

## **A reforma da previdência social: Uma análise da Emenda Constitucional n° 103/2019 sob a perspectiva de sua constitucionalidade**

**Ana Cristina Alves de Paula Barreto**

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp – campus de Franca/SP) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS)

### **RESUMO**

A previdência social é um sistema de seguro social que garante amparo financeiro aos trabalhadores quando estes não puderem mais trabalhar, conhecido como aposentadoria. No entanto, a Constituição de 1988 estabeleceu direitos à previdência social sem definir os meios de financiamento, criando uma lacuna. Ao longo dos anos, devido a essa lacuna e outros fatores como o aumento da expectativa de vida, foram necessárias reformas constitucionais por meio de Emendas Constitucionais. O processo de aprovação de uma Emenda Constitucional é restrito e complexo, exigindo 3/5 dos votos favoráveis em dois turnos em cada casa legislativa. Apesar da aprovação formal, uma Emenda pode ser considerada inconstitucional no aspecto material, pois o poder de reforma constitucional não é absoluto e deve respeitar os princípios e regras estabelecidos pelo legislador constituinte originário para não violar o Estado Democrático de Direito instituído desde 1988.

**Palavras-chave:** Previdência social, Aposentadoria, Constituição de 1988.

### **1 INTRODUÇÃO**

A previdência social é uma espécie de seguro social, que garante que quando o trabalhador não puder mais trabalhar, ele tenha um amparo financeiro que ganha o nome de aposentadoria. Embora a Constituição de 1988 tenha incorporado amplos direitos aos cidadãos (dentre eles a seguridade social), os mecanismos constitucionais geraram uma lacuna na previdência social, uma vez que há o direito à previdência social, mas não há meios pelos quais esta será custeada. Ao longo dos anos, devido a esta lacuna, ao crescimento da expectativa de vida e de vários outros fatores, houve a necessidade de reforma do texto constitucional por meio de Emendas Constitucionais.

Em breve síntese, uma Emenda Constitucional altera a constituição, a carta magna do regime jurídico brasileiro. Por este motivo, as regras para a aprovação de uma Emenda são bem restritas e seu processo de aprovação complexo, sendo necessários 3/5 dos votos a favor, votados em dois turnos em cada casa legislativa. Embora à primeira vista possa afigurar-se paradoxal, mesmo que observados os requisitos formais para sua promulgação, no aspecto material uma Emenda à Constituição pode ser considerada inconstitucional. O Supremo Tribunal Federal já sedimentou o entendimento de que o legislador constituinte derivado encontra inúmeros limites e barreiras ao seu poder reformador, oriundos do texto da própria lei maior.



O indigitado poder de reformar a Constituição, exercido pelo Congresso Nacional, não é absoluto, nem ilimitado, devendo se subsumir estritamente aos termos, princípios e regras que foram adotados pelo legislador constituinte originário, pena de macular e mesmo afrontar o Estado Democrático de Direito instituído no Brasil a partir de sua promulgação em 1988.

As mudanças constitucionais, promovidas pelo Executivo central, com o apoio do Parlamento, podem esbarrar no Judiciário. Algumas medidas, apontadas como indispensáveis ao ajuste fiscal do Estado, como as modificações das regras previdenciárias do funcionalismo público, poderiam ser canceladas pelo Supremo, por atingirem regras constitucionais consideradas intangíveis. Partindo dos instrumentos do Direito Internacional do Trabalho, este artigo tem por objetivo principal dissertar acerca do controle de constitucionalidade no Brasil, com o intuito de investigar um aparente paradoxo: é possível uma norma constitucional ser inconstitucional? Como tem atuado a Corte máxima de Justiça do Brasil diante das modificações que ocorreram no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais após a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/19?

Para este intento, far-se-á uma contextualização adequada do processo político no qual se inserem as decisões do Supremo e os impactos – e as dimensões estrutural, jurídico constitucional, institucional e conjuntural – das decisões jurídicas de inconstitucionalidade a serem tomadas pela Corte frente à Reforma da Previdência.

Serão analisadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6254, 6255, 6256, 6258, 6289, 6271, 6279, 6361, 6367, 6384, 6385 e 6916, de modo a tentar identificar as relações entre o processo político de reforma e o padrão de atuação da Corte. A hipótese a ser testada é que a Corte vem se utilizando, nos casos de controle de constitucionalidade, de um leque de estratégias decisórias informais que garantem a ela um espaço de manobra em relação aos demais poderes, pouco acionando seu poder de veto constitucional.

## **2 OBJETIVO**

O papel principal do Supremo Tribunal Federal compreende a guarda e defesa dos princípios constitucionais, de uma Carta marcadamente comunitária – confirmada pelo status dado ao princípio que privilegia o respeito à dignidade da pessoa humana –, ao mesmo tempo em que subordina as atividades econômicas privadas aos direitos fundamentais do indivíduo e ao interesse social.

O exercício da jurisdição constitucional em 1988 amplia a solicitação de proteção da Corte em relação aos direitos fundamentais, com a criação de instrumentos jurídicos, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e o ‘habeas data’, a ampliação do raio de proteção da ação popular (agora aplicável ao patrimônio público, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e à moralidade administrativa).



Potencial agente com poder de veto no sistema político, a Corte tem utilizado, nos casos de controle de constitucionalidade, de um amplo leque de estratégias decisórias informais que garantem a ela um espaço de manobra em relação aos demais poderes.

O objetivo central deste artigo consiste em analisar o controle de constitucionalidade através das decisões proferidas pela Corte no período histórico proposto, em função de um conjunto de relações dadas no interior do processo político, que incorpora as dimensões estrutural, jurídico-constitucional, institucional e conjuntural de sua atuação. Será feita a análise qualitativa das Adins que envolvem temas da reforma previdenciária de 2019 no que diz respeito ao funcionalismo público federal.

Os objetivos específicos consistem em:

- Verificar em que extensão a Corte utiliza o seu poder de veto institucional instituído através do controle de constitucionalidade.
- Identificar as situações nas quais o STF agiu como um agente com poder de veto, quem e o que ele vetou;
- Explicar o padrão de atuação do STF no período, a partir da análise do processo político, em função das dimensões referidas acima;
- E identificar como a Corte reagiu à mobilização dos novos agentes autorizados a ingressar com a Adin, após ampliação feita pela CF-88, transformados em ponto de veto. Estes agentes se mobilizaram no sentido de ‘fiscalizar’ a constitucionalidade das normas para além da própria Corte.

Em consonância com o exposto ao longo desta proposta de artigo, objetiva-se analisar ainda as Reformas da Previdência Social ocorridas no Brasil por meio de Emendas Constitucionais, desde a Constituição de 1988 até o ano de 2019, tendo em vista observar o impacto que tais reformas causaram, em especial, para os servidores públicos.

Por fim, objetiva-se, com este artigo, a confirmação das hipóteses inicialmente formuladas, testando-as ao longo da pesquisa e da elaboração do trabalho.

### **3 METODOLOGIA**

Este artigo trabalhará diante de uma ampla hipótese, que envolve uma das maiores questões jurídicas que se apresentam no estágio atual do Direito Previdenciário: o enorme impacto na legislação previdenciária causado pela aprovação das reformas mais recentes no Brasil.

Trata-se este artigo de pesquisa transdisciplinar. Este trabalho inicia com tal alerta por achar de imperiosa importância imergir o Direito no complexo mundo dos saberes em que o conhecimento não pode ser visto de forma apartada. Possui em sua espinha o direito previdenciário e, por isso, atinge o direito



constitucional de forma inquestionável, enveredando por 12 ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de se alcançar um resultado científico útil. É no direito constitucional que se alicerça todo o resto do conhecimento produzido.

O direito internacional é o fio condutor do trabalho, pois é através dele que a pesquisa define sua finalidade: como os Estados se comportam para atender os regramentos internacionais. Para isso, recorre-se às Convenções nº 102 e 157 da OIT como instrumentos internacionais fornecedores de normas mínimas e, a partir deles, segue aos ordenamentos jurídico brasileiro a fim de identificar se e como tal Estado atende os requisitos mínimos extraídos.

