

SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO ADQUIRIDO

ANÁLISE À LUZ DAS RECENTES REFORMAS



Comissão Especial de
Direito do Servidor Público

SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO ADQUIRIDO

Análise à Luz das Recentes Reformas

Coordenação

**Comissão Especial de Direito do Servidor Público da
OAB/MG**

Presidente: Humberto Lucchesi de Carvalho

1º Vice-Presidente: Rafael Sacchetto Vieira Pinto

2º Vice-Presidente: Raquel Beatriz Pinto Cunha Orlando

3º Vice-Presidente: Matias Bakir Faria

Secretária- Geral: Priscilla Gusmão Freire

Autor

Humberto Lucchesi de Carvalho - OAB/MG 58.317

Mestre e Especialista em Direito Administrativo pela UFMG

Belo Horizonte, 2023.



Capa:

Arte retirada do banco de imagens Pixabay / Surreal
Fantasia Fotomontagem

Apresentação

Houve um tempo em que os homens reuniam-se em comunidades tribais, viviam em constante conflito e incertezas. Em seu lugar, vieram as sociedades modernas, os Estados nacionais.

Houve um tempo em que as divergências eram, em geral, resolvidas na violência, na lei do mais forte, ou na lei do talião. Em seu lugar veio a política.

Houve um tempo em que as pessoas se submetiam ao arbítrio e à vontade dos reis. No lugar do império dos homens, veio o império da lei.

Desordem, violência e arbítrio cedem espaço à sociedade, à política, às leis. Mas o que isso tem em comum?

Desde os tempos primevos, o ser humano busca por segurança. Sobrevivência e reprodução, são, talvez, nossos instintos mais primitivos. E é natural que o ser humano busque situações que maximizem suas chances de sobrevivência, em que se sinta mais seguro, em que as suas ações – e a dos outros – sejam mais previsíveis.

O mundo moderno está fincado na ideia de segurança. Evoluímos ao longo dos séculos, enquanto sociedade, enquanto forma de governo, enquanto ordenamento, para que as pessoas se sentissem mais seguras, para que os mares revoltos se transformem em calmaria – na medida do possível.

Da paz mundial à saúde mental do indivíduo, do mercado financeiro à hierarquia das normas, tudo permeia a ideia de segurança.

É paradoxal, no entanto, que em pleno século XXI ainda nos sintamos tão inseguros. Trazendo luzes para o universo jurídico, há um descrédito nas instituições, um desconhecimento sobre os complexos diplomas normativos, uma sensação de que as “regras do jogo” são modificadas a todo momento, uma incompreensão sobre como casos idênticos recebem soluções diferentes pelo Judiciário.

Precisamos nos informar, estudar, debater e repensar a segurança jurídica. Seus diversos aspectos, nuances, sua razão de existir. Para além do campo teórico: como a segurança jurídica reflete em nosso dia a dia.

E de que forma as recentes alterações – políticas e legislativas – têm trazido mais (in)segurança. Aqui, com especial enfoque para a reforma da previdência e para a proposta de reforma administrativa.

Ao fim e ao cabo, conhecer mais sobre a segurança jurídica implica em conhecer mais sobre nós mesmos, de que forma estamos inseridos nessa complexa teia de relações que chamamos de “mundo moderno”, e o que podemos esperar – de nós, daqueles que nos governam e daqueles que criam e aplicam o Direito.

Desejamos desde já uma boa leitura.

Humberto Lucchesi de Carvalho – OAB/MG 58.317

Mestre e Especialista em Direito Administrativo pela UFMG

Presidente da Comissão Especial de Direito do Servidor Público da OAB/MG

I- O postulado da Segurança Jurídica

II- O Direito adquirido no serviço público

III- A estabilidade do servidor e a segurança jurídica

IV- Os impactos da Reforma da Previdência

V- Proposta de Reforma Administrativa e insegurança jurídica

VI- Conclusão

VII – Referências Bibliográficas

I- O postulado da Segurança Jurídica

A segurança é um valor inerente ao ser humano. Desde os nossos ancestrais tribais à constituição das primeiras famílias, historiadores vêm afirmando que o agrupamento humano nos primórdios civilizatórios esteve diretamente ligado a uma maior segurança e chance de sobrevivência no mundo selvagem. E, assim, o ser humano foi caminhando lado a lado a com a ideia de segurança (ou a falta dela) ao longo dos séculos: a constituição das famílias, as instituições, a própria Igreja, a formação dos Estados Nacionais sempre carregaram o ideal de segurança para o ser humano, em seus mais diversos arranjos e agrupamentos.

Também a falta de segurança está marcada nas mais diversas passagens históricas: os cenários de guerra, catástrofes ambientais, epidemias, pandemias e crises econômicas são fatores de insegurança e que despertam em nós temores sobre o presente e sobre o futuro, dificultam a previsibilidade e a planificação da vida humana, tão buscadas nos dias de hoje.

Nesse contexto, não é de se surpreender que a segurança seja assunto vetusto para o Direito. Segundo J. J. Gomes Canotilho, “o homem necessita de segurança jurídica para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito”.¹ Ressoa tal pensamento em Celso Antônio Bandeira de Mello, para

¹ ICANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000. p. 256.

quem a segurança jurídica constitui a “essência do próprio Estado Democrático de Direito”.²

Dada a sua importância, a segurança jurídica está presente tanto em tratados internacionais quanto nas Constituições, assim como nas normas infraconstitucionais.

Encontra-se reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu art. 22 enuncia:

Artigo 22 – Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.³

Já o art. 5º, XXXVI, da CR/88⁴ estabelece a proteção ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada como expressões da segurança jurídica.

Nessa linha, a LINDB enuncia, em seu art. 6º, que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”⁵. A seguir, conceitua cada um

²MELLO, Celso Antônio de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 112

³UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

⁴BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁵BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 set. 1942, retificado em 08 out. 1942, e retificado em 17 jun. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm.

desses institutos, verdadeiros prismas da segurança jurídica:

§1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

A sociedade modifica e evolui (ou involui) a todo momento. A segurança jurídica realiza-se na medida em que tais mudanças inerentes ao tempo não afetem situações já constituídas. Há uma clara preocupação do legislador em evitar um anacronismo jurídico, ou seja, que fatos e situações do passado sejam normatizados ou afetados por entendimentos do futuro.

Lícito e ilícito são conceitos temporais, e seria impossível o agir humano sem saber quais as atuais regras do jogo. Nessa toada, a LINDB mais uma vez prestigia a segurança jurídica ao dispor que:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo

aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.⁶

Noutro norte, a Lei nº 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo em âmbito federal, estabelece a segurança jurídica como um dos princípios a serem seguidos pela Administração Pública:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.⁷

Também a atividade judicial deve reverenciar a segurança jurídica. O controle concentrado de constitucionalidade⁸ prevê a possibilidade de modulação de efeitos da decisão judicial justamente para se respeitar a segurança jurídica. Nesse sentido, confira-se o art. 27 da Lei nº 9.868/1999 e o art. 11 da Lei nº 9.882/1999:

⁶BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 set. 1942, retificado em 08 out. 1942, e retificado em 17 jun. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm.

⁷BRASIL. Lei nº 9.784, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 fev. 1999, retificado em 11 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm.

⁸Vale destacar que a declaração de inconstitucionalidade possui efeitos ex tunc, via de regra. Porém, além da possibilidade de modulação, deve-se prestigiar também os atos praticados com base na lei declarada inconstitucional e que não sejam mais possíveis de revisão.

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.⁹

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.¹⁰

No campo processual, a segurança jurídica revela-se, por exemplo, na estruturação de uma teoria de precedentes judiciais, que busca conferir previsibilidade ao entendimento jurisprudencial, partindo da premissa de que situações idênticas merecem soluções idênticas. Nesse sentido, o art. 926 do CPC consagra a segurança jurídica ao dispor que:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua

⁹BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. 02/04/2021.

¹⁰BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1º do art. 102 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 06 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm.

jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I – As decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II – Os enunciados de súmula vinculante;

III – Os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV – Os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V – A orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.¹¹

De igual forma, os institutos processuais da preclusão,¹² decadência,¹³ prescrição¹⁴ e coisa julgada¹⁵ atendem ao ideal da segurança jurídica, na medida em que permitem que o transcurso do tempo estabilize as situações jurídicas constituídas.

De tudo isso, é fácil concluir que a segurança jurídica, além de ser um dos alicerces estruturantes de nosso ordenamento jurídico, encontra ressonância em normas dos mais diversos ramos da ciência jurídica. Mas, afinal, o que quer dizer esse conceito tão difundido e

¹¹BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm.

¹²Vide art. 278, 293 e 507 do CPC (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm

¹³Vide arts. 207 a 211 do Código Civil (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm.); vide art. 54 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL. Lei nº 9.784, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 fev. 1999, retificado em 11 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm.

¹⁴Vide arts. 189 a 206 do Código Civil (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm.

¹⁵Vide art. 5º, XXXVI, da CR/88 (BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 fev. 2021); 337, 502 a 508, 966, IV, do CPC (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm.

que, ao mesmo tempo, pode significar tanta coisa?

Em linhas gerais, José Afonso da Silva discorre sobre o conceito de segurança jurídica, *in verbis*:

A segurança jurídica consiste no “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.¹⁶

Almiro Couto e Silva apresenta uma visão dúplice da segurança jurídica. Por um lado, sua natureza objetiva; por outro, o viés subjetivo. A natureza objetiva da segurança jurídica é “aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos de Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada”.¹⁷ Já a natureza subjetiva da segurança jurídica está ligada à ideia de “proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação”.¹⁸

Para os fins do presente estudo, abordaremos o princípio de proteção à confiança legítima como um desdobramento do princípio

¹⁶SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2016. Pág. 436.

¹⁷COUTO E SILVA, Almiro do Couto. Conceitos fundamentais do Direito no Estado Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 46.

¹⁸COUTO E SILVA, Almiro do Couto. Conceitos fundamentais do Direito no Estado Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 47.

da segurança jurídica.¹⁹ Longe de querer retirar-lhe a relevância, estamos apenas a dizer que, enquanto o termo segurança jurídica é dotado de maior abstração, a proteção à confiança é dotada de maior concretude, tendo, inclusive, balizado diversas decisões judiciais e servido como mandamento de otimização, notadamente quando confrontado com o princípio da legalidade.

