

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

THAIS JANAINA WENCZENOVICZ

VALÉRIA SILVA GALDINO CARDIN

ALEXANDER PERAZO NUNES DE CARVALHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Alexander Perazo Nunes de Carvalho; Thais Janaina Wenczenovicz; Valéria Silva Galdino Cardin. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-864-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais e seguridade. 3. Previdência social. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

O devido texto possui como tríade os eixos: Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social. Insta destacar que a seguridade social tem como base a valorização da dignidade do cidadão e reúne direitos sociais de diversos setores, como educação, saúde, Previdência Social, entre outros. Sendo assim, o seu principal objetivo é instituir uma sociedade justa e solidária, visando diminuir as desigualdades sociais. Nesse contexto, os trabalhos que seguem dialogam com premissas assentadas na realidade social brasileira.

O capítulo 1 intitulado (RE)PENSANDO O CUSTEIO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS sob autoria de Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos e Gabriela Oliveira Freitas promove uma análise principiológica sobre as fontes de custeio dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos- RPPS, abordando o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e o princípio da vedação do retrocesso social, com o intuito de demonstrar a possibilidade de coexistência harmônica dos mencionados princípios, para a almejada sustentabilidade do mencionado regime previdenciário. Instigou-se, por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, a reflexão acerca da imprescindível profissionalização e fortalecimento da gestão, a importância de aportes financeiros extraordinários promovidos pelos órgãos que exercem as funções de Estado (independentemente das contribuições ordinárias e das contribuições extraordinárias), além da instituição de novas receitas para a cobertura do déficit financeiro e atuarial dos RPPS. A pesquisa desenvolveu-se pelo método empírico dedutivo, com investigação utilizando a pesquisa doutrinária e jurisprudencial. No desenvolvimento buscou-se demonstrar, após um sucinto histórico da previdência social em especial a dos servidores públicos, os posicionamentos da doutrina e da jurisprudência sobre o tema-problema apresentado à luz da hermenêutica e interpretação constitucional bem como da dimensão principiológica da Constituição.

O segundo capítulo nominado A CONVERGÊNCIA DAS NORMAS DA CORTE IDH NA APLICAÇÃO DOS CONTRATOS EXISTENCIAIS REFERENTES À PREVIDÊNCIA PRIVADA de Marcelo Benacchio, Rodrigo de Sá Queiroga e Mikaele dos Santos tem como objetivo analisar o enfrentamento do tema 452 pelo STF no tocante à aplicação do princípio da isonomia, que demonstra compatibilidade normativa interna com a orientação da Corte IDH, na tutela dos direitos humanos. Foi possível pensar, a partir da aplicação dos contratos

existenciais referentes à previdência privada, sobre a inclinação de conformidade com o desenvolvimento econômico pautado por mecanismos de eliminação da discriminação de gênero. Para tanto, buscou-se observar, à luz da interpretação constitucional acerca dos contratos privados, o sistema de previdência social no Brasil, assim como, se o direcionamento normativo nacional coaduna com os valores internacionais de proteção aos direitos humanos, no que tange o direito ao desenvolvimento nos institutos de tutela da seguridade. Desse modo, pelo método hipotético-dedutivo, e bibliografia concernente ao tema, pode-se perceber uma evolução normativa de congruência na produção e interpretação dos dispositivos, com tendência à materialização do princípio da isonomia.

O terceiro capítulo com autores Érica Jaqueline Dornelas Concolato e Marcelo Barroso Lima Brito de Campos tem como objetivo analisar a efetividade do mínimo existencial no Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um benefício social garantido pelo artigo 203, V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, por intermédio da Teoria dos Princípios de Robert Alexy, que entende ser o mínimo existencial um meio de proteção da dignidade humana e relaciona os direitos fundamentais sociais como subjetivos, buscando a maior efetividade possível. Pretende-se neste trabalho, após uma breve abordagem sobre a origem e o conteúdo do mínimo existencial, esboçar a evolução dos direitos de Seguridade Social no Brasil e a previsão do BPC no ordenamento nacional, ressaltando a importância da Constituição Federal de 1988 neste sentido, abordando ainda o direito constitucional estrangeiro alemão, em caráter ilustrativo ao tema e para reforçar a sua compreensão. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, bem como o método dedutivo e comparativo, com a finalidade de estabelecer a efetividade do mínimo existencial no BPC pela teoria do autor Robert Alexy. O artigo denomina-se **A EFETIVIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL NO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À LUZ DE ROBERT ALEXY.**

O próximo capítulo intitula-se **A REFORMA DA PREVIDÊNCIA ENTRE O FUNDAMENTAL E A INDIGNIDADE RETÓRICA: A VIOLAÇÃO DE DIREITOS, PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DECORRENTES DA EC 103/2019** e tem como autores Francisco Fábio Barros Parente, Francisco Victor Vasconcelos e Cassius Guimaraes Chai. Aborda a Reforma da Previdência, focando na pensão por morte e suas modificações conforme a Emenda Constitucional nº 103/2019. Inicialmente, o artigo discute o conceito, a proteção normativa constitucional e a natureza jurídica da pensão por morte. Antes da EC 103/2019, a pensão por morte tinha natureza jurídica de substituição salarial, garantindo o mínimo existencial aos dependentes do segurado falecido. Entretanto, após a reforma, houve um retrocesso, limitando o valor do benefício e alterando sua natureza jurídica para auxílio à família. Em

seguida, apresenta um breve relato historiográfico sobre normas previdenciárias brasileiras. Por fim, o artigo analisa a Reforma da Previdência através da EC 103/2019 e sua influência no benefício da pensão por morte, destacando a violação de direitos, princípios e fundamentos da Constituição Federal. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica com análise de conteúdo do conjunto normativo sobre o objeto de estudo, artigos, monografias e perspectivas doutrinárias de autores especialistas na temática. O estudo foi dividido em três partes: conceito, proteção normativa constitucional e natureza jurídica da pensão por morte; breve relato historiográfico normativo previdenciário; e análise da Reforma da Previdência através da EC 103/2019 e sua influência na pensão por morte. Resultados esperados deste estudo são a compreensão das principais modificações no benefício da pensão por morte após a Reforma Previdenciária e a análise crítica das consequências dessas mudanças para os dependentes dos segurados falecidos. Além disso, espera-se evidenciar a violação de direitos, princípios e fundamentos da Constituição Federativa decorrentes da EC 103/2019.