Todo esse arcabouço teórico é extremamente necessário para compreender um dos temas do Direito mais espinhoso para as economias em desenvolvimento no mundo: a possível inconstitucionalidade de uma emenda constitucional na seara previdenciária.

Tendo em vista a quantidade de Reformas que a Previdência Social sofreu desde a nossa atual Constituição Federal, em especial as alterações causadas pela última delas, que mudou drasticamente o regime da previdência social, torna-se necessária uma análise mais minuciosa das reformas da previdência já ocorridas e a alteração que elas causaram no arranjo político e social da nossa sociedade.

A abordagem central desenvolvida neste trabalho busca estabelecer uma intersecção entre as dimensões estrutural, jurídico-constitucional, institucional e conjuntural das decisões judiciais contra a Reforma da Previdência de 2019 aqui analisadas, levando em conta questões que envolvem tanto estas dimensões como também questões mais pontuais, que só podem ser identificadas através da análise quantitativa. A orientação metodológica explicita-se análise de conteúdo das decisões judiciais, a partir de Laurence Bardin.

Bardin (2011) indica que a análise de conteúdo já era utilizada desde as primeiras tentativas da humanidade de interpretar os livros sagrados, tendo sido sistematizada como método apenas na década de 20, por Leavell. A definição de análise de conteúdo surge no final dos anos 40-50, com Berelson, auxiliado por Lazarsfeld, mas somente em 1977, foi publicada a obra de Bardin, “Analyse de Contenu”, na qual o método foi configurado nos detalhes que servem de orientação atualmente. Para Bardin (2011), o termo análise de conteúdo designa: um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Godoy (1995b), afirma que a análise de conteúdo, segundo a perspectiva de Bardin, consiste em uma técnica metodológica que se pode aplicar em discursos diversos e a todas as formas de comunicação, seja qual for à natureza do seu suporte. Nessa análise, o pesquisador busca compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tornados em consideração. O esforço



do analista é, então, duplo: entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, desviar o olhar, buscando outra significação, outra mensagem, passível de se enxergar por meio ou ao lado da primeira. Bardin (2011) indica que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação.

Para além da apresentação da estratégia de análise de conteúdo das decisões judiciais, também se adotam novas formas de tratamento quantitativo das decisões judiciais, a saber:

**a) A generalidade e o impacto territorial da lei alegada inconstitucional:**

A abordagem elaborada por Ricci (2002) para a análise do impacto da produção legislativa será utilizada para classificar as leis alegadas inconstitucionais. O que se pretende é estabelecer uma relação entre a decisão proferida e a norma questionada, com base nestes dois critérios. As leis serão classificadas de modo a identificar um padrão decisório da Corte.

Pergunta-se: É possível identificar os efeitos das decisões da Corte a partir da determinação da generalidade e do impacto territorial da legislação submetida a seu exame? Em caso afirmativo, qual é o impacto das decisões em que a Corte efetivamente decide o mérito e qual a relação entre seu padrão de decisão e o impacto das leis julgadas?

**b) as decisões baseadas na forma:**

Ainda que ignoradas por muitos estudos sobre o STF, elas compõem a maioria das decisões da Corte. A análise dessas decisões, em conjunto com as decisões baseadas no pedido, permite identificar uma estratégia política da Corte que, ao utilizar-se de critérios formais procura se esquivar dos conflitos políticos, evitando atribuir-lhes um caráter permanente, pela não incorporação à agenda e ao conteúdo das decisões do Tribunal. As decisões baseadas na forma apontam para outros elementos da estratégia política da Corte, como a formação da agenda do Tribunal, a fixação de regras para o acesso dos atores políticos autorizados e a fixação de regras formais e informais que determinam as relações entre a Corte e os outros poderes políticos. Como o estudo encontra-se inserido dentro de um recorte histórico específico, a seleção e análise dos casos exemplares são feitas a partir de elementos extraídos da própria conjuntura política.

Foi criado um banco de dados com 12 Adins em trâmite durante o período referido. A investigação teve como ponto de partida esse banco de dados e o cruzamento das informações dele extraídas, procurando identificar possíveis caminhos decisórios construídos pela Corte dentro de uma conjuntura histórica na qual os conflitos de interesse estabelecidos entre diversos grupos, formais ou informais, bem como entre setores da sociedade, são direcionados para o Judiciário, visando, num primeiro momento, a solução definitiva para

o conflito e, num segundo, a proteção dos direitos e garantias estabelecidos na Carta, função esta constitucionalmente atribuída à Corte Suprema, conforme visto anteriormente.

Todos os dados foram extraídos do “site” oficial do Supremo ([www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)), com o auxílio de ferramentas internas do próprio “site”, que permitem acessar informações quase que completas de cada uma das ações analisadas, como a petição inicial, os passos tomados dentro da Corte e até mesmo o voto de cada um dos ministros. O banco de dados informa o número da ação, o ministro relator, o requerente, o requerido, o dispositivo legal questionado, a origem deste dispositivo, a decisão proferida na liminar, a decisão proferida no mérito, o voto dos ministros, e a data do julgamento da ação, na liminar ou no mérito. O número da ação é o requisito necessário para acessá-la por completo no “site”. Os anexos constantes no final desta pesquisa foram elaborados a partir do cruzamento das informações inseridas no Banco de Dados e fornecidas pelo “site”.

Não serão analisados os fatores que influenciam na tomada de decisão (análise que renderia um trabalho específico), tampouco os critérios subjetivos de adoção de uma ou outra postura pela Corte. Não será abordada, ademais, a “Teoria da Decisão” em seu aspecto material, tampouco a questão linguístico-discursiva, que será abordada apenas de maneira pontual para fundamentar uma postura acerca de determinados pontos.

Com ênfase na investigação exploratória e dogmática, será ainda levantada extensa bibliografia sobre o tema, bem como realizar-se-á pesquisa nas fontes primárias de investigação jurídico-dogmática. A confecção da pesquisa contará com bibliografia especializada, com obras da doutrina nacional e estrangeira, normas internacionais, artigos científicos, legislações, bem como jurisprudência nacional e alienígena além dos principais documentos que compõem as ADINs mencionadas, e o que mais surgir, se útil e pertinente ao tema deste artigo.

Em síntese, mune-se de uma abordagem qualitativa, por meio da pesquisa bibliográfica, empregando técnicas de análise de conteúdo, e possuindo também uma vertente exploratória.

#### **4 DESENVOLVIMENTO**

O Direito Internacional do Trabalho, ao contrário do que possa parecer, não integra o ramo jurídico do Direito do Trabalho, constituindo – segundo Barthélemy Raynaud (1977, p. 22) – um braço próprio do Direito Internacional Público, fundando-se, basicamente, em três motivos bem definidos, consoante Arnaldo Süssekind (1986, p. 1468) – os de ordem econômica, os de índole social e os de caráter técnico.

Tanto o Tratado de Versailles, que instituiu a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no ano de 1919, em sua Parte XIII, quanto os demais instrumentos internacionais de proteção ao trabalhador, assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estabelecem princípios jurídico-sociais de promoção e proteção dos direitos trabalhistas e previdenciários de dignificação do trabalhador. Nesse

sentido está a redação do art. 22 da mencionada Declaração, que dispõe que “toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e 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 de sua personalidade”.

Esse propósito se faz sentir no preâmbulo da Constituição da OIT (1948), segundo o qual “existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, [...] à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez [...]”.

A OIT se mantém firme em seus propósitos, podendo ser considerada a organização mais promissora e bem sucedida dentro do cenário atual do direito das gentes. A organização pode ser considerada um centro de referência mundial em matéria de emprego, trabalho e previdência social. Nessa perspectiva, destacam-se as Convenções n° 102 (aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra (1952), contendo diversas proposições relativas às normas mínimas para a Seguridade Social), n° 157 (adotada na 68ª sessão da Conferência, em Genebra (1982), sobre a preservação dos direitos em matéria de Seguridade Social) da OIT.

