14:07 -03'00'

Thais Riedel de Resende Zuba
OAB/DF 20.001

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268