O capítulo cinco possui o título **EDUCAÇÃO INCLUSIVA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIA NA REGIÃO NORTE BRASILEIRA: CONFLITOS LEGAIS E MITIGAÇÃO DE DIREITOS** e redação de Jéssica Feitosa Ferreira, Mariana Soares de Moraes Silva e Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira, aponta que o ensino básico de qualidade possui caráter constitucional de direito fundamental, de forma que é vedado qualquer critério discriminatório como etnia, religião, capacidade física ou cognitiva no sentido de impedir o exercício deste direito. No entanto, muitas crianças e adolescentes com deficiência na região norte do país são privados do acesso à educação, que deve satisfazer o critério de inclusão. Isso porque, na citada região, observam-se normas infralegais estaduais que limitam o quantitativo de alunos com deficiência por sala de aula. Em razão dessa limitação, busca-se, por meio deste artigo, verificar se as normas infralegais estaduais vigentes em alguns estados do norte do Brasil maculam o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com deficiência em face de todo o conjunto legal nacional, sobretudo da Lei n.º 13.146/2015, Lei Brasileira de Inclusão. Nesse sentido, a partir de pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa e método hipotético-dedutivo, buscou-se responder à seguinte pergunta: as normas estaduais vigentes na região norte do país mitigam o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com deficiência em face do conjunto constitucional-normativo brasileiro? Ao final da pesquisa, considerou-se que o limite de vagas para alunos com deficiência se configura verdadeiro obstáculo ao exercício pleno do direito à educação, principalmente a educação inclusiva, por desrespeitar a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Lei Brasileira de Inclusão, o que reclama medidas judiciais ou extrajudiciais para o combate à violação dos direitos das crianças e adolescentes com deficiência.

O penúltimo capítulo traz por uma análise histórica a evolução constitucional brasileira, diferentemente das experiências pretéritas, que é possível constatar que a atual Constituição Federal possui forte compromisso social, conclusão que se extrai das normas insculpidas, especialmente, nos artigos 5º e 6º. O Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, reflete a posição ideológica do Constituinte Originário, vetor interpretativo para a compreensão das normas constitucionais, destacando o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Os direitos sociais fundamentais são compromissos assumidos pelo Estado expressos na Constituição Federal de 1988 exigindo do Estado a implementação de Políticas Públicas para a efetiva concretização desses direitos. O artigo tem por objetivo estudar os avanços dos direitos sociais no constitucionalismo brasileiro, através de uma investigação científica, empregando a metodologia consistente na pesquisa bibliográfica, utilizando-se do método dedutivo. O texto intitula-se O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E AS NORMAS DE DIREITOS SOCIAIS e tem por autores Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira e Antônio Carlos Diniz Murta.

O último capítulo nominado O PODER SIMBÓLICO DO DIREITO E A LEI SOBRE A EQUIPARAÇÃO SALARIAL ENTRE HOMENS E MULHERES sob autoria de Daniela Miranda Duarte e Cleber Lúcio de Almeida indica que a Lei 14.611, de 03 de julho de 2023, impõe a igualdade salarial entre homens e mulheres que exercerem o mesmo trabalho ou as mesmas funções. A discussão é importante pois do ponto de vista normativo, a mulher está protegida contra a discriminação salarial, não se pode deixar de problematizar as desigualdades escondidas sob o manto da igualdade apenas formal. Esta Lei traz à tona uma relevante questão, que envolve a definição da sua relevância social diante do fato de que já existem normas nacionais, inclusive constitucionais, e supranacionais, que reconhecem o direito de as mulheres receberem os mesmos salários pagos aos homens que exercerem o mesmo trabalho ou as mesmas funções. Inicialmente, será analisada a tensão entre o dever ser e o ser da mulher no mercado de trabalho, cujo trabalho deveria ser valorizado de forma isonômica ao trabalho do homem, e no segundo tópico, a análise recairá sobre Lei n. 14.611 /2023. Esta é a questão enfrentada neste artigo, o qual, adotando como metodologia a revisão bibliográfica, demonstra que a relevância da Lei colocada em destaque está, principalmente, na sua função simbólica.

Excelente leitura.

Thais Janaina Wenczenovicz - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL
/UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

Valéria Silva Galdino Cardin - Universidade Estadual de Maringá e Centro Universitário
Cesumar

Alexander Perazo Nunes de Carvalho - Unichristus

Organizadores

(RE)PENSANDO O CUSTEIO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

(RE)THINKING THE COSTING OF PUBLIC SERVANTS' PENSION SCHEMES

Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira ¹

Marcelo Barroso Lima Brito de Campos ²

Gabriela Oliveira Freitas ³

Resumo

O presente artigo, promove uma análise principiológica sobre as fontes de custeio dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos- RPPS, abordando o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e o princípio da vedação do retrocesso social, com o intuito de demonstrar a possibilidade de coexistência harmônica dos mencionados princípios, para a almejada sustentabilidade do mencionado regime previdenciário. Instigou-se, por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, a reflexão acerca da imprescindível profissionalização e fortalecimento da gestão, a importância de aportes financeiros extraordinários promovidos pelos órgãos que exercem as funções de Estado (independentemente das contribuições ordinárias e das contribuições extraordinárias), além da instituição de novas receitas para a cobertura do déficit financeiro e atuarial dos RPPS. A pesquisa desenvolveu-se pelo método empírico dedutivo, com investigação utilizando a pesquisa doutrinária e jurisprudencial. No desenvolvimento buscou-se demonstrar, após um sucinto histórico da previdência social em especial a dos servidores públicos, os posicionamentos da doutrina e da jurisprudência sobre o tema-problema apresentado à luz da hermenêutica e interpretação constitucional bem como da dimensão principiológica da Constituição.

Palavras-chave: Hermenêutica constitucional, Regime próprio dos servidores públicos, Dimensão principiológica da constituição, Princípios do direito previdenciário, Novas fontes de custeio do rpps

Abstract/Resumen/Résumé

This article promotes a principled analysis on the sources of cost of the Public Servants' Own Regimes - RPPS, addressing the principle of the dignity of the human person, the principles

¹ Mestranda em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC de Minas Gerais. Procuradora do Estado de Rondônia. Advogada.. Procuradora Diretora da Procuradoria para Sistema de Proteção Social dos Militares

² Pós-doutor em Direito Tributário - UFMG (desde 2022). Doutor em Direito Público PUCMINAS/(2011). Procurador do Estado de Minas Gerais (desde 1998), Procurador-Chefe do IPSEMG (2003).