Na sociedade contemporânea, as Constituições dos Estados consagram inúmeros direitos fundamentais.<sup>1</sup> Os direitos fundamentais são o resultado do embate de forças entre a classe dominada e a classe dominante, em um determinado período histórico, em que a classe dominada, embora subjugada pela classe dominante (pois a classe dominante se utiliza dos instrumentos de coerção do Estado), consegue garantir um mínimo existencial em face dessa classe, no caso, representada pelo Estado. A doutrina, por sua vez, classifica os direitos fundamentais em gerações.<sup>2</sup>

A diferença existente entre as gerações dos direitos fundamentais reside no fato que os direitos fundamentais de primeira geração foram estatuídos para proteger o indivíduo contra o Estado; em

---

<sup>1</sup> Segundo José Afonso da Silva (2006, p. 178), “Direitos fundamentais do homem constitui expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais *do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do *homem*, não como o macho da espécie, mas no sentido de *pessoa humana*.”

<sup>2</sup> Consoante Paulo Bonavides (1999, p. 517), “[...] os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade: universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII. Enfim, se nos deparamos direitos de primeira, da segunda e da terceira geração, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade, conforme tem sido largamente assinalado, com inteira propriedade, por abalizados juristas.”



contrapartida, os direitos fundamentais de segunda e terceira gerações necessitam, para serem concretizados, de uma prestação por parte do Estado. Nesse caso, o Estado deve atuar de forma a garantir ao indivíduo a possibilidade de fruição dos direitos que elenca na Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988.

Os direitos sociais de segunda geração visam assegurar o bem e a igualdade em favor da população, e relacionam-se ao trabalho, à seguridade social, à subsistência digna do homem e ao amparo à doença, à invalidez e à velhice. Sua finalidade é beneficiar e proteger os hipossuficientes e trabalhadores que necessitam, para que o princípio da igualdade ou isonomia seja realmente respeitado.

Para que esses direitos sejam efetivados é necessária a realização de políticas e serviços públicos. Ou seja, é necessário que o Estado seja ativo no atendimento à população. Quando não o for, há a possibilidade de se requerer a tutela judicial, para que os direitos sociais sejam cumpridos.

Nesse sentir, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se apresenta como uma Constituição social, materializada no Título VIII, que trata da Ordem Social. O art. 193 tem como base a preeminência do trabalho e, como diretriz, o bem-estar e a justiça sociais, em harmonia com a ordem econômica, que se funda, também, nos termos do art. 170, *caput*, na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, visando a dignidade do cidadão.

Nos termos do art. 6º da Constituição Federal, o cidadão se apresenta como destinatário dos direitos sociais, compondo a ordem social, juntamente com o título de direitos fundamentais, “núcleo substancial do regime democrático”, na lição de José Afonso da Silva (2006, p. 828). A partir daí emerge a Seguridade Social, que, nos termos do art. 194, *caput*, da Constituição Federal, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

Nesse contexto da ordem social, destaca-se a Seguridade Social, que, no dizer de Wagner Balera (2006, p. 38), “[...] em nosso sistema jurídico, a justiça é o fim da ordem social, e a Seguridade Social é o modelo protetivo que se destina a institucionalizar seus preceitos.” Nesse ponto, foi desenvolvida para fortalecer e estruturar o amparo ao cidadão, em virtude do surgimento das mais variadas contingências ou riscos sociais.

O texto constitucional deu contornos mais precisos à Previdência Social (ramo da seguridade social, de cunho eminentemente contributivo, tem por finalidade proteger os segurados e seus dependentes contra as contingências sociais que impeçam ou diminuam a capacidade de prover a própria subsistência e de sua família) em seus arts. 201 e 202 (BRASIL, 1988), de sorte que os benefícios e serviços se destinam à cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;





e concessão de salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

A Previdência Social brasileira é formada por dois regimes básicos, de filiação obrigatória, que são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e militares, sendo o primeiro compulsório para as pessoas que exerçam atividade laboral remunerada, razão pela qual ostenta a natureza jurídica de seguro obrigatório legal, ao contrário do segundo, que visa apenas ofertar prestações complementares para a manutenção do padrão de vida do segurado e de seus dependentes.

Além desses dois regimes obrigatórios, há ainda o Regime de Previdência Complementar, de natureza privada, cuja adesão é facultativa.<sup>3</sup>

Os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos (titulares de cargos efetivos) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como dos militares dos estados e do Distrito Federal, constituem um microsistema dentro do Direito Previdenciário, com regras próprias, e com uma disciplina principiológica um pouco diferente do regime geral, apesar de encontrarmos a cada dia uma maior proximidade entre o regime geral e os regimes próprios.

Quanto aos militares das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, de forma mais precisa, integram Sistemas de Proteção Social específicos, conforme art. 142, § 3º, inc. X, da CF/88.

O art. 24, inc. VII, da CF/88 prevê que compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre Direito Previdenciário. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 2º, da CF/88). Essa competência da União para legislar sobre normas gerais, entretanto, não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º, da CF/88).

A base normativa fundamental desses regimes próprios se encontra no art. 40 da Constituição Federal, com as alterações e adições promovidas pelas Emendas Constitucionais 03/93, 20/98, 41/03 e 47/05. Este artigo garante aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, regime de Previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

As regras previdenciárias do art. 40 são aplicáveis também aos magistrados e aos membros do Ministério Público, por expressa previsão constitucional (arts. 93, VI, e 129, § 4º, da CF).

---

<sup>3</sup> CF/88. Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.



O agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social (art. 40, § 13, CF/88).

Além do disposto no art. 40, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (art. 40, § 12, CF/88). Assim, as regras constitucionais do RGPS aplicam-se subsidiariamente ao RPPS.

A Previdência Social dos servidores públicos vem sofrendo constantes alterações normativas, objetivando corrigir antigas distorções do sistema. É que, no passado, a Previdência dos servidores públicos muito mais se parecia um prêmio para os servidores que se comportassem nos padrões exigidos pela Administração Pública que um plano de Previdência calçado em uma lógica protetiva que se vale de regras atuariais.

Antes da EC nº 20/98, primeira grande reforma constitucional previdenciária, a Previdência do servidor nem mesmo era obrigatoriamente contributiva, pois o art. 40 somente trouxe a contributividade como requisito deste Regime após a alteração promovida pela citada Emenda Constitucional.

O art. 127, IV, da Lei nº 8.212/90 prevê, inclusive, a pena de cassação de aposentadoria como uma das possíveis penalidades disciplinares aplicáveis aos servidores públicos. Em nossa visão, esta penalidade não se coaduna com uma Previdência contributiva, tendo sido revogada tacitamente pela EC 20/98.

Há, inclusive, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4882) no Supremo Tribunal Federal, ajuizada pela ANFIP, contra dispositivos legais que autorizam a cassação da aposentadoria de servidores públicos. Tais dispositivos seriam inconstitucionais porque a aposentadoria atualmente é uma contraprestação estatal decorrente da efetiva contribuição do servidor público. Ressalta-se que existem alguns julgados antigos no STF que validam a pena de cassação de aposentadoria (MS 21.948/RJ e RMS 24.557-DF, por exemplo), mas nenhum deles enfrenta a argumentação da alteração da natureza da Previdência do servidor, com a obrigatoriedade da contribuição. Aguardemos, então, o desfecho da ADI...

A Previdência do servidor público foi alterada por diversas emendas constitucionais. As Emendas 20/98, 41/03, 47/05 e 103/19 modificaram significativamente o sistema.

Antes da EC 20/98, por exemplo, o servidor público podia se aposentar por tempo de serviço, independentemente da idade. Este diploma legal passou a exigir o cumprimento cumulativo dos requisitos de idade e de tempo de contribuição para a aposentadoria no RPPS.

Também era possível na sistemática anterior à EC 20/98 que os servidores contassem com períodos fictícios de tempo de serviço. A licença prêmio não gozada, por exemplo, contava em dobro para fins de aposentadoria. Este benefício consistia em um período de três meses de licença a cada cinco anos trabalhados. Se o servidor optasse por não gozar os três meses de afastamento do serviço, teria direito a ter



este tempo contado em dobro para fins de aposentadoria. Atualmente, o art. 40, §10, da CF traz vedação expressa para qualquer contagem fictícia de tempo de contribuição.