Vale sempre a magistral lição de Geraldo Ataliba, segundo o qual:

O Direito é, por excelência, acima de tudo, instrumento de segurança. Ele é que assegura a governantes e governados os recíprocos direitos e deveres, tornando viável a vida social. Quanto mais segura uma sociedade, tanto mais civilizada. Seguras estão as pessoas que têm certeza de que o Direito é objetivamente um e que os comportamentos do Estado ou dos demais cidadãos dele não discrepam.²⁰

Não raro, a segurança jurídica apresenta-se como um contrapeso aos demais princípios jurídicos, como o princípio da legalidade, ou até mesmo a uma ou outra acepção de justiça. Por isso que, embora o “mais justo” no senso comum seja que o infrator da

¹⁹Nesse sentido, o STF, em julgamento de relatoria do ministro Gilmar Mendes, assim já decidiu: “EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (...)” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 22.357. Relator: Min. Gilmar Mendes, 27 de maio de 2004. Dje: Brasília, DF, 5 nov. 2004. Grifos nossos).

²⁰ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 184.

norma seja penalizado por sua conduta, a segurança jurídica clama que, após certo transcorrer de tempo, fulmine-se a pretensão punitiva estatal. É a ilustração do que se disse anteriormente sobre institutos, tal como a prescrição, que servem à segurança jurídica na medida em que permitem que o transcurso do tempo estabilize as situações jurídicas constituídas.

Por outro lado, Almiro do Couto e Silva bem observa que o atendimento à segurança jurídica será exatamente a conformação da justiça material ao caso concreto. No exemplo supracitado, seria dizer que a justiça se configura exatamente na medida em que, após certo transcurso de tempo do ato ilícito, não poderá mais o indivíduo ser punido, sob pena de permanecer eternamente em um limbo jurídico. O ilustre autor detalha que:

Do modo como a nossa face se modifica e se transforma com o passar dos anos, o tempo e a experiência histórica também alteram, no quadro da condição humana, a face da justiça. Na verdade, quando se diz que em determinadas circunstâncias a segurança jurídica deve preponderar sobre a justiça, o que se está afirmando, a rigor, é que o princípio da segurança jurídica passou a exprimir, naquele caso, diante das peculiaridades da situação concreta, a justiça material. Segurança jurídica não é, aí, algo que se contraponha à justiça; é ela a própria justiça.²¹

Por todo exposto, é possível afirmar que a segurança jurídica é uma das vigas mestras em que se alicerça o ordenamento jurídica. Em

²¹ COUTO E SILVA, Almiro. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de Direito contemporâneo. Revista Direito Público, v. 84, out./dez. 1987. p. 55.

todas as áreas do Direito é possível vislumbrar a influência da segurança jurídica: no Direito Civil, no Direito Penal, no Direito Processual... e não poderia ser diferente no Direito Administrativo, notadamente no que diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos.

Nessa linha, Mauro Nicolau Junior expõe que “a segurança jurídica é o mínimo de previsibilidade necessária que o estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes”.²²

O serviço público clama por segurança jurídica. Sendo expressões constitucionais da segurança jurídica a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, certo é que este último é o que mais ressoa e interfere no dia a dia do servidor público. E por isso, merecerá uma análise mais detalhada no presente estudo.

²²NICOLAU JUNIOR, Mauro. Segurança jurídica e certeza do direito: realidade ou utopia num estado democrático de direito. Pag.24

2- O Direito adquirido no serviço público

Desde a Constituição de 1824²³ já se propugnava pela irretroatividade das leis, o outro lado da moeda quando se está a falar de direito adquirido. Nos ordenamentos seguintes o tema foi sofrendo alterações, estando sempre presente em maior ou menor grau protetivo.

Vale destacar que tanto o Código Civil de 1916 quanto a LINDB já enunciavam o direito adquirido, conforme verifica-se:

Art. 3. A lei não prejudicará, em caso algum, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, ou a coisa julgada.

§ 1º Consideram-se adquiridos, assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida, inalterável a arbítrio de outrem.

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

²³ Art. 179 II. Nenhuma Lei será estabelecida sem utilidade publica.
III. A sua disposição não terá efeito retroactivo.

Com a Constituição de 1988 o tema adquire o status de direito fundamental, estando enunciado no art. 5º, *verbis*:

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

Vale destacar que o destinatário do comando constitucional não é apenas o legislador, mas inclusive ele. Com maior sorte, Judiciário, Executivo e os próprios particulares também devem respeitar o direito adquirido. A exceção encontra-se no Poder Constituinte Originário, que inova nova ordem jurídica e por isso não estaria adstrito aos direitos adquiridos na ordem anterior. Mas trata-se de situação excepcionalíssima e que não vem à tona no atual regime democrático e com a atual Carta Constitucional que supera os 30 anos de vigência.

De mais a mais, relembre-se que a função específica do direito adquirido é assegurar, no tempo, a manutenção dos efeitos jurídicos de normas modificadas ou suprimidas. Trata-se de garantia ocupada com os efeitos concretos da lei, não se destinando a inibir a evolução da legislação, a modificação ou a revogação das leis preexistentes, mas fazer perdurar os efeitos individuais e concretos da lei alterada ou suprimida mais vantajosa na ordem legal.

Conseqüentemente, direitos adquiridos são direitos subjetivos estabilizados no patrimônio jurídico individual e protegidos da aplicação da lei nova.

Nessa perspectiva, bem expressa DE PLÁCIDO E SILVA, verbis:

"É o direito que já se incorporou ao patrimônio da pessoa, já é de sua propriedade, já constitui um bem que deve ser juridicamente protegido, contra qualquer ataque exterior, que ouse ofendê-lo ou turbá-lo."²⁴

E, na concepção de ELCIAS FERREIRA COSTA, "direito adquirido será aquele, que tendo surgido da eficácia da lei, se incorporou ao patrimônio jurídico de alguém, tornando-se assim, testemunho da ordem e penhor da segurança jurídica e social."²⁵

Na mesma linha de raciocínio, sabiamente ensina TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JR., verbis:

"Se se trata de normas legisladas, estamos diante da doutrina da irretroatividade das leis. Esta significa que a eficácia retroativa da lei nova, possível em tese, é inadmissível desde que a incidência da lei antiga tenha ocorrido plenamente. Ora, se a lei antiga contém normas de competência que estabelecem as condições, em que alguém é considerado titular de direitos subjetivos, preenchidas estas condições diz-se que o direito está adquirido, isto é, ocorreu a incidência no sentido de que o adquirente está apto a exercê-lo (Código Civil, art. 6o, § 2o). Assim, se alguém compra uma propriedade, tendo cumprido todas as exigências da lei e suas normas

²⁴ DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, V. 3, 2, Ed., Forense, Rio de Janeiro, 1967, página 530

²⁵ COSTA, Elcias Ferreira. COMENTÁRIOS BREVES A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Sérgio Antônio Fabris, Editor, 1989, página 37.

de conduta, uma lei posterior que venha a alterar as condições para alguém ser considerado proprietário (ser proprietário) não pode ter eficácia sobre o direito adquirido anteriormente (alguém que já é proprietário).”²⁶

Em relação ao instituto jurídico do direito adquirido, acolhe-se, doutrinariamente, a definição de GABBA, segundo a qual tal direito é “tudo aquilo resultante de um fato capaz de produzi-lo segundo a lei em vigor ao tempo em que haja apresentado antes da atuação de uma lei nova sobre o mesmo direito, direito esse que, de conformidade com a lei sob a qual aquele fato foi praticado, passou, imediatamente, a pertencer ao patrimônio de quem o adquiriu.”

Esta percepção é o que nos permite divisar a diferença entre direito adquirido e expectativa de direito. Enquanto o direito adquirido diz respeito a situações jurídicas que já estão produzindo seus efeitos, que já encontram-se concluídas ou consolidadas, a expectativa de direito ocorre quando os fatos aquisitivos ainda não se verificaram por inteiro. Nesse sentido:

“Trata-se, por conseguinte, de três situações que se apartam ao longo do processo de criação do direito adquirido, pelo qual este vai, gradativamente, assumindo os contornos de um direito incorporado ao patrimônios de seu titular: primeiro há apenas a previsão legal, em abstrato, de um fato que, uma vez ocorrido, terá como consequência o surgimento do direito; em um nível intermediário temos o desencadeamento do pressuposto fático, sem que se tenha,

²⁶FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação, 2 ed., São Paulo: Atlas, 1994, pág. 250

contudo, aperfeiçoado completamente; finalmente, o fato aquisitivo se perfaz por inteiro e nasce o direito que, em face de suas características intrínsecas, se reconhece como adquirido. Na primeira etapa está situado o regime jurídico ou a faculdade legal; na segunda, a expectativa de direito; por fim, temos o direito adquirido.”²⁷

A garantia constitucional do direito adquirido está relacionada com a segurança das relações jurídicas. Esta, na perspectiva doutrinária de Jorge Reinaldo Vanossi, gizada em sua clássica obra *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Ed. Universitária, 1982, pág. 30, e significa o “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das conseqüências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida.

A respeito, registre-se o magistério lapidar de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, verbis:

"A lei nova se aplica imediatamente. Este princípio é tranqüilo. A aplicação da lei nova, porque visa reger situações presentes e futuras, não atinge nem pode atingir fatos e situações que se criaram no passado e cujos efeitos já nele se exauriram ou simplesmente se perfizeram juridicamente. Esta é a simples aplicação da irretroatividade das leis. Elas não afetam o que já passou e se acomodou na poeira dos tempos, ressaltada a retroação benéfica.”²⁸

²⁷ RAMOS, Elival da Silva. A proteção dos direitos adquiridos no Direito Constitucional brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003. P. 186.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Vantagens Pessoais e Vantagens de Carreira - Direito Adquirido - Situação Objetiva Consolidada, RDP, volume 18, página 112, 10/12/71.

E arremata o mestre:

"Segue-se daí que uma vantagem funcional constituída no passado e cujos efeitos juridicamente se perfizeram, consumando-se, está consolidada ainda que não tenha sido fruída. Isto é, os efeitos materiais podem não ter sucedido, mas se os efeitos jurídicos já se completaram, nenhuma lei nova pode atingi-la." ²⁹

À evidência que só o Poder Constituinte Originário e jamais o Poder Constituinte Derivado, muito menos Leis Infraconstitucionais poderão ter o condão de desrespeitar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Via de regra, não se pode desfazer e desconstituir situações jurídicas consumadas da estabilidade do servidor público titular de cargo efetivo, ex-vi das cláusulas da (a) da segurança jurídica, (b) da estabilidade das relações constituídas, (c) princípio constitucional da irretroatividade das leis, em conformidade com o artigo 60, parágrafo 4º, IV, c/c artigo 5º, inciso XXXVI, ambos da Constituição da República.

Não obstante, os Tribunais brasileiros têm delimitado o alcance do direito adquirido no serviço público.

O STF já consignou, em sede de Repercussão Geral, que não há direito adquirido a regime jurídico, *in verbis*:

²⁹ Op. Cit. Pág. 112.

“Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.”
 [Tese definida no RE 563.708, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 6-2-2013, DJE 81 de 2-5-2013, tema 24.]