³ Pós Doutoranda em Direito pela Universidade de Bologna. Doutora, Mestre e Especialista em Direito Processual pela PUC Minas. Professora do PPGD FUMEC. Assessora Judiciária do TJMG.

of the financial and actuarial balance and the principles of the seal of the social retrocession, with the aim of demonstrating the possibility of harmonious coexistence of the above-mentioned principles, for the desired sustainability of the aforementioned pension system. Through bibliographic and jurisprudential research, the reflection on the indispensable professionalization and strengthening of management, the importance of extraordinary financial contributions promoted by the bodies performing state functions (independent of ordinary contributions and extraordinary contributions), as well as the establishment of new revenues for the coverage of the financial and actuarial deficit of the following a historical upheaval of social security in particular that of public servants, the positions of doctrine and jurisprudence on the topic-problem presented in the light of hermeneutics and constitutional interpretation as well as the principle dimension of the Constitution.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional hermeneutics, Proper regime of public servants, Principal dimension of the constitution, Principles of social security law, New sources of cost of the rpps

INTRODUÇÃO:

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no artigo 194, instituiu o sistema de seguridade social que tem por objetivo resguardar os indivíduos nas situações de adoecimento e risco social. Referido sistema é composto por três subsistemas: saúde, previdência e assistência social. O direito à saúde - concretizado através do Sistema Único de Saúde- e a assistência social possuem caráter universal e não contributivo. De modo diverso é a previdência social, que exige a contribuição financeira das pessoas vinculadas a um dos regimes instituídos pelo Constituinte.

A previdência social no Brasil, divide-se em previdência obrigatória (ou compulsória e com inscrição automática) e previdência complementar – RPC (cujo ingresso é facultativo). A obrigatória, por sua vez, é subdividida em Regime Geral de Previdência - RGPS e Regimes Próprios dos Servidores Públicos - RPPS. O regime geral protege todos os trabalhadores, exceto os servidores públicos efetivos que são obrigatoriamente vinculados ao regime próprio instituído por cada um dos entes federativos. Assim como em outras áreas, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece normas específicas a cada um dos subsistemas integrantes da seguridade social (os preceitos relativos à saúde estão nos Arts. 196 a 200 da CF; da previdência, nos Arts. 40, 201 e 202 da CF; e os da assistência social nos Arts. 203 e 204 da CF).

A doutrina destaca que um dos princípios específicos da previdência social é o caráter contributivo, cabendo aos entes federativos definir a alíquota da contribuição, base de cálculo, hipótese de incidência bem como legislar sobre as regras para a concessão dos benefícios, observados os preceitos constitucionais e as regras gerais da previdência.

Ocorre que o financiamento da previdência nem sempre foi tratado com o esmero devido. No caso dos RPPS, a exigência de contribuição previdenciária é relativamente recente e tal fato se agrava considerando as décadas de concessão de aposentadorias e outros benefícios previdenciários, sem que os potenciais beneficiários participassem do processo de arrecadação de recursos monetários para manutenção dos pagamentos. Por muito tempo, a aposentadoria dos servidores públicos decorria de uma relação administrativa e funcional, que só dependia da comprovação do tempo de serviço, fato que, somado a outros, causou impacto nas contas públicas fundamentando as reformas ocorridas ao longo da história no Brasil.

Diversas abordagens doutrinárias sobre o assunto revelam o desgaste advindo das reformas previdenciárias, que em atenção a necessidade de estabelecer regras para a concessão de benefícios previdenciários mais compatíveis com as mudanças demográficas e

estudos atuariais, trouxeram um grau de instabilidade e insegurança jurídica para os segurados.

A hermenêutica constitucional reflete a luz necessária para melhor entendimento do estudo quanto a existência no ordenamento jurídico de proposições fundamentais para a sustentabilidade da previdência dos servidores públicos. A partir de Gadamer¹ (Lopes, 2000, p. 102) passa de técnica de compreensão para ontologia do intérprete, valorizando os fenômenos históricos posto que, são fundamentais para a compreensão da atualidade.

Por tais razões, a hermenêutica e a interpretação constitucional ganham destaque neste trabalho. Da mesma forma, a “viagem” histórica, embora de forma resumida, fez-se importante para a compreensão da jornada de estruturação do regime previdenciário estudado - Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos- RPPS, conforme a Constituição Federal e nos princípios da dignidade da pessoa humana, do equilíbrio financeiro e atuarial e da vedação do retrocesso social. Urge destacar que o tema-problema circunda a necessidade de buscar soluções para a sustentabilidade dos RPPS, considerando as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvem o assunto, como a chamada “crise demográfica” e os resultados atuariais, sem olvidar o compromisso social com a pessoa humana e o princípio da vedação do retrocesso social. O estudo está fundamentado na dimensão principiológica da Constituição Federal.

Para tanto, este artigo procedeu a investigação utilizando a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial e o método dedutivo. No desenvolvimento buscou-se demonstrar os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema-problema apresentado à luz da hermenêutica constitucional, destacando o histórico da previdência social, em especial a dos servidores públicos, alvo da pesquisa. O trabalho aborda dimensões principiológicas da Constituição Federal, em especial os princípios da dignidade da pessoa humana, do equilíbrio financeiro e atuarial e da vedação do retrocesso social.

1 HERMENÊUTICA E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL.

A hermenêutica jurídica é um processo abstrato que visa dar sentido às normas, extraindo-lhes seu verdadeiro significado e o princípio que lhes deu vida. É um “domínio teórico, especulativo, cujo objeto é a formulação, o estudo e a sistematização dos princípios e regras de interpretação do direito” (BARROSO, 2009, p.107). Através da hermenêutica,

¹ Filósofo Alemão, Hans-Georg Gadamer (1900-2002).

torna-se possível afastar eventuais contradições, obscuridades ou mesmo suprir lacunas encontradas nas normas.