Antes da edição da EC 20/98 era possível cumulação de aposentadorias públicas indiscriminadamente. Era possível também a acumulação de cargo público com proventos de aposentadoria. Assim, um Auditor Fiscal aposentado poderia fazer concurso público para o mesmo ou para outro cargo, cumulando a sua aposentadoria com a remuneração do cargo.

A EC n° 41/03 também trouxe uma série de alterações, acabando com a integralidade e a paridade. A integralidade é o direito do servidor de receber aposentadoria no valor da sua última remuneração como ativo, e a paridade é a garantia de que os proventos de aposentadoria serão reajustados toda vez que a remuneração dos servidores ativos seja aumentada. Esta Emenda criou também a polêmica contribuição dos inativos, aposentados e pensionistas e alterou a forma de cálculo do valor das aposentadorias e pensões concedidas pelo RGPS, além de prever a possibilidade de instituição de Regime de Previdência Complementar para Servidores Públicos, impondo fortes alterações no sistema após a criação dos referidos Institutos.

A EC n° 47/05 também trouxe algumas alterações, sem dúvida, menos representativas que as outras duas citadas. Ela alterou regras de transição e de contribuição dos servidores inativos. Já a EC n° 103/19 alterou a idade necessária para a aposentadoria dos servidores e todas as regras de cálculo do valor dos benefícios previdenciários.

Todas estas Emendas Constitucionais foram acompanhadas de regras de transição que diferenciam os servidores públicos em relação ao momento em que se ingressaram no serviço público. As regras de transição diferenciam os servidores em função da data de ingresso no serviço público: se anteriores à data da publicação da EC 20, em 16.12.1998; da EC 41, em 19.12.2003; ou da data da EC 103/19. Temos, também, a diferenciação entre quem entrou no serviço público antes da criação do Regime de Previdência Complementar Oficial e quem ingressou depois dele. Sabemos que para os servidores federais das três esferas de poder já foram criados os FUNPRESPs.

Todo este emaranhado de regras constitucionais e a Lei n° 9717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências, devem ser estudados.

Mudanças no desenho de qualquer regime previdenciário público redefinem o escopo dos benefícios e seus impactos em termos de redistribuição do presente para o futuro, redução das desigualdades e da pobreza entre idosos, bem como da proteção contra determinados riscos ainda na atividade. Este entendimento está consagrado e a reação de apoio ou crítica a cada nova reforma do seguro social reflete uma disputa sobre qual dessas dimensões deve prevalecer, se todas, combinadas, ou apenas uma delas.



Existem regras da mencionada Emenda nº 103/19 que se aplicam aos servidores de todas as esferas de governo. Por outro lado, existem regras que somente serão aplicáveis aos servidores dos estados, Distrito Federal e municípios se a legislação local for ulteriormente modificada, como os requisitos/renda para as aposentadorias e valor da pensão por morte. Uma verdadeira quebra de isonomia entre servidores efetivos, que agora possuem regimes previdenciários com regramentos distintos. Foram preservados sem alteração somente os parágrafos §1º, inc. II; § 8º; § 10; § 11; § 16; § 17; e § 18, todos do art. 40 da CF/88.

De acordo com o novel caput do art. 40 da CF/88, “o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Não são citados todos os entes políticos, de modo que não há mais imposição constitucional para que todos os entes políticos constituam RPPS, sendo o grande foco os municípios brasileiros. O novel § 22 do art. 40 aduz ser “Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social”. Deste modo, os municípios que não possuem RPPS não mais poderão criá-los a contar de 13 de novembro de 2019.

A Constituição Federal, no art. 40, § 20, veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar.

Alguns benefícios dos RPPS já gozam de previsão constitucional, conquanto os respectivos Planos de Benefícios possam instituir novas prestações, o que se verifica com as aposentadorias e pensões por morte. Todavia, de acordo com o art. 5º, da Lei nº 9717/98, “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal”.

Trata-se de mais um dispositivo que visa aproximar (ou igualar) o RPPS ao RGPS, desconsiderando que as relações públicas têm peculiaridades que podem, em alguns casos, gerar benefícios diferenciados.

Nesse sentido, os Regimes Próprios apenas poderão oferecer os seguintes benefícios (art. 51 da Orientação Interna MPS/SPS 02/2009):

**I.** quanto ao servidor:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria compulsória;
- c) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição;
- d) aposentadoria voluntária por idade;

- e) aposentadoria especial;
- f) auxílio-doença;
- g) salário-família; e
- h) salário-maternidade.

**II.** quanto ao dependente:

- a) pensão por morte; e
- b) auxílio-reclusão.

No entanto, isto restou modificado pelo art. 9º da EC nº 103/19, que possui aplicação imediata a todos os entes políticos. O rol de benefícios dos RPPS foi limitado às aposentadorias e à pensão por morte, bem como os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do RPPS ao qual o servidor se vincula.

No caso de extinção de regime próprio de Previdência Social, o ente federativo assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à sua extinção.

Uma Constituição Federal sempre é editada com a intenção de durar no tempo, contudo, a dinâmica político-social pode reclamar ajustes na vontade do poder constituinte originário. Para permitir que o texto constitucional seja alterado e se acomode à realidade social, o próprio poder constituinte originário cria o poder de reforma e estabelece o procedimento a ser seguido e as limitações a serem observadas. Por ser um poder instituído, condicionado e não inicial, o poder de emenda à Constituição está sujeito a limitações formais e materiais, estabelecidas no artigo 60 da Lei Maior.

A Constituição de 1988 ampliou significativamente o rol de limites materiais ao poder de emenda, as chamadas cláusulas pétreas, que não se restringem aos limites expressos no § 4º do art. 60 da Constituição. Como se sabe, no corpo do texto constitucional, existem cláusulas pétreas implícitas, as quais também integram o amplo rol de limitações materiais ao poder de reforma. Essas limitações não produziram efeitos se não fosse admitido o controle jurisdicional da observância das exigências instituídas pelo poder constituinte originário. Assim, toda emenda constitucional editada com desrespeito ao procedimento estabelecido ou às limitações impostas, padecerá de vício de inconstitucionalidade e ficará sujeita a controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Cumprido desde logo enfatizar que o artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal estabeleceu vedações substanciais em face do poder reformador (cláusulas pétreas), dispondo expressamente que:



Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

...

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais

Segundo a melhor doutrina as vedações instituídas em relação à modificação do texto constitucional, não ficam adstritas ao dispositivo acima transcrito, encontrando-se também difusas em vários outros de seus artigos, que consagram princípios e normas perenes e imutáveis, fundamentais à própria subsistência do sistema constitucional vigente.

Como guardião da Constituição Federal, incumbe ao Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade de qualquer emenda constitucional que vier a violar ou afrontar a Constituição originária.

Compete aos entes federativos “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas”. O poder constituinte originário – a Assembléia Nacional Constituinte – faz a Constituição. É o poder de fato. O poder constituinte derivado é poder constituído. É o poder jurídico, subordinado aos limites circunstanciais (art. 60, § 1º, da CF), procedimentais (art. 60, §§ 2º, 3º e 5º) e materiais, as chamadas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º), além de submeter-se aos limites implícitos decorrentes dos princípios constitucionais. A emenda constitucional, proveniente que é do poder constituinte derivado, que desrespeite tais limitações, expressas e implícitas no texto da Lei Maior, ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Há precedentes jurisprudenciais, já na vigência da Constituição de 1988, em que o STF declara a inconstitucionalidade de dispositivo de emenda constitucional. A emenda constitucional que atente contra o princípio federativo, contra a autonomia dos entes federados, pode, portanto, ser declarada inconstitucional, por ferir o cerne inalterável da Constituição (art. 60, § 4º, I).