Dessa forma, não existe direito adquirido quanto à forma de percepção de vencimentos, desde que respeitada a irredutibilidade de vencimentos prevista no art.37, inciso XV, da Constituição Federal.

Assim, via de regra, as vantagens pecuniárias (gratificações e adicionais) podem ser reduzidas ou absorvidas pelo vencimento básico, desde que vinculadas apenas aos cargos, ou que, conforme esclareceu Celso Antônio Bandeira de Mello: “qualquer que neles esteja preposto as receberá pelo fato de exercê-los, sem que, para tanto, tenha que concorrer alguma circunstância ou incidente associável aos particulares eventos da vida funcional do agente ou às invulgares condições de trabalho em que preste sua atividade.”³⁰

A título de ilustração cite-se o direito ao recebimento da gratificação denominada “anuênio”. Estando tal gratificação revogada por uma lei nova, o servidor não terá direito a constituir novos anuênios em sua remuneração. Inobstante, aqueles anuênios adquiridos durante a vigência da lei devem continuar a ser pagos, mesmo após a sua revogação.

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1993. P. 130

Nesse sentido, já se manifestou a jurisprudência:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. QUINTOS INCORPORADOS. SUPRESSAO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Este Superior Tribunal de Justiça firmou sua jurisprudência no sentido de que os chamados "quintos", uma vez incorporados, tornam-se vantagens pessoais, insuscetíveis de serem retiradas do patrimônio de seus beneficiários.

2. Agravo regimental improvido."(AgRg no RMS 19834/DF, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJ de 06.02.2006) - grifei.

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. INCORPORAÇÃO DE "QUINTOS"- VPNI E ANUÊNIO. TRANSPOSIÇÃO DESSES VALORES PARA OUTRO CARGO PÚBLICO. MANUTENÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL JÁ INCORPORADA AO PATRIMÔNIO JURÍDICO DO SERVIDOR.

Esta Corte em diversas oportunidades já se manifestou no sentido de que tem direito adquirido à manutenção das vantagens pessoais adquiridas em um determinado cargo público e transpostas para outro cargo, também, público, ainda que afeto à outra Unidade da Federação. (Precedentes).

Recurso provido."(RMS 20177/DF, Relator Ministro FELIX

FISCHER, DJ de 21.II.2005) - grifei.

Vale frisar a ensinança do Ministro Ayres Britto no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.875/DF ao apontar que **“efetivamente não há direito adquirido a um dado regime jurídico e, sim, direito adquirido no interior de todo e qualquer regime jurídico.”**

Nesse sentido, Hely Lopes observa que “...as vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (pro labore facto), ou pelo transcurso do tempo de serviço (ex facto temporis)...”³¹ (Direito Administrativo Brasileiro, 1996, 21ª ed. p. 406).

Nos tópicos a seguir iremos analisar tais direitos adquiridos à luz do instituto da estabilidade, da reforma da previdência e da proposta de reforma administrativa.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 406

3 - A estabilidade do servidor e a segurança jurídica

Historicamente, a estabilidade no exercício da função pública vai sendo desenvolvida juntamente à consolidação do Estado de direito. No Estado absolutista, cabia ao monarca designar e remover (ou até mesmo cortar a cabeça) de seus funcionários, ao seu bel interesse. As funções desempenhadas baseavam-se essencialmente numa relação de confiança, calcada na suserania e vassalagem.

Antigamente prevalecia o bordão do “manda quem pode, obedece quem tem juízo”.

Com o Estado Moderno, a Administração burocratiza-se, no sentido de organizar-se em poderes separados e com funções bem definidas. Assim, a estabilidade aparece como um requisito indispensável ao bom desempenho das tarefas a serem desempenhadas, preservando os agentes estatais das oscilações políticas inerentes aos regimes democráticos.

De acordo com Paulo Alkmin Costa Junior: “o amadurecimento da estabilidade sempre foi escorado no reconhecimento de que a administração pública necessita possuir um corpo funcional apto a prestar de maneira contínua e eficiente o serviço público, pois, como bem anotado por Carmen Lúcia Antunes “Estado se aprende, e não da noite para o dia...”³²

Não podemos negar que, aos olhos de boa parte da população,

³² COSTA JUNIOR. Paulo Alkmin. O novo regramento do instituto da estabilidade da relação jurídica entre o servidor e a administração pública. Dissertação apresentada ao programa de pós graduação da UFMG. Belo Horizonte: 2001, p. 45-27.

a estabilidade soa como um privilégio odioso, uma benesse injustificada conferida aos servidores públicos, uma distorção que gera ineficiência e acomodação naqueles que ocupam os cargos públicos.

Mas diante de uma análise mais aprofundada, será que esta visão se sustenta?

É importante chamar a atenção que a ideia de estabilidade não surgiu como privilégio injustificado para os servidores públicos. Ao contrário: sua normatização decorreu da necessidade de se manter um padrão de continuidade e excelência no serviço público, o que não ocorria em governos com elevado poder discricionário e que utilizavam os cargos públicos ao bel prazer para atender a interesses políticos e até mesmo pessoais.

Hely Lopes Meirelles lembra que:

“(...) criada pela Carta de 1938, a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, também, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do Governo. De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política. Por isso – e felizmente –, a EC 19 exige a motivação e assegura a ampla defesa em cada caso de

exoneração por avaliação de desempenho (art. 41, § 1º), ou só a motivação, tratando-se de atendimento aos limites das despesas com pessoal (art. 169), permitindo, assim, que haja um melhor controle sobre elas.”³³

Por certo, o princípio da continuidade do serviço público lança olhares também ao seu corpo de agentes, tendo em vista que não é possível vislumbrar serviço contínuo se há uma alta rotatividade no seu corpo de funcionários.

Paulo Alkmin complementa que a estabilidade serve também para assegurar os ideais da impessoalidade e legalidade pois “um servidor sem temor de perder injustamente o cargo ostenta maior probabilidade de manter uma conduta isenta, pautada em critérios técnicos e na obediência à lei, o que não se pode esperar daquele que receia ter prejudicado o sustento se questionar possíveis práticas espúrias do príncipe de plantão, ou negar-se a compactuar com elas.”³⁴

Nessa linha, Júlio César dos Santos Esteves defende que “a estabilidade encontra razão e fundamento na necessária neutralidade que deve matizar a Administração Pública. Para a manutenção de uma burocracia profissional e imparcial, serviente do comando governamental, mas ao mesmo tempo dele independente, é que se forjou o instituto da estabilidade funcional.”³⁵

³³MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. Pág. 518.

³⁴COSTA JUNIOR. Paulo Alkmin. O novo regramento do instituto da estabilidade da relação jurídica entre o servidor e a administração pública. Dissertação apresentada ao programa de pós graduação da UFMG. Belo Horizonte: 2001. Pág. 37.

³⁵FORTINI, Cristiana. Servidor público: estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Pág. 205.

É importante repisar que a estabilidade não se trata de um direito absoluto ou tampouco um direito subjetivo, tendo em vista que o próprio delineamento constitucional estabelece as balizas tanto para aquisição quanto para a perda da estabilidade.

Do dispositivo constitucional se extrai que a estabilidade é a garantia concedida ao servidor público, enquanto ocupante de determinado cargo público, para permanecer vinculado ao serviço público após três anos de efetivo exercício, ressalvando-se as hipóteses de perda do cargo também previstas no texto constitucional.

Assim, na forma da atual redação do art. 41 da CR/88, a estabilidade somente será alcançada por aquele servidor que:

- 1- seja ocupante de cargo de provimento efetivo em virtude de aprovação em concurso público;
- 2- após três anos de efetivo exercício;
- 3- seja aprovado em avaliação de desempenho mediante comissão constituída para tal finalidade.

É importante destacar que, mesmo com a estabilidade, não existe direito subjetivo do servidor em permanecer num determinado cargo público. Quanto ao tema, leciona José Afonso da Silva:

“embora a estabilidade decorra do exercício de cargo público, atendidas determinadas condições, constitui

garantia de permanência do servidor no serviço público, e não no cargo por ele ocupado. Em outros termos, a estabilidade “é garantia do servidor, não atributo do cargo.”³⁶

De igual forma, o STF já consolidou o entendimento segundo o qual “não há direito adquirido do servidor público estatutário à inalterabilidade do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que a eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração e, em consequência, não provoque decesso de caráter pecuniário.”³⁷

Ademais, existem hipóteses que mitigam a estabilidade: trata-se da disponibilidade, transferência, da remoção, cessão, recondução, readaptação, da redistribuição e da transformação. Em todas estas, o legislador sopesou a garantia da estabilidade com os primados da supremacia e indisponibilidade do interesse público, chegando ao atual arcabouço normativo.

O art. 41 §1º da CR/88 estabelece 3 hipóteses de perda do cargo: a) sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Além destes, o art. 169 da CR/88 prevê a perda do cargo público quando

³⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. Pág. 676.

³⁷ RE 238122 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 16/05/2000, DJ 04-08-2000 PP-00021 EMENT VOL-01998-07 PP-01466

extrapolados os limites fiscais.

Quanto à perda de estabilidade, enquanto os incisos I e II do art. 41 ligam-se a questões de ordem sancionatória / faltas disciplinares, o inciso III possui natureza mais abrangente, hipótese na qual o servidor pode ser desvinculado caso obtenha avaliações de insuficiência de desempenho no serviço público. A EC nº 19/98 também acrescentou a hipótese de perda de cargo vinculado a extrapolação de limites da lei de responsabilidade fiscal no art. 169 da CR/88.

Em linhas gerais, cumpre anotar que a perfectibilização e a aquisição da estabilidade constitucional no patrimônio funcional do servidor público haure sua validade em valores e princípios caros à República Federativa Brasil, entre eles (a) ordem, (b) segurança e (c) estabilidade, valores indispensáveis às relações sociais, ao convívio entre os homens, merecendo destaque o ensinança de JOSÉ AFONSO DA SILVA no plano da autoridade eficaz das garantias individuais, porquanto está protegida por cláusula constitucional de eternidade (CF/88, art. 60, parágrafo 4º, IV c/c artigo 5º, inciso XXXVI, CF/88), em excelente estudo intitulado REFORMA CONSTITUCIONAL E DIREITO ADQUIRIDO, verbis:

"Ninguém duvida de que se configura como uma típica garantia individual a regra constante do inci. XXXVI do artigo 5º da Constituição de 1988, segundo o qual a lei não pode prejudicar o direito adquirido. O argumento é irretorquível, como um entimema: a reforma constitucional não pode abolir

direito adquirido porque se trata de uma garantia individual. Ou se quiser em forma de um silogismo: a reforma constitucional não pode abolir direitos e garantias individuais; o direito adquirido é uma garantia individual expressa no art. 5º, XXXVI; logo, a reforma constitucional não pode abolir o direito adquirido. Ou ainda, por outra forma: os direitos e garantias individuais são imodificáveis por emenda constitucional; o direito adquirido é uma garantia constitucional; logo, o direito adquirido é imodificável por emenda constitucional”³⁸

Efetivamente, o instituto da estabilidade constitucional a que se refere o artigo 4 I da CF/88 é informado pelos princípios sensíveis e caros da República, entre eles (a) da segurança jurídica, (b) da estabilidade das relações constituídas, (c) princípio constitucional da irretroatividade das leis, uma típica situação jurídica consolidada no patrimônio de servidores públicos, em conformidade com o artigo 60, parágrafo 4º, IV, c/c artigo 5º, inciso XXXVI, ambos da Constituição da República.