Distingue-se a hermenêutica constitucional da hermenêutica jurídica pelo objeto de investigação daquela, a Constituição Federal, que segundo Hesse é determinada pela realidade social e ao mesmo tempo determinante. Adverte o autor Alemão, em sua notável obra que trata da Força Normativa da Constituição², que não se deve fazer análise isolada da norma jurídica, mas conjugada com a realidade política e social (HESSE, 1991, p. 13-14).

A teoria da pirâmide jurídica, elaborada por Kelsen, concebe uma estrutura normativa hierarquizada, na qual no topo da pirâmide encontra-se a Constituição e depois, as demais normas (infraconstitucionais). Entretanto, poder-se-ia indagar sobre a razão que nos impõe respeito à Constituição. A teoria em destaque trata de uma norma fundamental, um modelo teórico e hipotético, uma norma pressuposta, que não está escrita em lugar algum, mas que concede fundamento científico para justificar a força da Constituição, como norma suprema. Daí decorre a supremacia da Constituição³, com linguagem e conteúdo singular, princípios próprios e caráter político com repercussão em todo ordenamento jurídico, direcionando a produção das normas inferiores em uma “construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas”. (KELSEN, 2009, p. 247).

Barroso, destaca a interpretação constitucional, como “atividade prática de revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma”. Além do que se conhece como momento final do processo interpretativo, que ocorre com a aplicação da norma jurídica, há outro “conceito relevante, que é a *construção*”, que consiste em de se extrair do texto constitucional o espírito da norma, ir além do que está expresso, além do texto. “A interpretação é limitada à exploração do texto, ao passo que a construção vai além e pode recorrer a considerações extrínsecas”. (BARROSO, 2009, p. 107).

As técnicas de interpretação não devem ser aplicadas isoladamente. Uma técnica não exclui qualquer outra, ao contrário, elas se completam. Todas as técnicas contribuem para o “sentido e o alcance da norma de direito” como “sincretismo de processos interpretativos conducente à determinação do alcance e sentido normativo” (DINIZ, 2007, p. 65- 67). Ainda sob esse ponto, a doutrina denomina de interpretação una, pois os diversos métodos “ajudam-

² A obra original tem o seguinte título: *Die Normative Kraft Der Verfassung*.

³ Cf. Konrad Hesse (1959), contrapondo-se à Ferdinand Lassalle(1907), discorre sobre a força normativa da Constituição. Expõe que o Direito Constitucional “deve explicitar as condições sobre as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível, propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional. Portanto, compete ao Direito Constitucional realçar, despertar e preservar a vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*), que, indubitavelmente, constitui a maior garantia de sua força normativa”. (HESSE, 1991, p. 27)

se uns aos outros, combinando-se e controlando-se reciprocamente” (FERRARA *apud* BARROSO, 2009, p. 129).

Apesar da citada unidade, no processo de interpretação de uma norma, deve-se atentar para o fato de que a interpretação gramatical é o momento inicial do processo interpretativo, entretanto no processo deve-se optar para aquela que seja mais compatível com a Constituição, sem modificar o sentido das palavras, que é a interpretação conforme a Constituição. Depois deve-se privilegiar os métodos sistemático e teleológico, por sua objetividade e por último o método histórico, que tem um papel secundário na busca do sentido da norma em virtude de sua subjetividade (BARROSO, 2009, p. 130).

O sentido de normas jurídicas, conforme já reconhecido, alcança não somente as regras jurídicas, mas também os princípios. Estes, como alicerces do ordenamento jurídico, exprimem o complexo conteúdo de ideias científicas e proposições fundamentais que informam e compõem o sistema jurídico. Necessário mencionar os estudos científicos promovidos até aqui, que justificam o atual estado da arte e, assim, destacam-se Jean Boulangier, precursor da normatividade dos princípios, seguido por Josef Esser, que formulou teorias sobre a principiologia jurídica (CARVALHO DIAS, 2022, p. 147). Karl Larenz, definiu os princípios como normas de grande relevância para o ordenamento jurídico posto que são eles que estabelecem os fundamentos para a aplicação do direito, mas que não são aplicáveis imediatamente aos casos concretos, indicando as diretrizes para a decisão a ser tomada em determinada situação fática. Ronald Dworking, para o qual, as regras são aplicadas ao caso concreto ou não (*all-or-nothing*), caso não possam ser aplicadas a determinado caso concreto devem ser absolutamente afastadas (é o tudo ou nada). Já os princípios, ainda na concepção de Dworking, contêm fundamentos para a decisão, que devem ser conjugados a outros fundamentos decorrentes de outros princípios (*dimension of weight*), ou seja, no caso de tensão entre princípios aquele com peso maior se sobrepõe ao outro, sem que o de menor peso, naquela situação concreta, perca a sua validade. (ÁVILA, 2022, p. 58-59).

Segundo Alexy, a distinção entre regras e princípios está relacionada a adequabilidade e os princípios seriam aplicados na medida mais elevada possível. Princípios são mandamentos de otimização e as regras são mandamentos definitivos, por conterem determinações no âmbito do fático e juridicamente possível (CARVALHO DIAS, 2022, p. 148). Dentre as funções exercidas pelos princípios, destaca-se a função normativa própria ou função normogênica, segundo a qual os princípios constituem a razão de todo o sistema jurídico, “proporcionando-lhe fundamentação de direito, assumindo, portanto, a posição de

normas efetivas. A partir desta concepção teórica, tem-se o reconhecimento doutrinário da sua natureza normativa própria com força vinculante e não apenas simples enunciado programático.” (CARVALHO DIAS, 2022, p. 152).

Considerando a denominada função normogênica dos princípios, como *ratio* das regras jurídicas e do próprio ordenamento jurídico, o presente artigo investiga soluções para o equilíbrio das contas dos RPPS, sem a intenção de esgotar assunto de tamanha envergadura, considerando as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvem o assunto, como a chamada “crise demográfica” e demais motivos que impactam nos resultados atuariais. Busca-se demonstrar que é possível buscar o equilíbrio financeiro e atuarial sem afetar o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da vedação do retrocesso social. Antes, porém, faz-se uma rápida incursão na história da previdência social, em especial na história do regime de previdência dos servidores públicos.

2 BREVE OLHAR PARA A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM DESTAQUE PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS – RPPS.