Neste capítulo, estudar-se-ão as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas pelas seguintes entidades contra a Emenda Constitucional 103/2019: Associação Nacional dos Defensores Públicos (ADI 6254); Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e Associação Nacional dos Procuradores da República (ADIs 6255 e 6256); Associação dos Juízes Federais do Brasil (ADIs 6258 e 6289); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ADI 6271); Partido dos Trabalhadores (ADI 6279); União Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle (ADI 6361); Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ADI 6367); Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADIs 6384 e 6385); e Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADI 6916).



As referidas associações questionam dispositivos que instituem contribuição previdenciária extraordinária e alíquotas progressivas, que revogam regras de transição anteriores, que anulam aposentadorias já concedidas com contagem especial de tempo e que dão tratamento diferenciado às mulheres do regime próprio e do regime geral de Previdência Social no que diz respeito ao acréscimo no benefício de aposentadoria.

Segundo as entidades, as alterações afrontam a Constituição Federal e as bases do sistema da previdência social.

Na ADI 6254, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) questiona dispositivos que instituem contribuição previdenciária extraordinária e alíquotas progressivas, que revogam regras de transição anteriores, que anulam aposentadorias já concedidas com contagem especial de tempo e que dão tratamento diferenciado às mulheres do regime próprio e do regime geral de Previdência Social no que diz respeito ao acréscimo no benefício de aposentadoria.

As ADIs 6255 e 6256 foram ajuizadas por cinco entidades de classe – Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Na primeira ação, elas sustentam que a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária a que estão sujeitos (entre 14% e 19%) tem impacto desproporcional em seus subsídios sem que tenham sido criados benefícios correspondentes ao “abusivo aumento”. As entidades pedem liminar para suspender as alíquotas progressivas e a possibilidade de instituição de tributo extraordinário ou ampliação a base contributiva das aposentadorias e pensões.

Na ADI 6256, as cinco entidades questionam o dispositivo que considera nula a aposentadoria que tenha sido ou que venha a ser concedida por Regime Próprio de Previdência Social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social. Para as associações, é preciso abrir exceção para os casos de averbação de tempo de serviço previstos em leis específicas ou anteriores à Emenda Constitucional 19/1998, que, por expressa disposição constitucional, equivale a tempo de contribuição.

Na ADI 6258, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) também questiona as alíquotas progressivas, a cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos que superem o salário mínimo quando houver déficit atuarial e a previsão de instituição de contribuição extraordinária para os servidores públicos federais em caso de déficit. Para a Ajufe, as alterações afrontam a Constituição Federal e as bases do sistema da Previdência Social.

A ADI 6271, apresentada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), também discute os dispositivos que instituíram as alíquotas progressivas da contribuição



previdenciária para servidores. Em todas as ações, as entidades pedem, de forma imediata, a suspensão dos dispositivos que promovem as prejudiciais mudanças citadas.

Entre as ações de número 6254, 6258 e 6271, a Fenajufe foi admitida como *amicus curiae*. Nelas, são discutidas majoração das alíquotas, contribuição extraordinária, revogação das regras de transição, nulidades do cômputo do tempo de serviço sem correspondente contribuição anterior à emenda constitucional 20/1998, imunidade das aposentadorias por invalidez, redução das pensões, entre outros pontos da reforma do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público.

Ademais, o Sisejufe também entrou com um conjunto de ações coletivas para seus filiados, que questionam pontos específicos da EC 103/2019, no que prejudicam o servidor público. A impugnação foi fracionada por grupos temáticos, entre eles: o direito dos servidores às regras de transição das emendas 41 e 47; a vedação ao aumento abusivo das alíquotas e da base de cálculo da contribuição para ativos, aposentados e pensionistas; a impossibilidade de anulação de aposentadorias com contagem recíproca entre RGPS e RPPS. Em todos os casos, demonstra-se que a reforma violou cláusulas pétreas, considerando o histórico de pronunciamentos judiciais sobre alterações anteriores e os limites impostos ao Poder Constituinte Derivado.

Acrescente-se que em 2022 o Sintrajufe/RS ingressou com ação civil pública buscando declarar, incidentalmente, em controle difuso, a inconstitucionalidade do artigo 35, incisos III e IV, da emenda constitucional 103/2019, na parte em que revogou as anteriores regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6-A, todos da emenda constitucional 41/2003, e no artigo 3º da emenda constitucional 47/2005. A ação destaca que a emenda constitucional (EC) 103/2019 revogou as regras constitucionais de transição previstas na emenda constitucional 41/2003 e na emenda constitucional 47/2005. Argumenta, então, que essas normas foram substituídas “por regras de transição com novos requisitos muito mais gravosos, presentes nos artigos 4º e 20º, frustrando a justa expectativa dos servidores públicos civis da União em obter o benefício de aposentadoria com base nos requisitos estabelecidos previamente”.

As ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) que questionam artigos da reforma da Previdência (emenda constitucional 103/2019) estavam na pauta virtual do Supremo para sessão virtual e tiveram seus julgamentos suspensos em setembro de 2022, por pedido de vista de Ricardo Lewandowski. Com a retomada do julgamento, foi novamente interrompido, em junho de 2023, agora por destaque de Fux.

Até o momento, o ministro Luís Roberto Barroso, relator, votou no sentido de declarar a constitucionalidade de regras contestadas e apenas atendeu, de forma parcial, um dos pedidos apresentados nas ações.

Barroso apresentou seu voto em 12 ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) que questionam vários pontos da nova Emenda Constitucional 103/2019. Ele declarou a constitucionalidade de regras contestadas e apenas atendeu, de forma parcial, um dos pedidos apresentados nas ações.





Para o ministro, as regras da reforma devem ser mantidas. Apenas o artigo 149, parágrafo 1º-A, inserido na Constituição pela emenda, deve ser interpretado no sentido de que a base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas somente pode ser aumentada se persistir, comprovadamente, déficit previdenciário mesmo após a adoção da progressividade de alíquotas.

#### 4.1 DÉFICIT

Ao analisar o contexto da nova Reforma da Previdência, Barroso observou que o déficit no setor é incontestável e piorou significativamente nos últimos anos. Segundo ele, o pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do Produto Interno Bruto (PIB) e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. A seu ver, mudanças que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção (STF, 2023).

Um dos pontos destacados pelo relator é que a população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de natalidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais velhos (STF, 2023).

#### 4.2 AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL

Em relação aos questionamentos sobre a tramitação da emenda no Congresso Nacional, o relator ressaltou a necessidade da autocontenção judicial, sobretudo porque a reforma previdenciária é de difícil obtenção de consenso. Além disso, a proposta foi aprovada pela maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional (STF, 2023).

Por outro lado, em seu entendimento, a interpretação da Presidência do Senado às normas regimentais aplicáveis à tramitação foi razoável, e esse entendimento deve ser respeitado pelo Poder Judiciário (STF, 2023).

#### 4.3 PREMISSAS FÁTICAS DA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA

O ministro também rebateu a alegação de que o Congresso Nacional teria se baseado em premissas equivocadas para aprovar a emenda. Segundo Barroso, o parecer técnico apresentado em uma das ações não é capaz de afastar a presunção de veracidade das informações prestadas anualmente no relatório de execução orçamentária da União, que é fiscalizado, inclusive, pelo Tribunal de Contas. Em dezembro de 2019, o Tesouro Nacional projetou um desequilíbrio crescente, estimado em R\$ 52 bilhões, para 2020, e em R\$ 201,7 bilhões, para 2050 (STF, 2023).



#### 4.4 CARÁTER SOLIDÁRIO

Em relação ao argumento de que a reforma teria acabado com o caráter solidário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o ministro explicou que o princípio da solidariedade significa que, de modo geral, as pessoas não contribuem para o custeio de sua própria aposentadoria, mas para a viabilidade do sistema como um todo. Essa situação não foi alterada pela emenda, e a proposta de instituição do sistema de capitalização foi rejeitada na Câmara dos Deputados (STF, 2023).

#### 4.5 PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS

Sobre a progressividade das alíquotas dos servidores públicos, Barroso entendeu que a medida não caracteriza confisco, já que busca efetivar o princípio da capacidade contributiva, estabelecendo, inclusive, deduções na alíquota-base de 14% para as faixas remuneratórias mais baixas. Por outro lado, se o servidor tem aumento na contribuição previdenciária, também se beneficia de redução no Imposto de Renda (STF, 2023).