³⁸ RDA, Volume 213, Editora Renovar, Julho/Set, de 1998, Rio de Janeiro, página 130

4 - Os impactos da Reforma da Previdência

A Constituição Federal de 1988 elenca uma série de direitos e garantias fundamentais. Mais do que prerrogativas de índole individual, tais como o direito à liberdade, à vida, à propriedade, etc., nosso ordenamento jurídico prevê direitos coletivos, sociais, que somente se exercitam em comunidade.

Estes direitos sociais são essenciais para o cumprimento dos objetivos da República, notadamente para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como para a promoção do bem de todos.

Nesse mister, a seguridade social alicerça-se na tríade saúde, assistência social e previdência. No que diz respeito à previdência, esta compreende não só o direito à aposentadoria, mas também uma série de outros benefícios, tais como o seguro desemprego, a licença maternidade, a pensão por morte, entre outros.

Para os trabalhadores da iniciativa privada, a previdência encontra-se regulamentada nos arts. 201 e seguintes da Constituição Federal, ao que costumou se chamar de Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Já para os servidores públicos, a Constituição da República dispôs no art. 40 acerca do Regime Próprio da Previdência Social – RPPS, o qual, como o nome indica, possui regras específicas dada a natureza estatutária e o vínculo que estes servidores possuem com a Administração Pública.

A Constituição do Estado de Minas Gerais aborda o tema no seu art. 36 e seguintes e na Lei Complementar nº 64/2002, em grande parte reverberando as disposições da Constituição da República.

Desde a redemocratização, todos os governos – sejam eles de esquerda ou de direita – mexeram na previdência.

A título de ilustração, o Governo Collor foi responsável pela criação do INSS e pela criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Além disso, a Emenda Constitucional nº 3/93 constitucionalizou o princípio contributivo para os regimes próprios dos servidores públicos ao prever, no § 6º do artigo 40, que as aposentadorias e pensões seriam custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.³⁹

O Governo FHC foi responsável por editar a Emenda Constitucional nº 20/98, a qual passou a exigir, além do tempo de serviço, o tempo mínimo de contribuição.

Já o Governo Lula foi responsável por editar a Emenda Constitucional nº 41/2003 que pôs fim à integralidade⁴⁰ e paridade entre servidores da ativa e inativos, além de ter instituído a

³⁹ <https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/observatorio-constitucional-reformas-previdenciarias-aposentadoria-servidores-mutacao-constitucional>

⁴⁰ Aqui vale a ressalva: não confundir proventos integrais com integralidade da base de cálculo dos proventos. O valor da aposentadoria é encontrado aplicando-se um percentual sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, com a Emenda Constitucional 41/2003, deixou de ser a remuneração integral do cargo efetivo. Quando o percentual incidente sobre a base de cálculo (seja a remuneração integral ou não) for igual a 100%, afirma-se que os proventos da aposentadoria serão integrais. Quando o percentual for inferior a 100%, tem-se a aposentadoria com proventos proporcionais. A Emenda Constitucional 41/2003, desse modo, extinguiu a integralidade (remuneração integral do cargo efetivo) da base de cálculo da aposentadoria, mas não os proventos integrais (permanece a existência de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, com a aplicação do percentual de 100% sobre a base de cálculo da aposentadoria)." Eduardo R. Dias e José L. M. de Macêdo. Nova Previdência Social do Servidor Público[1] (2ª Edição. São

contribuição previdenciária dos inativos. Essas alterações foram suavizadas pela Emenda Constitucional nº 47/2005, a qual estabeleceu exigências e regras de transição mais brandas.

O governo Dilma, por sua vez, foi responsável pela edição das Emendas nº 70/2012 e 88/2015 que também tratam de matéria previdenciária, assegurando base de cálculo integral e paridade em caso de aposentadoria por invalidez e aumentando para 75 anos a idade da aposentadoria compulsória.⁴¹

Seguindo esta tendência histórica, o governo Bolsonaro também procedeu a alterações no sistema previdenciário, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019. A Emenda 103/2019 promoveu alterações incisivas e sem precedentes na história brasileira.

Dentre as principais alterações, cabe citar: aumento do custeio com a instituição de alíquotas progressivas, agravamento dos requisitos para se aposentar, média rebaixada para o pagamento dos benefícios, redução substancial no valor da pensão por morte, relativização do abono de permanência, entre outros inúmeros pontos.

Em Minas Gerais, o projeto de reforma da previdência foi proposto pelo Governador Romeu Zema no final de Junho de 2020.

O impacto da proposta de reforma mineira é expressivo na medida em que promove alterações substanciais nas regras até então vigentes. Também o alcance social deve ser destacado: Minas Gerais

⁴¹Idem

conta com mais de 184 mil servidores públicos ativos, mais de 251 mil servidores aposentados, além de mais de 38 mil pensionistas.⁴² Todas essas pessoas e seus respectivos familiares serão impactados, em maior ou menor grau pela reforma que se descortina.

Exatamente por isso devemos entender o contexto em que se insere esta reforma da previdência, as justificativas e motivações do governo, as principais alterações da reforma e suas potenciais vicissitudes. É o que abordaremos a seguir, ponto a ponto.

Em 23 de Junho de 2020 o governador Romeu Zema apresentou a Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais - PEC nº 55/2020,⁴³ bem como a Proposta de Lei Complementar – PLC nº 46/2020.⁴⁴

Agindo a reboque da Emenda Constitucional nº 103 que promoveu alterações em nível federal, tais projetos objetivam proceder a uma ampla reformulação do regime previdenciário dos servidores civis do Estado de Minas Gerais.

Tais alterações afetam, em síntese:

- * as regras para aposentadoria voluntária;
- * as regras para aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e compulsória;
- * determinam que lei complementar estabelecerá critérios de

⁴² <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/reforma-da-previdencia-em-minas-gerais-tem-aliquota-progressiva-de-ate-19.shtml>

⁴³ A tramitação da PEC 55/2020 pode ser acompanhada em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=55&t=PEC

⁴⁴ A tramitação do PLC 46/2020 pode ser acompanhado em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=46&t=PLC
=js_tabVisao

idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos servidores com deficiência, dos ocupantes das carreiras policiais, agentes penitenciários, agentes socioeducativos e membros da polícia legislativa, dos servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde;

- * estabelecem idade mínima para aposentadoria dos professores;

- * vedam o acúmulo de aposentadorias e pensões nos casos que especifica;

- * determinam que lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte;

- * aplicam o teto remuneratório à soma dos proventos de aposentadoria ou inatividade; instituem a possibilidade de cobrança de alíquotas progressivas de servidores ativos, inativos e pensionistas, bem como de contribuição do inativo sobre aposentadorias que superem um salário mínimo, enquanto perdurar situação de déficit atuarial;

- * institui a possibilidade de cobrança de contribuição extraordinária para servidores ativos, inativos e pensionistas;

- * altera as condições para concessão de abono permanência;

- * estabelecem regras relativas à contagem recíproca do tempo de serviço apurado junto ao RGPS, tempo de serviço militar e prestado em outros regimes; entre outros pontos.

O governador justificou a necessidade da reforma da previdência mineira nas mensagens nº 88 e 89 direcionadas ao

presidente da ALMG. De acordo com Romeu Zema, Minas Gerais passa por um momento de crise fiscal, com déficit orçamentário bilionário, situação que foi agravada pela pandemia de Covid-19.

O texto da PEC 55/2020 aprovado em 1º turno manteve a idade de 62 anos para as mulheres na regra geral e de 60 anos na regra de transição.⁴⁵ O pedágio de 50% (ao invés de 100%) na regra de transição também foi aprovado, assim como a aposentadoria pela média de 80% das maiores contribuições para os servidores que ingressaram entre 2003 e 2015. Também foi aprovada a atualização constante dos valores de referência para cobrança das alíquotas previdenciárias escalonadas.⁴⁶

No dia 02/09/2020 o PLC 46/2020 foi aprovado em Plenário no primeiro turno, por 50 votos a 20 na forma do substitutivo nº 02 apresentado pela Comissão de Administração Pública em 01/09/20.⁴⁷ Entre os principais pontos aprovados está a progressividade de alíquotas previdenciárias entre 11 a 16% e a isenção do PSS para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos.

Por fim, no dia 04/09/2020 tanto a PEC 55/2020 quanto o PLC 46/2020 foram aprovados em votação em segundo turno. Ambas as proposições receberam 52 votos favoráveis em 2º turno. A votação em 2º turno chancelou, em grande parte, o texto que havia sido aprovado em 1º turno, cabendo destaque para apenas duas mudanças significativas: a exclusão da possibilidade de instituição de

⁴⁵<https://www.otempo.com.br/mobile/politica/almg-aprova-primeira-parte-da-reforma-da-previdencia-em-primeiro-turno-l.2379539>

⁴⁶Sobre as alíquotas previdenciárias, vale destacar que em 01/09 ocorreu somente a votação em primeiro turno da PEC 55. A alteração das alíquotas está prevista é no PLC 46, o qual será apreciado na votação do PLC e não da PEC.

⁴⁷<https://www.otempo.com.br/mobile/politica/almg-aprova-reforma-da-previdencia-em-primeiro-turno-l.2379990>

contribuição extraordinária e quanto a criação da MGPREV⁻⁴⁸⁻⁴⁹

Em 14/09/2020 a PEC 55/2020 foi promulgada como Emenda à Constituição do Estado nº 104, conquanto o PLC nº 46/2020 deu origem à Lei Complementar Estadual nº 156, de 22/09/2020.