A proteção social é um valor perseguido pelo homem há muito tempo. Desde a pré-história, o homem identificou que obteria melhor êxito nas caçadas, na pesca e no compartilhamento dos alimentos se estivesse reunido em grupo. Com o tempo avançou para o amparo mútuo, adquirindo a compreensão de que a união de esforços proporciona maior êxito frente aos infortúnios e no cuidado de suas famílias. Segundo Russomano trata-se de “tendências inatas do homem: a *poupança* e a *caridade*” (RUSSOMANO, 1979, p. 2). Entretanto, somente no final do século XIX, a proteção social passou a ser institucionalizada, a integrar a ordem jurídica dos Estados (CASTRO, LAZZARI, 2022, p.4 e 5).

Destaca-se, na evolução da previdência social, a Lei dos Pobres (*Poor Law*), promulgada no período elisabetano (Inglaterra de 1861), como um marco em que o Estado passou a exercer o papel de garantidor da assistência às pessoas necessitadas, num delicado momento em que a Inglaterra enfrentava grave crise social, vindo o Estado exercer o papel de protetor desse grupo social.

Na Alemanha em 1883, sob a tutela do Chanceler Bismarck, durante o governo imperial de Guilherme I, diante da existente crise social e política, deliberou-se pela adoção de providências de Estado para dar resposta ao conflito estabelecido. O estadista elaborou um programa de seguro social, que na versão proposta seria celebrado entre empregados e patrões

por imposição do Estado que receberia a contribuição de ambos, limitando o recebimento do benefício aos trabalhadores contribuintes. Esse sistema passou a ser conhecido como Bismarckiano e ou de capitalização, custeado somente pelas contribuições de trabalhadores e empregadores, dos quais eram exigidas cotas de depósitos durante certo período, para que fizessem jus aos benefícios (AMADO, 2014). Mais tarde, na Grã-Bretanha de 1942, Sir William Henry Beveridge elaborou um outro plano, *Report on Social Insurance and Allied Services*, que ficou conhecido como Plano Beveridge, servindo de base para a elaboração de governos que possuíam raiz trabalhista por ser mais amplo do que o proposto por Bismarck. Tratava-se de um sistema de proteção universal, com garantias mínimas para todas as pessoas custeadas pelo orçamento estatal (CALIENDO, 2009, p.342).

Enquanto o modelo Bismarckiano propôs o custeio através da capitalização dos recursos vertidos pelos empregados e empregadores, o Beveridgiano, com característica de atendimento universal, propôs que toda a gama de direitos e garantias ofertadas aos menos favorecidos, deveria ser custeada pelo orçamento estatal.

No Brasil, os direitos sociais e a Seguridade Social ganham destaque constitucional, primeiro, em 1934, quando os direitos sociais foram proclamados pela Constituição, embora seguidamente, na Constituição de 1937, tenha sofrido verdadeiro retrocesso por conta da postura ditatorial, que sufocou as lutas políticas e a efetivação dos direitos conquistados. Em 1946, embora restaurada a democracia, os direitos sociais foram colocados na dimensão constitucional programática e como normas de eficácia limitada, o que impediu que fossem efetivados. A Constituição seguinte, de 1967, restringiu os direitos individuais, situação não corrigida pela Constituição de 1969. (DO NASCIMENTO, 2012, p. 25-35). Atualmente a Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispôs no Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, os Direitos Sociais.

Como norma infraconstitucional, a Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo n. 4.682 (BRASIL,1923), é considerada como marco inicial da Previdência Social no Brasil. Essa lei, assegurava a concessão de aposentadoria, mediante contribuição tripartite (trabalhadores, empregadores e Estado) aos trabalhadores das estradas de ferro, assim como pensão por morte aos seus dependentes. Também assegurava assistência médica e aquisição de medicamentos. Outras normas foram estabelecidas com fim de proteção dos trabalhadores de diversos ramos da atividade econômica, a exemplo da Lei 5.109/1926 e da Lei 5.485/1928. Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a atribuição de orientar e supervisionar a Previdência Social, período que registrou o primeiro escândalo decorrente de

fraude na previdência, tendo sido suspensa a concessão de aposentadorias por 06 (seis) meses para que fossem apuradas as denúncias (CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 32 e 33).

As aposentadorias dos servidores públicos por muito tempo eram concessões que decorriam do tempo de serviço prestado à Administração Pública e o custeio era de responsabilidade do ente federativo, com recursos do Tesouro. Os poucos órgãos gestores da previdência muitas vezes promoviam outros atendimentos, inclusive atendimentos médicos e hospitalares. Ocorre que os recursos financeiros não são infinitos e ao mesmo tempo em que os servidores públicos, estruturados através de sindicatos, buscaram melhorias remuneratórias, cresceu a necessidade de implementação de políticas públicas, exigindo que o orçamento público se adequasse para que toda a sociedade pudesse ser atendida, como é dever do Estado.

Marcelo Barroso, expõe que os militares e os servidores públicos foram pioneiros na estruturação do sistema de proteção social e que foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1891, que trouxe a previsão, no artigo 75, da aposentadoria por invalidez, no serviço da Nação, dos chamados funcionários públicos. A Constituição de 1934 trouxe previsão sobre pensão e aposentadoria, inclusive para parlamentares e juízes. Em 1937, a Constituição não tratou da pensão por morte, mantendo a previsão da aposentadoria dos funcionários públicos e juízes e a competência de fiscalização pelos Tribunais de Contas surgiu com a Constituição de 1946. A redação da Constituição de 1967 também tratou da aposentadoria (invalidez, compulsória e voluntária), bem como dos proventos (CAMPOS, 2022, p. 40).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) trouxe avanço normativo para o regime de previdência dos servidores públicos e com a recente EC 103 (BRASIL, 2019) outras mudanças foram instituídas, algumas aplicáveis a todos os entes federados e outras apenas à União. Em virtude da desconstitucionalização das regras de elegibilidade das aposentadorias, ficou a cargo dos entes federados dispor sobre tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

A previdência do servidor público, por muito tempo careceu de adequada estruturação, vem se amoldando ao conceito de governança corporativa e de profissionalização da gestão, movimento de extrema importância para o fortalecimento do sistema, que possui mais de 2.145 (dois mil cento e quarenta e cinco) RPPS no Brasil (BRASIL, 2022a). O advento da Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998), estabelecendo regras para o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS, na qualidade de norma regulamentadora do §20 do artigo 40 da Constituição (BRASIL, 1988)

facilitou a organização de inúmeras unidades gestoras dos RPPS, ao estabelecer a necessidade de observância às normas gerais de contabilidade, atuária, forma de financiamento, compensação financeira entre os regimes de previdência, além de outros aspectos relevantes que conduzem ao maior grau de profissionalização da gestão dos RPPS.