#### 4.6 CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA

O relator afirmou, ainda, que a mera previsão constitucional da possibilidade de criar a contribuição extraordinária não ofende cláusula pétrea. Caso ela seja instituída, a lei a ser aprovada será sujeita ao exame rigoroso das possíveis violações a normas constitucionais, inclusive as apontadas nas ações, como os princípios da vedação ao confisco e da proporcionalidade (STF, 2023).

#### 4.7 REGRAS DE TRANSIÇÃO

Para o relator, a revogação das regras de transição das reformas de 2003 e de 2005 não viola os princípios da segurança jurídica e da confiança, pois as normas geraram direito adquirido apenas para os servidores que cumpriram os requisitos previstos até a data da revogação. Já os servidores que tinham mera expectativa de direito faziam jus somente a uma transição razoável, e não à manutenção perpétua de determinado regramento (STF, 2023).

Em relação às regras de transição da reforma de 2019, o ministro frisou que a análise comparativa entre o cenário antigo e o atual permite afirmar que o impacto das mudanças foi pequeno para quem estava mais perto de completar os requisitos para a aposentadoria (STF, 2023).

#### 4.8 PENSÃO POR MORTE

Sobre os novos critérios de cálculo da pensão por morte, sustentou que o patamar está próximo à realidade de outros países e é compatível com os valores de pensão alimentícia comumente fixados pelo Judiciário (STF, 2023).



A seu ver, a vedação ao recebimento de mais de uma pensão por morte, no âmbito do mesmo regime de previdência social, é razoável, pois já há regras de proibição à acumulação pelo próprio servidor (STF, 2023).

#### 4.9 CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

O artigo 149, parágrafo 1º-A, da Constituição, com a redação dada pela emenda prevê que, 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 o salário-mínimo (STF, 2023).

Em seu voto, Barroso deu ao dispositivo interpretação no sentido de que a base de cálculo somente possa ser aumentada em caso de persistência comprovada de déficit previdenciário após a adoção da progressividade de alíquotas. Para o relator, essa interpretação é mais adequada à especial proteção conferida ao idoso e ao princípio da proporcionalidade, que exige a adoção da medida menos gravosa ao direito ou princípio constitucional em jogo (STF, 2023).

Ele assinalou que a ampliação da base de cálculo da contribuição recai apenas sobre aposentados e pensionistas, que, em geral, estão em situação de maior vulnerabilidade que os servidores em atividade. Além disso, eles contribuem exclusivamente por força da solidariedade, uma vez que não terão direito a nenhum outro benefício ou ao recálculo dos que já recebem. Por isso, a progressividade de alíquotas deve necessariamente vir antes do aumento da base de cálculo de inativos e pensionistas, como forma de sanar o déficit do sistema (STF, 2023).

O Ministro relator votou pela improcedência de todas as ações, embora tenha atribuído interpretação conforme ao art. 149, §1º-A, da CF para que a majoração da base de cálculo dos inativos seja precedida, necessariamente, pela tentativa de contenção de déficit pela adoção prioritária do regime de alíquotas progressivas, considerando a proteção constitucional ao idoso e o princípio da proporcionalidade. Em seguida, Edson Fachin apresentou voto divergente acolhendo alguns pontos das ações, para declarar a inconstitucionalidade de determinadas regras (STF, 2023).

O ministro pontuou que a Corte já assentou a inexistência de direito adquirido a determinado regime jurídico funcional, securitário ou tributário, de modo a permitir alterações na proteção social que deve ser conferida aos servidores públicos e ainda sobre a carga tributária a ser imposta para o custeio do seu sistema próprio de previdência (STF, 2023).

Segundo o ministro, apenas o argumento econômico de "déficit" não autoriza toda e qualquer alteração de regime jurídico. Para Fachin, "a previdência do servidor é política pública que pode se associar a outros propósitos de estabilidade e recrutamento desses profissionais, podendo ser compensada pelo Estado por meio de outras fontes" (STF, 2023).



No mais, Fachin entende que não razão para que a cobrança de contribuição aos inativos do RPPS - Regime Próprio da Previdência Social dê-se em bases majoradas em relação aos trabalhadores em geral e para a instituição aberta e difusa de contribuições extraordinárias, sob mera alegação de haver "déficit" (STF, 2023).

Nesse sentido, votou para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da EC 103/19 que dispõe:

Art. 149.

§ 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

Por fim, o ministro asseverou que o acréscimo sobre o cálculo de benefícios, instituído em favor das trabalhadoras mulheres filiadas ao RGPS - Regime Geral da Previdência Social, deve ser aplicado em igual modo e sem distinção às mulheres servidoras vinculadas ao RPPS - Regime Próprio da Previdência Social (STF, 2023).

Em seguida, o Ministro Luiz Fux pediu destaque e interrompeu o julgamento virtual em setembro de 2023. Agora, o caso será reiniciado em plenário físico, em data a ser definida (STF, 2023).

No Executivo, há uma queda de braços sobre mudanças nas regras da previdência. Em janeiro de 2023, o ministro-chefe da Casa Civil, Rui Costa (PT), afirmou que o Planalto ainda não estuda qualquer proposta de atualização da reforma previdenciária. Costa contrariou o que afirmou Carlos Lupi (PDT) ao tomar posse do Ministério da Previdência, o qual tem planos de trabalhar contra a reforma aprovada no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro PL, ao que ele chamou, durante discurso, de "antirreforma" (STF, 2023).

Diante da conjuntura exposta, o atual sistema econômico e político da previdência social tem passado por diversas reformas que tem por resultado a restrição de direitos e garantias sociais, inclusive no que se refere à proteção previdenciária. O princípio da proibição do retrocesso social corresponde a um instrumento de limitação do Poder Reformador em criações de normas contrárias ao poder Constituinte originário, ou seja, as normas direitos sociais fundamentais, como o direito previdenciário, não podem ser restringidos.

Dessa forma, todas as conquistas sociais no setor previdenciário devem ser garantidas e reconhecidas. Caso não haja esse reconhecimento temos a configuração do retrocesso social.

Portanto, o relato das reformas na previdência social, no pós 1988, mostra que essas reformas não foram orientadas pelo princípio da proibição do retrocesso social. Dessa maneira, as Emendas Constitucionais não agem como garantia de que os graus de implementações dos direitos sociais adquiridos



não serão reduzidos, de modo a preservar o mínimo existencial humano, uma vez que diversos direitos previdenciários conquistados foram se reduzindo ao longo do tempo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O atual momento da jurisdição constitucional demanda que haja uma análise sistêmica da atuação do órgão responsável pela realização do controle de constitucionalidade. No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão destacado para a análise da constitucionalidade das normas, em único ou último grau. A mais recente reforma previdenciária na Constituição pode conferir às decisões do Tribunal efeito vinculante e eficácia erga omnes em determinadas situações.

Com pouco mais de vinte anos desde sua promulgação, a Constituição de 1988 já conta com 128 emendas constitucionais, o que evidencia a existência de uma ânsia reformadora que tem guiado os sucessivos governos. Em consequência disso, os casos de emendas constitucionais declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal têm aumentado significativamente. Inevitável supor a tendência de que, a cada emenda constitucional, siga-se uma ação direta de inconstitucionalidade proposta pelas forças políticas vencidas no processo de elaboração da emenda. A par dessa realidade, surge a importância do estudo do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Embora não haja divergências quanto à possibilidade de apreciação da constitucionalidade de dispositivo do poder reformador, o tema não é simplesmente teórico, é uma realidade atual amplamente exemplificada por vários julgados de ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal.

O que se pretendeu, ao longo deste artigo, foi estudar os limites constitucionais ao poder de reforma e, a partir desse estudo, analisar o controle de constitucionalidade repressivo e a possibilidade de controle preventivo de emendas constitucionais e o papel da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal em relação ao tema.