A seguir, apresentamos quadro resumido com os principais pontos que sofreram alterações durante o trâmite legislativo, bem como o resultado das votações:

Proposta Originária PEC 55/2020	Após tramitação nas comissões	Votação Plenário 1º Turno	Votação Plenário 2º Turno
Reforma da previdência e administrativa	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência
Votação até 31/07/2020	Votação até 30/09/2020	Votação em 01/09/2020	Votação em 04/09/2020
62 anos de idade para aposentadoria da mulher, 65 para o homem	60 anos de idade para aposentadoria da mulher, 65 para o homem	62 anos na regra geral, 60 anos na regra de transição para mulher e 65 para o homem	62 anos na regra geral, 60 anos na regra de transição para mulher e 65 para o homem
pedágio de 100% na regra de transição	pedágio de 50% na regra de transição	pedágio de 50%	Pedágio de 50%
corrosão pela inflação dos valores referência para as faixas de tributação	atualização constante dos valores de referência	atualização valores de referência	atualização valores de referência
Possibilidade de instituir contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial	Possibilidade de instituir contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial	Possibilidade de instituir contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial	Retirada a previsão sobre contribuição extraordinária ⁵⁰

⁴⁸ E do parecer para votação em 2º turno do PLC 46/2020 que se extrai: “acolhemos sugestão de emenda do Bloco Democracia e Luta para manter o Ipsemg como entidade gestora do sistema previdenciário e retirar a previsão de criação da MGPREV.” Disponível em:

⁴⁹ https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2020&n=46&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI%20COMPLEMENTAR&s=PLC&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PLC202000046051%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue <https://www.otempo.com.br/mobile/politica/reforma-da-previdencia-de-mg-e-aprovada-em-carater-definitivo-pela-almg-l.2381056>

⁵⁰ https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/09/04_plenario_aprovacao_pec_reforma_previdencia.html

Proposta Originária PLC 46/2020	Após tramitação nas comissões	Votação Plenário 1º Turno	Votação Plenário 2º Turno
Reforma da previdência administrativa e	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência	Apenas reforma da previdência
Votação até 31/07/2020	votação até 30/09/2020	Votado em 02/09/2020	Votação em 04/09/2020
aliquotas previdenciárias entre 13 a 19%	aliquotas previdenciárias entre 11 a 16% (proposta CFFO e CAP, porém com faixas diferentes)	Aprovadas aliquotas entre 11 a 16% nas faixas sugeridas pela CAP	Aprovadas aliquotas entre 11 a 16% nas faixas sugeridas pela CAP
Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 1 salário mínimo	Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos	Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos	Não incidência da contribuição ordinária para o aposentado que recebe até 3 salários mínimos
Criação do MGPREV	Criação do MGPREV	Criação do MGPREV	Manteve o Ipsemg como entidade gestora do sistema previdenciário e retirou a previsão de criação da MGPREV

Desta forma, verifica-se que tanto na tramitação da PEC quanto do PLC a oposição ao governo conseguiu agir para reduzir os danos aos servidores, abrandando a redação originária apresentada por Romeu Zema.

51

Abaixo, destacamos os principais pontos e de maior alcance. Sem menor pretensão de esgotamento do tema, ressaltamos que inúmeros outros debates devem ser travados no que diz respeito às regras de aposentadoria para carreiras específicas, regras de aposentadoria especial, previdência completar, criação do MGPREV,

entre outras alterações igualmente sensíveis da reforma.

PRINCIPAIS PONTOS DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 104/2020⁵¹

Regra geral de aposentadoria:

At. 36 §1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

I – voluntariamente, desde que observada a idade mínima de sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, bem como o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar; (...)

Alíquotas previdenciárias

§ 18 – O Estado, por meio de lei, instituirá contribuições para custeio do 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, observado o disposto no § 18 do [art. 40 da Constituição da República](#).

§ 18-A – Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere três salários mínimos.

§ 18-B – A contribuição de que trata o §§ 18-A será instituída por meio de lei específica.

§ 18-C – No caso de adoção de **alíquotas progressivas**, nos termos do § 18, os **valores de referência** utilizados para fins de fixação das faixas de incidência das alíquotas **serão atualizados** na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados aqueles eventualmente vinculados ao salário mínimo, aos quais se aplicará a legislação específica.

⁵¹ <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/EMC/104/2020/>

(...)

Abono de permanência:

§ 20 – Observados os **critérios a serem estabelecidos em lei**, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade terá **direito a abono de permanência** equivalente, **no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária**, até completar a idade para aposentadoria compulsória.⁵²

Previsão de direito adquirido:

Art. 144 – A concessão de aposentadoria ao **servidor público estadual** vinculado ao regime próprio de previdência social que **tenha cumprido os requisitos para obtenção desse benefício até a data de entrada em vigor da emenda** que acrescentou este artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **bem como de pensão por morte aos respectivos dependentes, será assegurada, a qualquer tempo**, conforme os **critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos** para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º – Os **proventos** de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas a seus dependentes serão **calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos** nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 2º – **Até que entre em vigor a lei de que trata o § 20 do art 36 da Constituição do Estado**, o servidor a que se refere o caput que optar por permanecer em atividade terá direito a **abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária** até completar a idade para aposentadoria compulsória, desde que tenha cumprido todos os requisitos para aposentadoria voluntária com base:

1ª Regra de transição:

Art. 145 – Até que entre em vigor lei que discipline os benefícios do

⁵² Quanto ao abono de permanência, até que haja lei regulamentadora ele corresponderá ao valor que era pago a título de PSS (11%). Após a edição de lei específica, o abono poderá ser fixado em outro percentual, mas nunca superior ao valor do PSS, o que decorre da expressão “até” inserida no PLC 46/2020. Assim, cria-se margem para que o abono de permanência seja alterado para valor bem inferior ao que vem sendo pago atualmente, sendo este um dos importantes pontos de desconstitucionalização da matéria.

regime próprio de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo do Estado, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º – Os servidores públicos serão aposentados:

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

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

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

Art. 146 – O servidor público estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta e um anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II – trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;

III – dez anos de efetivo exercício no serviço público;

IV – cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

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

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

§ 2º – A partir de 1º de janeiro de 2021, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida de um ponto a cada um ano e três meses, até atingir o limite de cem pontos, se mulher, e de cento e cinco pontos, se homem. (...)

§ 6º – Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos deste artigo corresponderão:

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

efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição da República, desde que tenha:

a) no mínimo, sessenta anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem;

II – à média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, para os demais servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.⁵³

2ª Regra de transição (pedágio)

Art. 147 – O servidor público estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data da entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ressalvados os servidores abrangidos pela regra do art. 148, poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem;

II – trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;

III – dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV – período adicional de contribuição correspondente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data da entrada em vigor da emenda que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

(...)

§ 2º – Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos deste artigo corresponderão:

I – à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para o servidor público que tenha ingressado no

⁵³ Para quem não tem paridade, proventos corresponderão à chamada média rebaixada, disposta no art. 7º do PLC 46.

serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição da República, observado o disposto no § 8º do art. 146;

II – à média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, para os demais servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.

§ 5º – A idade mínima a que se refere o inciso I do caput será reduzida em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição de que trata o inciso II do caput para o servidor público que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998, ressalvado o servidor de que trata o § 13 do art. 36 da Constituição do Estado.

PRINCIPAIS PONTOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 156/2020⁵⁴

Média Rebaixada

“Art. 7º – A **fixação do valor do benefício** de aposentadoria dos servidores públicos civis observará os seguintes critérios:

I – **o valor do benefício será a média aritmética simples dos salários de contribuição** e das remunerações adotados como base para contribuições ao RPPS e ao RGPS, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição da República, atualizados monetariamente, **correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações** utilizadas como base para as contribuições desde a competência julho de 1994, ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência;

II – a média a que se refere o inciso I será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do RGPS para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de

⁵⁴<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/156/2020/>

previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição da República,

III – o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista nos incisos I e II, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição.

Demais requisitos da Regra geral de aposentadoria:

“Art. 8º – (...)

I – voluntariamente, aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) mínimo de vinte e cinco anos de contribuição, com proventos fixados na forma do art. 7º;
- b) dez anos de efetivo exercício no serviço público;
- c) cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

Pensão por morte:

Art. 19 – A pensão por morte concedida a dependente de servidor público será equivalente a uma cota familiar de 60% (sessenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), garantida a percepção de 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria nos casos em que houver um único dependente.⁵⁵

Alíquota previdenciária

Art. 9º – O art. 28 da Lei Complementar Lei Complementar nº 64, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação, e ficam acrescentados

⁵⁵ Aqui encontra-se uma das alterações mais severas. A pensão será calculada já com base em uma média rebaixada de salário contribuição. Sobre esse valor de média rebaixada, incidirá o percentual de 60% + 10% por dependente. Assim, haverá casos em que a pensão por morte equivalerá a menos de 50% da remuneração que o instituidor da pensão possuía antes de falecer, o que poderá colocar viúva e seus dependentes em situação de grave dificuldade financeira.

à Subseção II da Seção III do Capítulo I da mesma lei complementar os seguintes arts. 28-A e 28-B:

“Art. 28 – A alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos e aposentados e dos pensionistas, a que se refere o art. 3º, será progressiva e incidirá sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões, de acordo com os seguintes parâmetros:

I – até R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), 11% (onze por cento);

II – de R\$1.500,01 (mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), 12% (doze por cento);

III – de R\$2.500,01 (dois mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais), 13% (treze por cento);

IV – de R\$3.500,01 (três mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), 14% (quatorze por cento);

V – de R\$4.500,01 (quatro mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), 15% (quinze por cento);

VI – de R\$5.500,01 (cinco mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 15,5% (quinze vírgula cinco por cento);

VII – acima de R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 16% (dezesesseis por cento).

§ 1º – Incidirá alíquota de contribuição do segurado aposentado ou pensionista sobre os proventos e sobre o valor das pensões que supere três salários mínimos (...)

O QUE VEM PELA FRENTE: IMPACTOS E RISCOS TRAZIDOS PELA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

É natural que os servidores mineiros estejam alarmados com as significativas mudanças implementadas pela EC 104/2020 e pela LC 156/2020. Embora se reconheça o impacto da presente reforma, é plausível afirmar que o tema previdenciário será objeto de novas proposições no futuro, pois, tal como destacado acima, há uma

tendência histórica em todos os governos quererem alterar o sistema previdenciário, em maior ou menor grau.

E um dos pontos mais sensíveis – embora nem tão comentado – diz respeito à desconstitucionalização da matéria previdenciária. Ao relegar diversas matérias para a legislação infraconstitucional, a reforma da previdência facilita que novas reformas venham pela frente, visto que a aprovação de uma lei é mais simples do que a aprovação de uma emenda à Constituição.

Sobre os riscos da desconstitucionalização, Rômulo Saraiva observa que tal reforma “viabiliza que as mudanças sejam feitas em doses homeopáticas, conforme os desígnios dos futuros governantes. E, como na área previdenciária as mudanças normalmente não são positivas, daí a preocupação. É uma espécie de janela aberta para o futuro, que autoriza mudanças drásticas sem tanta burocracia.”⁵⁶

E pensando nestas possíveis reformas futuras, a desconstitucionalização da matéria previdenciária representa um risco e insegurança aos servidores públicos, na medida em que, pelo expediente da legislação infraconstitucional, torna-se mais simples alterar as questões previdenciárias, tornando as categorias mais vulneráveis a eventuais maiorias de ocasião.