Para o fiel cumprimento das responsabilidades impostas aos gestores dos RPPS, que também são estendidas aos membros de Conselhos Deliberativo e Fiscal, conforme previsão contida no art. 8º da Lei nº 9.717 (BRASIL, 1988), é imprescindível melhor qualificação, especializando a atuação desses profissionais, orientados pelos Programas de Certificação Institucional e Profissional do Ministério da Previdência Social. Tal posicionamento encontra respaldo na Constituição Federal, no artigo 37, *caput* (BRASIL, 1988), que prevê a obediência, pela Administração Pública, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As alterações promovidas, portanto, nos últimos anos, inclusive ainda no século passado, instituíram fundamentos importantes direcionados à sustentabilidade, a exemplo da contributividade, importante para que se estabelecesse uma verdadeira concepção previdenciária, deixando de lado o antigo modelo em que a aposentadoria (por exemplo) era “fruto colhido” após anos de prestação de serviço, ainda que não houvesse a contribuição. Claro que a ausência de contribuição por décadas pode ser considerada uma das causadoras do desequilíbrio entre as receitas e despesas dos RPPS, embora não seja a única.

Desse modo, evidencia-se que uma das bases do sistema previdenciário, como de todo o sistema de seguridade social, é o custeio, pois todo e qualquer benefício não prescinde a fonte que lhe dá subsistência, conforme art. 195, §5º da Constituição (BRASIL, 1988). No caso da saúde e assistência social o custeio é indireto, mas na previdência a contribuição é diretamente recebida dos segurados e empregadores.

Cumprir destacar que os direitos fundamentais sociais, dentre os quais encontra-se a previdência social, tem por objetivo maior propiciar qualidade de vida para a pessoa humana dentro do que a doutrina e a jurisprudência costumam denominar de “mínimo existencial”, mas que na verdade deve prezar por um melhor padrão de vida das pessoas. Nesse sentido é que a busca pela sustentabilidade da previdência não pode ocorrer sem o devido cuidado com o cumprimento dos princípios da dignidade da pessoa humana, do equilíbrio financeiro e atuarial e da vedação do retrocesso social.

3 PRINCÍPIOS DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Ao distinguir regras e princípios, leciona Alexy, que princípios (segundo a teoria dos princípios) são normas que contém mandamentos de otimização e ordenam a realização de algo em alta medida, tanto quanto possível. Quanto às regras (segundo a teoria das regras) são normas que, se válidas, só podem ser cumpridas exatamente como prescritas, nem mais nem menos. A teoria dos princípios aceita que no catálogo de direitos fundamentais as regras estejam contidas (o plano das regras precede o plano dos princípios). Diferentemente, a teoria das regras afirma que o catálogo de direitos fundamentais se compõe somente de regras. (ALEXY, 2011, p. 64-68)

Nesse sentido, os princípios são mandamentos constitucionais nucleares e fundamentais do nosso ordenamento jurídico que, para correta aplicação, devem estar relacionados a alguma regra ou a outro princípio jurídico. No âmbito do direito previdenciário a doutrina especializada discorre acerca de vários princípios como o da solidariedade, dignidade humana, equilíbrio financeiro e atuarial e vedação do retrocesso social. Dentre os citados princípios encontram-se expressos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) a solidariedade (art. 3º, I e art. 40, *caput*), dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 *caput* e art. 201 *caput*). O denominado princípio da vedação do retrocesso social é um princípio implícito e que segundo a doutrina (MARTINEZ, p. 104-105 e ZUBA, p. 112-114) está fundamentado na segurança jurídica e no princípio da dignidade da pessoa humana.

3.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

Em âmbito interno, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988) é a dignidade da pessoa humana. Todos devem respeitar a pessoa humana, sem distinção de raça, credo, gênero, opiniões políticas, lugar de nascimento ou condição social. O respeito pela potencialidade e pela perfectibilidade, tanto que a Corte Suprema, registra vários julgados em que coloca o princípio da dignidade da pessoa humana no devido lugar de destaque, quando aduz sobre a necessidade de programas de reinserção social de presos - ADI 4729 (BRASIL, 2020) - e quando condena a discriminação por orientação sexual – ADI 4277 (BRASIL, 2011), ADPF 132 (BRASIL, 2011) e ADI 5543 (BRASIL, 2020). Outra decisão que merece atenção, trata-se do pagamento de proventos de aposentadoria por invalidez ao curador, quando o curatelado possui plena capacidade para exercer os atos da vida civil - RE: 918315 DF (BRASIL, 2023).

Wladimir Novaes Martinez, expõe a aplicação do postulado como princípio previdenciário, quando, por exemplo, defende que a dignidade da pessoa humana a revisão dos benefícios e o bom atendimento ao segurado, inclusive no Judiciário (MARTINEZ, 2015, p. 89-93). No mesmo sentido, Carlos Luiz Strapazzon e Maria Helena Pinheiro Renck, acentuam que embaraços injustificados à concessão ou à manutenção dos benefícios previdenciários causam grave repercussão ao segurado que tem sua autonomia (aptidão para o trabalho e para a vida em sociedade) e saúde exposta a riscos e danos irreparáveis, advertindo que “a principal finalidade desses direitos prestacionais sociais é a proteção da dignidade da pessoa humana nessa dupla dimensão: vital e existencial” (STRAPAZZON E RECK, 2014, p. 1562).

A dignidade da pessoa humana não é apenas um conceito filosófico, mas também jurídico, albergado pela Constituição, que na sua Supremacia, determina que todas as ações adotadas pelo Poder Público estejam condizentes com a dignidade, com o respeito e a deferência que a pessoa humana merece. Do mesmo modo, com o mesmo zelo que deve ser adotado pelos detentores de autoridade, a dignidade da pessoa humana deve ser a regente de todas as relações, inclusive as privadas. Não se trata mais de adotar procedimentos considerados socialmente elegantes ou educados, trata-se de observar a dignidade como princípio que se irradia por todo o ordenamento jurídico. Disso decorre que o Estado ao legislar, ao julgar e no exercício de suas funções executivas deve adotar postura ativa de preservação dos direitos fundamentais.