O debate não é inédito, tendo surgido ao final de década de 1950, quando a Alemanha divergia acerca da legitimidade de uma lei fundamental redigida e promulgada por uma assembleia constituinte cujo protagonismo coube não ao povo alemão, mas ao governo aliado de ocupação (SARLET, 2009). Há mais de 60 anos de sua vigência, a Lei Fundamental de Bonn hoje é referência no Direito Constitucional contemporâneo, sendo responsável pela consolidação de um patriotismo constitucional comprometido com a intangibilidade dos direitos fundamentais. Entretanto, quando da sua elaboração, a falta de legitimidade do processo suscitou controvérsias devido à ausência de uma assembleia representativa ou de uma consulta popular.

Nesse contexto, o professor Otto Bachof, da Universidade de Tübingen, faria história ao fazer tal questão: seria possível que normas constitucionais fossem inconstitucionais por violar um princípio jurídico absoluto ou o próprio sistema interno do texto, promovendo assim uma modificação substancial de seu



conteúdo? Sua preocupação era livrar o texto constitucional de dispositivos que contrariassem preceitos fundamentais de justiça, cujo fundamento estaria no Direito Natural. Sendo o povo titular do Poder Constituinte, o texto deveria refletir o sentimento de justiça enraizado em cada membro da coletividade (ESTRELLA, 2004).

Em crítica aberta aos teóricos adeptos do conceito formal de Constituição, Bachof expõe que a Constituição será válida — entendida enquanto legítima — tão somente no caso de o legislador considerar “os ‘princípios constitutivos’ de toda e qualquer ordem jurídica e (...) atender aos mandamentos cardeais da lei moral, possivelmente diferente segundo o tempo e lugar, reconhecida pela comunidade jurídica, ou, pelo menos não os renegar conscientemente” (BACHOF, 1994). Portanto, a norma originária do texto que fosse incompatível com norma constitucional superior, com a “mudança de natureza” de normas constitucionais ou com o Direito Supralegal recebido na Constituição, seria afastada. Se violar princípios não escritos conformadores do sentido do texto, o Direito Constitucional consuetudinário e o Direito Supralegal não positivado, também poderá sê-lo.

O presente artigo se propôs a analisar a atuação jurídica da Corte no que tange às alterações promovidas no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais pela Emenda Constitucional nº 103/2019, em um período marcado por grande instabilidade político-institucional e limitada capacidade de produção de políticas, tanto de estabilização quanto de reformas.

Nos moldes de sociedade do mundo moderno, a Previdência Social é um direito humano inquestionável, pois contingências que impossibilitem o autossustento do indivíduo são uma situação se não possível, provável. Além disso, desde quando os primeiros sistemas de seguridade social foram instituídos, os países tendem a aprimorá-los e não excluí-los de seus ordenamentos jurídicos.

Em virtude dessa significância, vários organismos internacionais já inseriram o direito à seguridade social como um bem que deve ser tutelado pelo Estado. Com a Organização Internacional do Trabalho, a concepção não seria diferente. Pouco tempo depois de sua fundação, muito em decorrência do dispositivo que previa a seguridade social na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a OIT editou as Convenções nº 102 e 157, que estabelecem normas mínimas de seguridade social e uma série de parâmetros que os estados-membros deveriam se comprometer em cumprir, no sentido dar um mínimo de segurança aos trabalhadores.

Esse mínimo estabelecido pela OIT, embora determine parâmetros, não cria modelos específicos que os ordenamentos devam seguir. Tal medida é adequada por respeitar as diferentes realidades vividas por cada sociedade. E como o Direito erige-se sobre as relações sociais, deve-se compreender que diante de relações sociais diferentes, mecanismos jurídicos diferentes são desenvolvidos.

Coaduna-se com o pensamento de Borges (2019, p. 31), para quem uma das principais características do texto constitucional de 1988 é a especial atenção dada à proteção dos direitos fundamentais sociais. Tal



atenção não se reflete apenas no extenso rol de direitos fundamentais sociais previstos, senão também no grau de detalhamento do próprio conteúdo desses direitos.

A hipótese aqui testada é que a Corte vem se utilizando, nos casos de controle de constitucionalidade da reforma previdenciária de 2019, de um leque de estratégias decisórias informais que garantem a ela um espaço de manobra em relação aos demais poderes, pouco acionando seu poder de veto constitucional.

A Constituição Federal de 1988 tem como uma de suas características a rigidez, que decorre da maior dificuldade para a sua modificação do que para a alteração das demais normas infraconstitucionais do ordenamento jurídico. Essa rigidez traz como principal consequência o princípio da supremacia da Constituição, o que significa dizer que a Lei Maior está no vértice do sistema jurídico. A Constituição não retira o seu fundamento de validade de nenhum diploma jurídico superior, firma-se, simplesmente, pela vontade das forças determinantes da sociedade. Essa magnitude que fundamenta a validade da Constituição é conhecida como poder constituinte originário. O texto constitucional, apesar de rígido, não é imutável, pois a imutabilidade é tese absurda que colide com a realidade da vida dinâmica, que sofre mudanças, renovações e progressos. Aceita-se, portanto, que a Constituição seja alterada pelo chamado poder constituinte derivado, ou de reforma, empregando-se os meios previstos pelo próprio poder constituinte originário, que estabelece o procedimento a ser seguido e as limitações a serem observadas. A expressão poder de reforma inclui tanto o poder de editar emendas à Constituição como o poder de revisão do texto.

As emendas constitucionais são previstas no corpo da Constituição como via formal de manifestação do poder de reforma e têm por objetivo possibilitar a atualização do ordenamento constitucional sempre que necessário. Pela natureza de poder constituído é inquestionável que o poder de reforma seja limitado, uma vez que é regrado por normas da própria Constituição que ditam seu procedimento e modo de agir, não podendo deles se distanciar sob pena de vício, ficando a reforma constitucional sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade. O poder de reforma está contido em um quadro de limitações de forma, que compreendem os limites procedimentais, temporais e circunstanciais; ou de conteúdo, que restringem as matérias que podem ser objetos de reforma, são as chamadas cláusulas pétreas.

O poder de emenda à Constituição encontra seu fundamento de validade no poder constituinte originário e, por isso, está sujeito ao controle de constitucionalidade, destinado a conferir a conformidade de suas manifestações com os parâmetros de adequação ao sistema. O poder de reforma se sujeita a limites formais e materiais, os quais não podem ser descumpridos, sob pena de a emenda ser declarada inconstitucional. Importante ressaltar que tais limitações estabelecidas pelo poder constituinte originário não podem ser objeto de deliberação e modificação pelo poder de reforma, por também fazerem parte do núcleo intangível da Constituição.

Controle de constitucionalidade é um mecanismo de correção destinado a restabelecer a harmonia do ordenamento jurídico e consiste na verificação da compatibilidade entre qualquer ato normativo e a



Constituição. A declaração de inconstitucionalidade é o reconhecimento da invalidade de uma norma e objetiva interromper sua eficácia. O controle de constitucionalidade pode ser classificado quanto à natureza do órgão de controle, podendo ser controle político ou judicial; quanto ao momento de exercício do controle, podendo ser controle preventivo ou repressivo; quanto ao órgão judicial que exerce o controle, podendo ser sistema difuso ou concentrado; e, por fim, quanto à forma ou modo de controle judicial, podendo ser incidental ou abstrato.

No Brasil, desde a reforma de 1925/1926 feita à Constituição de 1891, o Supremo Tribunal Federal admite o controle jurisdicional das observâncias dos limites impostos ao poder de emenda, oportunidade em que pela primeira vez foi chamado a discutir sobre a validade de reforma constitucional. Nessa ocasião, o STF entendeu-se competente para avaliar a constitucionalidade de emendas constitucionais e, desde então, mantém-se firme no mesmo entendimento. Assim, o Poder Judiciário pode declarar a inconstitucionalidade de emendas constitucionais. Essa competência do Supremo Tribunal Federal não se estende às normas constitucionais originárias, uma vez que a tese de que há hierarquia entre elas é incompatível com o sistema de Constituições rígidas, sendo impossível a declaração de inconstitucionalidade de normas constitucionais originárias.