Nesse sentido, em relação aos requisitos gerais para aposentadoria voluntária, impende destacar que somente a idade

⁵⁶ <https://oabpe.org.br/artigo-a-desconstitucionalizacao-da-constituicao-via-reforma-da-previdencia/>

permanecerá na Constituição. Os demais requisitos para aposentadoria voluntária deverão ser disciplinados por lei complementar, nos termos do At. 36 §1º, inc. I que estabelece:

At. 36 §1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

I – voluntariamente, desde que observada a idade mínima de sessenta anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, bem como o **tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar**;

Assim, nada impede que futuramente, por meio de lei complementar, tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício e tempo no cargo da aposentadoria sejam alterados valendo-se de procedimento legislativo mais simples.

Também as eventuais contribuições de aposentados em valor que supere 3 salários mínimos deverão ser instituídas por lei específica para tal fim.

De igual forma, em relação ao abono de permanência a Constituição estabelecerá o direito ao recebimento mas deixará uma clausula em aberto, para que, por via de legislação infraconstitucional seja regulamentado o direito à sua fruição, bem como o percentual aplicado, *in verbis*:

§ 20 – Observados os **critérios a serem estabelecidos em lei**, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado

as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade terá **direito a abono de permanência** equivalente, **no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária**, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

A desconstitucionalização se mostra presente inclusive nas regras de transição trazidas pela EC 104. Ao instituir a regra de transição pelo sistema de pontos (art. 146) e do “pedágio” (art. 147) para os servidores antigos e ainda na ativa, a PEC estabelece no art. 146, §6º inc. II que, para os servidores não albergados pela paridade e que se aposentarem pelo sistema de pontos, os valores dos proventos serão apurados na forma da lei, já denotando o indicativo de que as condicionantes da lei dificilmente outorgarão ao servidor a totalidade de sua remuneração.

Ao retirar da Constituição do Estado questões relacionadas a concessão de benefícios previdenciários, estar-se-á a fragilizar o tema. Isto porque alterar uma lei é mais simples do que alterar a Constituição do Estado.

Como cediço, para que a Constituição seja alterada é necessário apresentar uma PEC, cuja tramitação segue rito especial e mais rígido. A PEC é votada em 2 turnos, além disso possui quórum de aprovação especial de 3/5 dos membros da Assembleia, o que torna mais difícil a formação de uma maioria apta a alterar o texto.

Em contrapartida, a aprovação de uma lei possui rito mais

simples e menor quórum de aprovação. Uma lei complementar demanda a aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia (50% + 1), enquanto uma lei ordinária exige aprovação por maioria simples (maioria dos presentes na sessão).

Ao relegar as matérias previdenciárias da Constituição para a legislação infraconstitucional está se criando um perigoso precedente para o futuro: que outras reformas da previdência sejam implementadas com menos óbices, e valendo-se de uma maioria de ocasião momentânea que não necessariamente reflita a real representatividade da sociedade.

Direitos adquiridos e regras de transição

No que diz respeito ao direito adquirido, é absolutamente compreensível que a reforma da previdência cause grande insegurança para os servidores públicos ativos, muitos dos quais passam a cogitar se aposentar imediatamente como forma de não serem atingidos pelas alterações da reforma.

É de conhecimento geral que o servidor público “*não possui direito adquirido a regime jurídico*”, tese repetida à exaustão pelo Supremo. Em paralelo, deve-se ter em mente a noção de que “*efetivamente, não há direito adquirido a um determinado regime jurídico, e, sim, direito adquirido no interior de todo e qualquer regime jurídico*”, conforme decisão de lavra do Ministro Ayres Britto, no MS nº 24.875/DF – STF.

Nesse ponto, devemos nos ater a duas questões primordiais:

i) algumas das alterações da previdência não podem retroagir a situações já constituídas anteriormente à vigência da reforma. Os direitos dos servidores, via de regra, regem-se pelo princípio do “*tempus regit actum*”, ou seja, são validas as regras ao servidor da época em que atendeu aos requisitos. Aqui, se está a falar de direito adquirido, algo que a própria reforma da previdência previu no art. 144 da PEC 55/2020 (atual EC 104/2020).⁵⁷

Assim, se até a data de entrada de vigor da reforma da previdência o servidor já houver preenchido os requisitos para fruição do benefício previdenciário, será aplicado o regramento antigo, mesmo que o pedido de aposentadoria ou fruição do benefício ocorra após a entrada em vigor da reforma.

Quanto ao tema, a própria Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais já se debruçou em parecer específico para análise das regras previdenciárias e direitos adquiridos. É do parecer nº 16.090 de Abril de 2019 que se extrai a seguinte ementa:

Ementa: SERVIDOR PÚBLICO TITULAR DE CARGO EFETIVO – APOSENTADORIA – DIREITO ADQUIRIDO – REFORMA DA PREVIDÊNCIA - REQUERIMENTO

I. O requerimento não é requisito necessário para aquisição do direito à aposentadoria do servidor público titular de cargo efetivo, sendo o ato de formalização da vontade do

⁵⁷ Art. 144 – A concessão de aposentadoria ao servidor público estadual vinculado ao regime próprio de previdência social que tenha cumprido os requisitos para obtenção desse benefício até a data de entrada em vigor da emenda que acrescentou este artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como de pensão por morte aos respectivos dependentes, será assegurada, a qualquer tempo, conforme os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

servidor, mas não constitui o seu direito à aposentadoria, eis que somente externa sua manifestação e marca o início do procedimento administrativo da inatividade, podendo resultar ou não na concessão do benefício previdenciário.

2. O servidor em gozo de afastamento preliminar à aposentadoria ou mesmo aquele que não optar pelo afastamento preliminar, continuando o exercício das funções de seu cargo, que completar os requisitos para se aposentar antes da nova regra, poderá aposentar-se, a qualquer tempo, com base na legislação anterior, quando completou os requisitos por força dos arts. 3º, da EC 20/98 e 41/03, vigentes.

3. Nesse sentido é a Súmula 359/STF: “Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.”

Nesse sentido, a Nota Técnica nº 38/SEPLAG/DCAD/2019 estabelece que:

“O reconhecimento do direito adquirido de se aposentar pelas regras constitucionais vigentes independe da apresentação de requerimento de aposentadoria voluntária ou do afastamento preliminar à aposentadoria.

(...)

No caso de promulgação de novo texto constitucional instituindo novas regras de aposentação, o servidor que cumpra todos os requisitos exigidos na regra

constitucional anterior, poderá a qualquer tempo, apresentar o requerimento para inativação com base na regra que implementou os requisitos (direito adquirido). Exemplificando: servidor efetivo que implemente desde 01.01.2016 os requisitos para aposentadoria voluntária integral com direito a paridade, de acordo com art.6º da Emenda Constitucional nº41, de 2003 pode, quando ele escolher, desde que seja antes dos 75 anos de idade (aposentadoria compulsória) ir até seu DRH e apresentar o requerimento de aposentadoria voluntaria naquela regra que ele terá sua aposentadoria voluntaria integral e com paridade deferida.”

Ainda no que diz respeito à observância dos direitos adquiridos, vêm à tona as lições da Ministra Carmen Lúcia, que bem elucida:

'Seria uma fraude constitucional inaceitável pudesse o constituinte reformador inaugurar regramento fundamental novo e imediatamente incidente sobre o patrimônio dos particulares nos pontos em que se sedimentaram os direitos, adquiridos nos moldes para os quais tenha feito jus o interessado. A irretroatividade das leis constitui um dos esteios do objetivo de segurança jurídica buscado pelo Direito. Pudesse uma norma adentrar o sistema jurídico constitucional positivo sem qualquer respeito aos princípios fundamentais e aos limites materialmente impostos ao constituinte

reformador e ao legislador infraconstitucional e nem se teria segurança de direitos, nem se teria respeito ao Direito.⁵⁸

Elucidando ainda mais a questão, a Súmula nº 359 do STF reforça o fundamento ora exposto:

Súmula 359: Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários. (alterada).

Segundo ponto que se deve ter em mente é que algumas das alterações da reforma são de aplicação geral e imediata, sendo indiferente o fato do servidor estar aposentado ou não quando a reforma entrar em vigor. A título de exemplo, cite-se as alterações nas alíquotas previdenciárias, no valor do abono de permanência, etc.

Daí porque não faz sentido afirmar que um servidor não deveria pagar eventual contribuição extraordinária instituída porque “já estava aposentado e possuía direito adquirido a não ser tributado dessa forma”. Ou em outra frente, tampouco prosperaria a alegação de um servidor que teria direito adquirido a receber abono de permanência no mesmo patamar que sempre recebeu, visto que, tão logo seja editada uma lei dispondo de percentual diverso a título de abono, a partir da entrada em vigor dessa lei o percentual será ajustado.

⁵⁸ ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. Editora Saraiva, 1999. p. 434.

A situação dos novos servidores públicos, ou seja, aqueles que forem empossados após eventual aprovação da reforma da previdência também não suscita muitas complicações. Exatamente pela regra do *tempus regit actum*, quando ingressarem no serviço público, caso já esteja em vigor a reforma da previdência, a eles será aplicada a regra geral instituída pela reforma.⁵⁹

Situação que merece maiores considerações diz respeito aos servidores que encontram-se na ativa, porém ainda não preencheram os requisitos para aposentadoria pelo regime antigo. Estes conformam a imensa maioria dos servidores públicos da ativa e a eles será aplicada as chamadas regras de transição.

Para estes servidores, existirão basicamente duas regras de transição: uma conhecida como “somatório de pontos” e a outra conhecida como “pedágio”.

A regra de transição conhecida como “somatório de pontos” está sendo acrescentada ao ADCT pela PEC 55/2020⁶⁰. De acordo com o art. 146, o servidor que já estava no serviço público, mas ainda não preenchia requisitos para aposentadoria quando a reforma entrou em vigor, poderá se aposentar desde que atendidos os seguintes requisitos para o ano de 2020:

Requisito	Mulher	Homem
Idade	56 anos	61 anos
Tempo contribuição	30 anos	35 anos
Tempo serviço público	10 anos	10 anos
Tempo no cargo	5 anos	5 anos
Somatório idade / tempo	86	97

⁵⁹ Vide art. 8º PLC 46/2020.

⁶⁰ Esta regra de transição foi “copiada” da regra de transição da reforma da previdência federal, estando disciplinada no art. 4º da EC 103/2019.