3.2 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NOS RPPS.

A ausência de fonte de custeio suficiente para o pagamento dos benefícios previdenciários é um dos fatores históricos para o desajuste financeiro e atuarial dos RPPS, mas não o único. A estrutura de gestão pouco profissional que perdurou por muito tempo, as regras desiguais de concessão de benefícios, o descuido com as aplicações dos recursos monetários (frutos das contribuições) no mercado financeiro, a (má) interferência política, ausência de transparência, inexistente controle de legalidade e conformidade, inexistência de estudo técnico atuarial anual (e sempre que fosse necessário para respaldar a concessão de benefícios aos servidores) e a ausência de um efetivo sistema de compensação previdenciária, são exemplos de problemas que favoreceram o quadro deficitário atual dos RPPS. Com a EC 20 (BRASIL,1998) e a previsão constitucional de que os regimes de previdência devem estar

fundados no caráter contributivo e atuarialmente equilibrado foi de exponencial importância para o amadurecimento dos regimes previdenciários.

O equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas devem ser suficientes para a cobertura de despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões por morte. O equilíbrio atuarial projeta o futuro, “é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas projetadas e estimadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere” (BRASIL, 2022). É através do estudo atuarial, feito anualmente, que se faz um diagnóstico do RPPS para que se promova medidas de equacionamento dos déficits, como eventual aumento de alíquotas adequadas às necessidades de cada RPPS, conforme art. 149, §§1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C da Constituição Federal (BRASIL, 1988)., de acordo com a massa de servidores, analisando o banco de dados de cada órgão, a expectativa de vida dos segurados e outras premissas tecnicamente importantes.

Desse modo, numa análise resumida, considerando o aspecto histórico de formação da previdência dos servidores públicos, agravadas pela crise demográfica e outros fatores que contribuíram para a existência de déficits, torna-se necessário pesquisar a possibilidade de novas fontes de receitas além das contribuições ordinárias e extraordinárias.

3.3 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL E AS NOVAS FONTES DE CUSTEIO DO RPPS.

Segundo Sarlet e Fensterseifer, a ideia do princípio da proibição do retrocesso é a de que o homem, sempre buscando sua proteção, a salvaguarda de uma vida digna, compõe o que ele chama de “patrimônio político-jurídico” que se consolida ao longo dos tempos e que esse patrimônio não pode ser vilipendiado, não pode retroceder. Fundamenta o autor, que esse princípio encontra respaldo no princípio da segurança jurídica, que se desdobra no princípio da proteção da confiança e nas garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada e aos limites materiais à reforma constitucional. Ainda destacam que referido princípio tem “por escopo preservar o bloco normativo – constitucional e infraconstitucional – já construído e consolidado no ordenamento jurídico, especialmente naquilo em que objetiva assegurar a fruição dos direitos fundamentais” (2017, p. 146).

Ainda, os autores acima citados, discorrem que, o constituinte originário, ao conceder direitos fundamentais, ao reconhecer direitos sociais de caráter positivo, impede a execução de atos (inclusive legislativos e até de emendas constitucionais) contrários ao que

foi proclamado e que ingressaram como patrimônio do destinatário do direito social (SARLET e FENSTERSEIFER, 2017, p. 147).

A ideia da proibição do retrocesso legal está diretamente ligada ao pensamento de conceder maior alcance aos direitos sociais, promovendo uma sociedade mais isonômica, diminuindo as desigualdades, evitando assim a retração desses direitos.

Inclusive, avançando no estudo, Marcelo Barroso, se detém na visão da doutrina e da jurisprudência sobre a segurança jurídica previdenciária dos servidores públicos, defendendo que os direitos expectados (aqueles que ainda não estão consolidados mas que estavam prestes a serem consolidados) também merecem proteção, indicando como um dos fundamentos para a tese, a plurissignificativa segurança jurídica, como condição de validade e legitimidade no Estado Democrático de Direito (CAMPOS, 2012, p. 38 e 272).

Ainda os ensinamentos de Marcelo Barroso:

Deve-se entender que as expectativas de direitos previdenciários são aquelas que ainda estão por acontecer, no futuro e não podem ser adjetivadas de meras. Por outro lado, deve-se entender como direitos expectados previdenciários aqueles já ocorridos, como o tempo já cumprido por exemplo, que a despeito de não constituir direito adquirido, merecem a proteção da ordem jurídica em homenagem à segurança jurídica e social, bem como à boa-fé e à confiança legítima” (CAMPOS, 2012, p. 262).

Destacando a segurança jurídica, como elemento fundamental no estudo do princípio constitucional da proibição do retrocesso, Ingo Wolfgang Sarlet discorre sobre uma conexão direta entre a segurança jurídica, a social e pessoal, destacando a segurança social (por estar relacionada ao tema debatido) por envolver a proteção aos direitos sociais. (SARLET, 2006, p. 7).

Nesse sentido, Thais Maria Zuba evidencia que o Estado deve ter um comportamento ativo na concretização desses direitos fundamentais, viabilizando ações no campo da saúde, educação, assistência social, trabalho e outros. Adverte sobre a necessidade de aproximar os direitos fundamentais do conceito material da igualdade. (ZUBA, 2011, p. 107).