Só é possível, portanto, o controle de constitucionalidade de normas constitucionais derivadas. Dessa forma, se o controle for realizado depois de a emenda haver sido promulgada, será repressivo e jurisdicional. Pode ser feito por via incidental, na análise de um caso concreto, por qualquer juiz ou tribunal, ou pode ser efetuado o controle abstrato por meio de ação direta de inconstitucionalidade a ser julgada pelo STF. Além disso, o STF também já admite que o controle ocorra antes mesmo de a emenda constitucional entrar em vigor. No MS 20.257/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves, o Supremo Tribunal entendeu ser cabível mandado de segurança impetrado por parlamentar com a finalidade de atacar proposta de emenda constitucional cujo conteúdo viole alguma das cláusulas pétreas do § 4º do art. 60 da Constituição. A legitimidade para impetrar o mandado de segurança é somente do parlamentar federal, pois é dele o direito subjetivo de não ser convocado a participar de votação inconstitucional.

Destaca-se que esta é a única hipótese de controle de constitucionalidade jurisdicional e preventivo admitido no direito brasileiro. O STF, portanto, reconhece a possibilidade de fiscalização, em sede judicial, da constitucionalidade de propostas de emenda que ultrapassem os limites impostos ao poder reformador. Portanto, em relação ao controle de constitucionalidade, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal aprecia a discussão acerca da constitucionalidade de emendas constitucionais, não encontrando problemas para declarar, quando necessário, a inconstitucionalidade de normas editadas pelo poder reformador.

As normas previdenciárias estão em constantes alterações, diante da mudança da expectativa de vida, de necessidades econômicas e sociais, e quanto aos servidores públicos efetivos federais, principalmente





por causa de déficits e superávit orçamentário, e não há dúvidas de que ao decorrer dos anos novas mudanças precisarão ser inseridas no sistema previdenciário.

A Emenda n° 103/2019, que tramitou no Congresso Nacional como PEC 06/2019, foi promulgada no dia 12 de novembro, durante sessão conjunta do Congresso Nacional. O texto altera regras de aposentadorias e pensões para mais de 72 milhões de pessoas, entre trabalhadores do setor privado que estão na ativa e servidores públicos.

Durante a tramitação da PEC, diversas entidades representativas de carreiras típicas de Estado trabalharam intensamente no Congresso Nacional para auxiliar na produção de um texto mais equilibrado e que não ofendesse pontos vitais da Constituição Federal. No entanto, com a aprovação sem o devido debate, as entidades propuseram ADIs com o objetivo de promover a reanálise judicial, no STF, dos pontos que compreendem serem inconstitucionais.

Dentre as alterações propostas e aprovadas estão a diferença injustificável de critérios para aposentadoria das mulheres no RGPS e RPPS; sistema de alíquotas progressivas e extraordinárias, que da forma promulgada configuram confisco de salários dos servidores públicos; cassação de aposentadorias concedidas sob a égide de outro texto constitucional, em ofensa ao ato jurídico perfeito e segurança jurídica; bem como a revogação tácita de regras de transição aprovadas nas emendas constitucionais 41/2003 e 47/2005, o que novamente afasta a segurança jurídica e a legítima expectativa daqueles que há mais de 15 anos estão em transição para aposentadoria.

Desde a primeira oportunidade em que o STF foi chamado a analisar a constitucionalidade de reforma constitucional, não surgiram dúvidas de que o poder reformador, sujeito às limitações impostas pelo poder constituinte originário, está sujeito à jurisdição constitucional. Atualmente, com a grande ânsia por reformas constitucionais, diversas emendas são editadas em desconformidade com as restrições impostas pelo poder constituinte originário e, conseqüentemente, são submetidas ao controle em sede judicial.

A judicialização da reforma da Previdência é realizada como última medida, após aproximadamente nove meses de trabalhos realizados no Congresso Nacional para evitar que pontos inconstitucionais fossem promulgados. O Supremo Tribunal Federal vem exercendo diuturnamente sua função de guardião da Constituição Federal e espera-se, em sede cautelar, a suspensão da eficácia dos artigos pontuais que não se encontram alinhados com a ordem constitucional vigente, como forma de importante proteção da previdência social.



## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Hermes Arrais. *Reforma da previdência – Emenda Constitucional n. 103/2019 e o regime geral de Previdência Social*. São Paulo: Saraiva, 2020.

BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* Coimbra: Almedina, 1994. p. 42-43.

BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?*. Tradução: José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BACHOF, Otto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Intervenção Federal e Intervenção Estadual no Estado Federal. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalista Atual: Teoria do Federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p.93-107.

BARROS, Sérgio Resende de. Lei Federal, Lei Federativa, Lei Nacional. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalista Atual: Teoria do Federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p.60-66.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BEVERIDGE, Sir W. *O Plano Beveridge: relatório sobre o Seguro Social e serviços afins*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORGES, Daniel Damásio. *L'Etat social face au commerce international*. L'Harmattan, 2013.

BORGES, Daniel Damásio. *O alcance dos tratados sobre os direitos sociais no direito brasileiro*. Curitiba: Editora Appris, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Vade Mecum. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Tomo 1. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Freitas Bastos, 1956. p. 392.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1987.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Tradução: Aroldo Plínio Gonçalves. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1992.

CASTILHO, Ricardo. Estado: Elementos Constitutivos, Conceito, Objetivos e Tipos. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalista Atual: Teoria do Federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p.2-34.

CASTIONI, Remi. *O sistema de proteção ao trabalho no Brasil*. Campinas: Ed. Autores Associados de Campinas, 2005.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 23. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.



ESTRELLA, André Luiz Carvalho. *Normas Constitucionais Inconstitucionais*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado, Rio de Janeiro, v. 58, 2004. p. 40.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007

FLEURY, S. A Segurança Social inconclusa. In: FLEURY, S. *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004.

GARCIA, Emerson. *Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Reforma previdenciária*. São Paulo: Juspodvm, 2020.

GOES, Hugo. *Manual de direito previdenciário – teoria e questões*. 15. ed. São Paulo: Ferreira, 2019.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: José Cretella Junior e Agnes Cretella. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de direito previdenciário*. 18. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Juspodivm, 2020.

KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a reforma da previdência*. São Paulo: Juspodvm, 2020.

La Documentation Française, mai 2011.

LOPES DA SILVA, Maria Lucia. *Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Poder constituinte reformador: limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Rio de Janeiro, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direito fundamental e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre. A Necessidade de Fortalecimento das Competências dos Estados-Membros na Federação Brasileira. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalista Atual: Teoria do Federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p.157-174.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 30.ed. São Paulo: Atlas, 2014.



MOREAU, Pierre. *O financiamento da seguridade social na União Europeia e no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da assistência Social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura de; CASTRO, Hélio Portocarrero de; CARDOSO, Renato Fragelli; MAGALHÃES, Uriel de. *O sistema previdenciário: aspectos institucionais e argumentos para a reforma*. 1994.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição Juridicamente Adequada: Transformações do Constitucionalismo e Atualização Principiológica dos Direitos, Garantias e Deveres Fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

PERTENCE, Sepúlveda. *O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência*. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 09, jan./fev./mar., 2007. Disponível em: . Acesso em: 22 maio 2023.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkimim. *Teoria da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Curso de direito internacional público e privado*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Limites constitucionais à competência de reforma constitucional no direito brasileiro. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *Estudos em homenagem ao Ministro Adhemar Ferreira Maciel*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 135-162.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Lei Fundamental da Alemanha e Seus 60 Anos e o Direito Constitucional Brasileiro: algumas aproximações*. Direitos fundamentais & Justiça, n. 7, abr./jun. 2009, p. 90.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 43. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. *O STF e o Controle de Constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão*. Revista de Direito Administrativo, São Paulo, n. 250, 2009. p. 217-218.

SÓLON, Ari Marcelo. *Teoria da Soberania Como Problema da Norma Jurídica e da Decisão*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 1986.

TEIXEIRA, A. *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade: atualizado conforme as Leis 9.868, de 10.11.1999, e 9.882, de 03.12.1999*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.