Assim, além do cumprimento de cada um dos requisitos isoladamente, a aposentadoria nesta regra de transição deve observar o valor mínimo para o somatório idade + tempo de contribuição (86/97 pontos).

A partir de 2021, a cada ano e três meses que se passar o requisito “somatório idade + tempo” será acrescido de um ponto, até chegar ao limite de cem pontos para mulher e cento e cinco pontos para o homem. Além disso, a partir de 2022, o requisito isolado da idade passará para 56 anos para a mulher e 62 anos para o homem.

5 - Proposta de Reforma Administrativa e insegurança jurídica

Aprovada a PEC do teto dos gastos, a reforma trabalhista e a reforma da previdência, eis que se descortina novo capítulo de alteração dos direitos sociais e coletivos: veio à lume a reforma administrativa, consubstanciada na PEC nº 32/2020.

O ex-Ministro Paulo Guedes justificou a apresentação da PEC 32/2020 no fato de que “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos⁶¹, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco.”⁶² Assim, sob o pretexto de modernizar a Administração Pública, enxugar a máquina e extinguir “privilégios” a reforma administrativa propõe uma série de alterações no texto constitucional.

Será que as premissas de que o Estado “custa muito e entrega pouco” se sustentam? Será que a PEC 32/2020 realmente cumpriria o intento de modernizar a Administração Pública e extinguir privilégios? É o que analisaremos neste pioneiro projeto.

Inicialmente, cabe a ressalva da Nota Informativa nº 5.394/2020, da Consultoria Legislativa do Senado Federal:⁶³

“Não há qualquer análise qualitativa sobre, por exemplo, a possibilidade de as distorções identificadas nos gastos com

⁶¹ Cabe aqui a ressalva de Leandro Garcia Algarte: “a defesa mais eloquente deste tipo de “reforma” vem em regra baseada em informações imprecisas ou em conclusões no mínimo questionáveis a respeito de previsões sobre seus possíveis ganhos financeiros e institucionais.” ASSUNÇÃO, Leandro Garcia Algarte. A PEC da Reforma Administrativa e o ideário político-econômico que a fundamenta. In: Souza, Renee (org.). Reforma Administrativa. São Paulo: Mizuno, 2020. Pág. 41.

⁶² https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9FCB30E3D367E7A99C7D43ECB7544CDD.proposicoesWebExterno1?codeor=1928147&filename=PEC+32/2020
⁶³ Disponível em: <https://fenamp.org.br/wp-content/uploads/2020/10/STC-2020-09803-Nota-Informativa-Reforma-Administrativa.pdf>

pessoal serem equacionadas com a adoção de medidas infraconstitucionais e, até infralegais.

Não se estabeleceu nenhuma espécie de nexo de causalidade entre as distorções identificadas e as propostas encaminhadas.”

A proposição originária do inc. II do art. 37, criava novas condicionantes para a investidura em cargo público: período de experiência (que pode ser de 1 ou 2 anos conforme o cargo) e aprovação condicionada à classificação final entre os mais bem avaliados ao final do vínculo de experiência. Essa proposição foi desidratada pelo substitutivo apresentado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados que manteve a estabilidade para todos os servidores concursados e excluiu o vínculo de experiência, mas instituiu avaliação de desempenho em ciclos semestrais durante o estágio probatório, de modo que o servidor será exonerado se houver duas avaliações insatisfatórias.⁶⁴

Também se dispôs sobre a possibilidade de contratação por prazo determinado mediante processo seletivo simplificado. O relatório do substitutivo prevê que Estados e Municípios poderão definir em lei própria quais atividades serão temporárias, o que pode colocar em risco categorias ligadas à educação e saúde.⁶⁵

A intenção aqui parece a de ceder e manter a estabilidade por um lado, mas, por outro, abrir uma “carta branca” para as contratações temporárias, o que pode malferir o concurso público.

⁶⁴ <https://www.camara.leg.br/noticias/810414-reforma-administrativa-veja-as-diferencas-entre-a-proposta-do-governo-e-o-texto-aprovado-pela-comissao/>

⁶⁵ <https://www.servirbrasil.org.br/2021/09/relatorio-da-pec-32-mantem-estabilidade-para-todos-os-servidores-publicos-mas-possibilita-far-a-dos-contratos-temporarios/>

Inseria-se também o at. 37-A que abre à iniciativa privada a possibilidade de executar serviços públicos (à exceção dos “cargos típicos”), inclusive com compartilhamento de estrutura física, o que seria regulamentado por lei federal. Tal dispositivo abre margem para uma ampla terceirização e privatização no serviço público, não só em relação às atividades meios, mas inclusive quanto às atividades fins estatais.

Ora, quais os riscos de colocar na mão da iniciativa privada (calcada numa lógica de lucro / não lucro) atividades estatais muitas vezes direcionadas à justiça social, redução de desigualdades e universalidade de atendimento?

O art. 39 denota a concentração de competências nas mãos da União, na medida em que Lei Federal passará a dispor sobre: criação e extinção de cargos públicos; concurso público; critérios de seleção e requisitos para investidura em cargos em comissão; estruturação de carreiras; política remuneratória; concessão de benefícios; gestão de desempenho, regime disciplinar e processo disciplinar; cessão e requisição de pessoal; contratação por tempo determinado.

Já a redação originária do art. 39-A estabelecia os 5 tipos de vínculos jurídicos que existiriam entre os servidores e a Administração: I- vínculo de experiência, como etapa de concurso público; II - vínculo por prazo determinado; III - cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV - cargo típico de Estado; e V - cargo de liderança e assessoramento.

No substitutivo apresentado em Setembro de 2021, as únicas diferenças dos cargos exclusivos de Estado são que não podem ter convênios com a iniciativa privada e serão protegidos do corte de despesas de pessoal. O substitutivo já definia quais são os cargos exclusivos: os que exerçam atividades finalísticas da segurança pública, manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público. Ficaram de fora dos cargos exclusivos as atividades complementares.⁶⁶

O art. 41 da CR/88, ao tratar sobre as possibilidades de perda de cargo para o servidor estável, dispunha que, além da decisão transitada em julgado, a decisão proferida por órgão colegiado, independente do término do processo, também será suficiente para a exoneração / demissão.

Em paralelo, o art. 41-A promove a desconstitucionalização de vários pontos sensíveis, a exemplo da gestão das avaliações de desempenho, das condições de perda de cargo, do regime jurídico dos vínculos criados (inc. I a III do art. 39-A).

A competência do Presidente da República para “legislar” mediante decreto restou expandida no art. 84, inc. XVI, alargando-se sobremaneira os poderes conferidos ao chefe do executivo (com

⁶⁶ <https://www.camara.leg.br/noticias/810414-reforma-administrativa-veja-as-diferencas-entre-a-proposta-do-governo-e-o-texto-aprovado-pela-comissao/>

destaque especial para a alínea “d” e “f”).

Por derradeiro, o art. 2º da PEC 32/2020 “assegura” os direitos adquiridos aos servidores que já estavam na ativa até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional. Há que se perquirir se realmente tais direitos estariam protegidos ou de que forma os servidores atuais seriam afetados pela reforma.

Impende consignar que, ao menos a princípio, as regras de estabilidade estariam asseguradas para os servidores que já se encontram na Administração Pública. É o que diz o art. 2º e seguintes da PEC 32/2020 ao dispor que:

Art. 2º Ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição é garantido regime jurídico específico, assegurados:

I - a estabilidade, após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório;

Daniel Mitidieri faz o alerta de que, com as alterações pretendidas pela PEC 32/2020, “a tendência é a máquina pública virar uma Babel. Nas administrações em que há terceirizados, excesso de comissionados e servidores efetivos subaproveitados, o desentendimento é o padrão.”⁶⁷

Somado a isso, a inclusão do at. 37-A, que abre à iniciativa

⁶⁷ <http://site.serjuszmg.org.br/noticia/6113/contradicoes-discursivas-do-projeto-de-reforma-administrativa-2sao/>

privada a possibilidade de executar serviços públicos, colocará tais servidores em uma constante insegurança jurídica, um morredouro psíquico no qual não se terá a menor previsibilidade do dia de amanhã, ocasião na qual poderão ser desligados do serviço público, ou, mais que isso, ver a iniciativa privada ocupar o espaço antes exercido por um servidor de carreira.

Outro ponto que merece ser analisado diz respeito à questão das regras procedimentais que a reforma administrativa estabelece.

Pela PEC 32/2020, além de haver a desconstitucionalização de várias matérias que passarão a ser reguladas por legislação infraconstitucional, há que se destacar que ocorre uma centralização de competências nas mãos da União, que será responsável por edição de leis federais que produzirão efeitos inclusive nos Estados e Municípios.

O art. 39, por exemplo, estabelece que lei complementar federal disporá sobre normas gerais aplicáveis a todas as carreiras de todos os poderes no que diz respeito a questões relevantes, tais como: gestão de pessoas; política remuneratória e de benefícios; ocupação de cargos de liderança organização da força de trabalho no serviço público; progressão e promoção funcionais; desenvolvimento e capacitação de servidores, etc.

Estados e municípios perderão autonomia de definir a natureza dos cargos que compõem as respectivas organizações administrativas.

Também caberá a lei federal dispor sobre normas gerais sobre os instrumentos de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada (art. 37-A).

Ilustrando o que vem sendo exposto, o art. 41-A promove a desconstitucionalização de vários pontos sensíveis, a exemplo da gestão das avaliações de desempenho, das condições de perda de cargo, do regime jurídico dos vínculos criados (inc. I a III do art. 39-A). Muitos consideram que esse regramento infraconstitucional seria inclusive a segunda etapa da reforma administrativa, na medida em que se prevê a edição de projetos de lei ligados a gestão de desempenho, diretrizes de carreira, ajustes no estatuto dos servidores, entre outros.

A reforma administrativa proposta pela PEC 32/2020 cria um sistema excludente, fruto de injustiças, insegurança jurídica e que fatalmente desaguará na qualidade do serviço a ser prestado para a sociedade.

Ao defender-se uma reforma administrativa abrangente, é importante frisar: não significa dizer que ESSA reforma administrativa da PEC 32/2020 deveria valer para todos. Não! O texto apresentado, a bem da verdade, não deve servir para ninguém.

O que se espera é que uma reforma administrativa efetiva abarque todas as carreiras, das mais auxiliares até as mais prestigiadas, ajustando o que tiver de ser ajustado, conforme a peculiaridade de cada situação.

O texto da reforma administrativa, embora tenha sido aliviado pelo Substitutivo da Comissão Especial, é absolutamente nefasto para o servidor público. Decorre de uma corrente dominante que se encontra(va) no poder federal e que busca(va) a demonização do servidor público. A pauta é bem clara: precarizar, cada vez mais os serviços públicos, e, se possível, entregar a atuação administrativa para a iniciativa privada.

Nesse sentido, vale a transcrição de trecho da Nota Informativa nº 5.394 que resume os efeitos nefastos caso a PEC 32/2020 seja aprovada:

“O principal objetivo da PEC é tornar mais flexíveis as regras de contratação e de dispensa de servidores e empregados públicos, na administração direta e nas estatais, assim como de redução de remuneração e de benefícios previdenciários, ainda que essas medidas gerem, entre outros efeitos indesejados: i) decréscimo na transparência da alocação orçamentária – e a PEC propõe acrescentar ao rol de princípios fundamentais da administração pública o princípio da transparência; ii) significativa redução de competências do Congresso Nacional no debate sobre a estruturação do Poder Executivo para poder tornar efetivas as políticas públicas e assegurar aos cidadãos os direitos constitucional e legalmente previstos; iii) descon sideração de pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na interpretação de normas constitucionais originárias; iv)

redução da proteção e da defesa da legalidade com a precarização da estabilidade de número significativo de servidores; v) mitigação do princípio da igualdade de acesso aos cargos públicos; vi) afastamento das regras gerais de licitação e contratos; vii) mitigação dos princípios da legalidade e da impessoalidade com a precarização da estabilidade.”⁶⁸

O discurso da PEC 32/2020 é de buscar maior eficiência na Administração Pública, mas o que verifica-se na realidade é que a reforma administrativa concentra-se tão somente na questão fiscal, promovendo cortes de despesas com pessoal e entregando nas mãos da iniciativa privada boa parte das questões afetas ao serviço público.

Nessa linha, Fillipe Augusto bem pontua que:

“Ao revés de combater o patrimonialismo, trata-se de um incremento de práticas retrógradas, envolvendo a um cenário pré-1988, tornando a máquina pública suscetível a vontadismos do mandatário de ocasião, clientelismo de largo espectro e retrocesso contundente na prestação dos serviços públicos.”⁶⁹

A PEC 32/2020 partiu de premissas questionáveis, não comprovadas e não divulgadas, para chegar a conclusões e proposições ainda mais duvidosas.

⁶⁸ <https://fenamp.org.br/wp-content/uploads/2020/10/STC-2020-09803-Nota-Informativa-Reforma-Administrativa.pdf>

⁶⁹ AUGUSTO, Fillipe. Reforma Administrativa e Patrimonialismo: caminhos e descaminhos. . In: Souza, Renee (org.). Reforma Administrativa. São Paulo: Mizuno, 2020. Pág. 38.

O Brasil não tem servidores públicos em demasia, isso é uma falácia. As carreiras tampouco são homogêneas, havendo milhares de servidores que recebem valores próximos ao salário mínimo, e outros que recebem vultosas quantias. Serviço Público tampouco é lugar para funcionários acomodados que se valem da estabilidade para produzirem pouco ou produzirem mal.

A imensa maioria dos servidores públicos são fleis cumpridores das leis e das obrigações. E para os maus funcionários (que existem tanto no setor público quanto no setor privado), a própria Constituição já prevê os mecanismos para que possam ser desligados.

Nesse sentido, são ilustrativos os dados trazidos pela Consultoria Legislativa do Senado:

“A razão entre a quantidade de funcionários públicos e a população no Brasil é de 5,6% e é apenas levemente superior à média da América Latina, de 4,4%, mas inferior à média da OCDE, que é de aproximadamente 10%.

(...)

é enganoso falar em “funcionalismo público” como se fosse um todo homogêneo e indiferenciado. (...)

É igualmente enganoso aglutinar as despesas com pessoal nos três níveis da federação e nos três poderes da União como se possuísem os mesmos determinantes, a mesma dinâmica, composição e as mesmas implicações gerais.”⁶⁷⁰

⁷⁰ <https://fenamp.org.br/wp-content/uploads/2020/10/STC-2020-09803-Nota-Informativa-Reforma-Administrativa.pdf>

Ademais, a eleição presidencial de 2022 pode ter definido novos rumos para a PEC 32/2020. Atualmente, o texto encontra-se paralisado, mas informações dão conta de que o governo federal não economizará esforços para arquivar definitivamente tal projeto.

Não se deve ignorar que uma reforma administrativa pode ser salutar para corrigir injustiças e distorções existentes no serviço público, para modernizar o aparato estatal e conferir maior efetividade aos princípios constitucionais.

Por certo, tal proposição deve ser precedida de estudos e análises técnicas que mapeiem os pontos de aprimoramento. Uma reforma que não demonize e que respeite o servidor público, bem como reconheça a sua importância para a conformação do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, outras propostas de reforma administrativa poderão surgir, mas certo é que o melhor desfecho para a PEC 32/2020 seja a do seu definitivo arquivamento.

⁷¹ <https://folhadirigida.com.br/concursos/noticias/especial-fd/retirada-pec-reforma-administrativa>

6 - Conclusão

Da mesma forma que não é possível visualizar um ordenamento jurídico que se sustente sem segurança jurídica, tampouco é possível vislumbrar uma Administração Pública que abra mão dos serviços públicos.

Vê se então que são elementos interconectados e que a desestabilização de um deles implica na desestabilização de todos os demais.

Afetar os servidores públicos importa em afetar o próprio papel desempenhado pela Administração Pública. Reformas que não respeitam a segurança jurídica e os direitos adquiridos, ao fim e ao cabo são ataques ao próprio regime democrático e constitucional.

O que se espera é que o servidor seja respeitado e valorizado. E para tanto, é indispensável que seus direitos adquiridos sejam reconhecidos, que ele tenha previsibilidade quanto a sua situação funcional, que o seu labor se desenvolva em ambiente seguro.

Vale, nesse sentido, a lapidar reflexão de Geraldo Ataliba, verbis:

“O administrado se sente inseguro, indefeso. A multiplicidade o surpreende. Desaparece toda veleidade de participação. Não há sequer aparência de lealdade do Estado no fazê-lo saber do que se trama, que se lhe

pretende, que se lhe vai exigir. Nesse clima, desaparece qualquer idéia de direito. Não se pode falar em sistema. Não cabe cogitar de coerência

Nesse clima, desaparece qualquer idéia de direito. Não se pode falar em sistema. Não cabe cogitar de coerência. Muita vez o administrado só toma conhecimento de uma pretensão administrativa, ao ser punido, por violação de um preceito de cuja existência nem sequer tinha a possibilidade de desconfiar.

A única certeza, nesse clima destruidor, é a do agigantamento do arbítrio, desenvoltura da prepotência, animação da desigualdade, da corrupção, da concussão, do peculato.

Nessa balbúrdia, a crítica, a colaboração não cabem. A deslealdade da autoridade, acostumada à impunidade se faz regra. **Desaparece a legalidade, olvida-se a relação de administração.** Desvanece-se o espírito republicano.

(...)

Dar combate ao arbítrio, conter a força desregrada do Executivo, moderar a ação despótica da Administração (tarefa hercúlea) parece impossível e inútil. Impossível pelo vulto, complexidade e penetração dos vícios. Inútil porque tudo isso é mera consequência, simples sintoma.” ⁷²

⁷² ATALIBA, Geraldo. A República e Constituição, Editora Revista dos Tribunais, 1985, São Paulo, página 17.

Que os tempos que se avizinham sejam de valorização do servidor público e de seus direitos adquiridos. Sobre tudo, que possamos cada vez mais desenvolver as instituições, com respeito ao Estado Democrático, para que, a cada dia, estejamos mais próximos da concretização dos objetivos da República e da justiça social.

Humberto Lucchesi de Carvalho – OAB/MG 58.317

Advogado

Sócio Fundador da Lucchesi Advogado Associados

Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Presidente do IBPEL – Instituto Brasileiro de Perspectivas em
Expressões de Liberdade

Presidente da Comissão Especial de Direito do Servidor Público
da OAB/MG

7- Referências Bibliográficas

- ASSUNÇÃO, Leandro Garcia Algarte. A PEC da Reforma Administrativa e o ideário político-econômico que a fundamenta. In: Souza, Renee (org.). Reforma Administrativa. São Paulo: Mizuno, 2020
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- AUGUSTO, Fillipe. Reforma Administrativa e Patrimonialismo: caminhos e descaminhos. . In: Souza, Renee (org.). Reforma Administrativa. São Paulo: Mizuno, 2020.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000.
- COSTA, Elcias Ferreira. COMENTÁRIOS BREVES A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Sérgio Antônio Fabris, Editor, 1989.
- COSTA JUNIOR. Paulo Alkmin. O novo regramento do instituto da estabilidade da relação jurídica entre o servidor e a administração pública. Dissertação apresentada ao programa de pós graduação da UFMG. Belo Horizonte: 2001.
- COUTO E SILVA, Almiro do Couto. *Conceitos fundamentais do Direito no Estado Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- COUTO E SILVA, Almiro. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de Direito contemporâneo. *Revista Direito Público*, v. 84, out./dez. 1987.
- DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, V. 3, 2, Ed., Forense, Rio de Janeiro, 1967.
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação, 2 ed., São Paulo: Atlas, 1994.
- FORTINI, Cristiana. Servidor público: estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/EMC/104/2020/>
- <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/156/2020/>

<https://oabpe.org.br/artigo-a-desconstitucionalizacao-da-constituicao-via-reforma-da-previdencia/>

<https://www.camara.leg.br/noticias/810414-reforma-administrativa-veja-as-diferencas-entre-a-proposta-do-governo-e-o-texto-aprovado-pela-comissao/>
<https://www.servirbrasil.org.br/2021/09/relatorio-da-pec-32-mantem-estabilidade-para-todos-os-servidores-publicos-mas-possibilita-farra-dos-contratos-temporarios>

<https://www.camara.leg.br/noticias/810414-reforma-administrativa-veja-as-diferencas-entre-a-proposta-do-governo-e-o-texto-aprovado-pela-comissao/>
<http://site.serjasmig.org.br/noticia/6113/contradicoes-discursivas-do-projeto-de-reforma-administrativa-2>

<https://fenamp.org.br/wp-content/uploads/2020/10/STC-2020-09803-Nota-Informativa-Reforma-Administrativa.pdf>

<https://fenamp.org.br/wp-content/uploads/2020/10/STC-2020-09803-Nota-Informativa-Reforma-Administrativa.pdf>

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Vantagens Pessoais e Vantagens de Carreira - Direito Adquirido - Situação Objetiva Consolidada*, RDP, volume 18, página 112, 10/12/71.

NICOLAU JUNIOR, Mauro. *Segurança jurídica e certeza do direito: realidade ou utopia num estado democrático de direito*.

RAMOS, Elival da Silva. *A proteção dos direitos adquiridos no Direito Constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. Editora Saraiva, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo:

Malheiros, 2016.

UNICEF. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