Vê-se que o que o princípio da vedação do retrocesso (social) não professa a impossibilidade de alterações constitucionais ou legais sobre direitos sociais, como por exemplo, os benefícios previdenciários, mas sim, que esses direitos não sejam aviltados a ponto de perder sua própria razão de existir, que é a proteção dos seus beneficiários, a subsistência humana (própria e do núcleo familiar) e a manutenção de condição digna de vida das pessoas que necessitam daqueles recursos. Por isso, não é permitido ao constituinte derivado, banir do ordenamento jurídico direitos e garantias fundamentais, conforme previsão contida no art. 60, §4º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A EC 103 (BRASIL/2019), promoveu recente reforma previdenciária, que foi alvo de muitas e severas críticas, especialmente pelas classes representativas dos servidores públicos. Sabe-se que a justificativa para a reforma foi a existência de um déficit atuarial pois, se não equacionado, resultaria em severos compromissos financeiros para os entes federativos, que teriam que custear as despesas com folha de pagamento dos ativos, aposentados e pensionistas, caso os recursos aportados nos fundos do RPPS não fossem suficientes para pagar os aposentados e pensionistas, além de prejudicar severamente a implementação de políticas públicas em áreas essenciais, também relacionadas aos direitos sociais, como educação e saúde. A justificativa é legítima, mas também é legítimo o direito dos servidores públicos que merecem seja estabelecido um relacionamento com o Estado pautado na segurança jurídica. Por isso, outras soluções devem ser buscadas para a sustentabilidade da previdência dos servidores públicos, antes da promoção.

Estudo promovido por Marcelo Barroso descreve as inúmeras riquezas naturais do País e as possibilidades de melhor aproveitamento desses recursos no sentido de que seja destinando parte do valor arrecadado com a exploração de petróleo, gás natural, minerais e água para a Previdência Social.

O Estado brasileiro possui imenso potencial de recursos minerais, tais como ferro, nióbio, alumínio, bauxita, cobre, estanho, manganês, níquel e ouro, dentre outros. Há intensa exploração desses recursos por mais de 3.000 minas espalhadas em todo o território nacional, que faz do Brasil um dos cinco maiores produtores minerais do mundo.

[...]

O potencial hidráulico brasileiro é incrível, seja nas águas de superfície: rios, lagos e mares, seja nos aquíferos (reservatórios de águas subterrâneas). [...].

Em verdade, a União como proprietária e todos os entes federados como destinatários dos resultados da exploração dos recursos naturais brasileiros, são meros representantes, eis que os verdadeiros donos da propriedade e do resultado da exploração é o povo brasileiro (CF, art. 1º, parágrafo único), a quem esses bens realmente devem servir. [...]

O Estado de Rondônia publicou uma legislação progressista condizente com os fundamentos expostos nesse artigo, aplicando parte de sua receita com a CFURH no RPPS de seus servidores, nos termos do art. 76, da Lei Complementar Estadual nº 1.100/2021[...].

É essencial que se quebrem os paradigmas. Se existe a necessidade de criar, manter ou recuperar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social em seus regimes básicos (RPPS e RGPS, especialmente), não pode atribuir esse encargo exclusivamente aos trabalhadores, segurados, dependentes, agentes públicos ou seus empregadores. A conta é da sociedade e do Estado (CF, art. 194). Por isso, a busca pelas novas formas de custeio da previdência social é medida de construção do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º). Perseguir as novas fontes de receita da Previdência Social é medida de alteridade e empatia. (CAMPOS, 2023, p. 179- 188).

Importante destacar que o caso paradigma do Estado de Rondônia, que destinou parte das receitas oriundas da compensação financeira pela exploração dos recursos hídricos de geração de energia elétrica, remonta ao ano de 2014 com o advento da Lei Complementar nº

783 (RONDÔNIA, 2014). Também se destaca na referida norma a destinação de patrimônio imobiliário e direitos ao fundo financeiro.

Na busca por minimizar a deficiência financeira e o déficit atuarial dos RPPS é importante avaliar a possibilidade orçamentária e financeira do ente federativo em promover aportes financeiros, como fez Rondônia, que mais uma vez pode ser citado como exemplo, pois previu a amortização do déficit atuarial através de um plano de aportes que podem ser realizados mensalmente ou anualmente pelo Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, conforme Lei 5.111 de 1º de outubro de 2021 (RONDÔNIA, 2021).

Também, o Estado de Rondônia, recentemente, optou por desfazer a segregação de massa, instituindo, além da destinação de recursos dos *royalties* e dos aportes financeiros, parte do repasse duodecimal de cada órgão para o RPPS, conforme previsto na Constituição Estadual:

Art. 137-A. O excedente de repasse duodecimal do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, será destinado à promoção do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social estadual, observando os seguintes parâmetros: (NR dada pela EC nº 147, de 22/09/2021 – DO-e-ALE. nº 172, de 27/09/2021)

I - a destinação do excedente de repasse duodecimal do Poder Executivo será de, no mínimo, 20% (vinte por cento); e (NR dada pela EC nº 147, de 22/09/2021 – DO-e-ALE. nº 172, de 27/09/2021)

II - o excesso de arrecadação apurado pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado de Rondônia será destinado integralmente a equalizar o déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, na proporção de cada Poder ou Órgão Autônomo.

[...]

§ 4º A transferência do montante correspondente ao excedente de repasse duodecimal será realizada diretamente por cada Poder ou Órgão Autônomo ao regime próprio de previdência social estadual, a título de amortização do déficit atuarial correspondente a cada instituição.

[...]

§ 8º Os repasses de que tratam este artigo deixarão de ser obrigatórios quando não for identificado déficit financeiro e atuarial no regime próprio de previdência social estadual.

§ 9º A fiscalização do cumprimento das regras dispostas neste artigo será de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado, conforme regulamentação exarada pela Corte. (RONDÔNIA, 2021)

Vê-se que, as medidas acima mencionadas, embora não suficientes para afastar de vez o déficit atuarial, denotam responsabilidade com o fortalecimento dos RPPS na medida em que salvaguardam os interesses dos servidores públicos que almejam uma aposentadoria tranquila e a garantia de segurança para seus beneficiários, como também transmite à sociedade a confiança de que os recursos públicos estão sendo destinados ao equilíbrio fiscal

do ente federativo, o que conseqüentemente resultará na implementação de políticas públicas essenciais, na medida em que o custo da previdência, com o tempo, não será um risco social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Diante da pesquisa bibliográfica realizada, conclui-se que conhecer o histórico de formação dos sistemas de proteção social, em especial da estruturação dos RPPS, é de fundamental importância para a compreensão das reformas previdenciárias que foram promovidas. Indiscutivelmente, com a constitucionalização da contribuição previdenciária e adoção de medidas com o propósito de estabelecer gestão especializada para a previdência dos servidores públicos, deu-se um passo à frente rumo à almejada sustentabilidade.

A Lei 9.717 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre regras gerais dos RPPS, traz em sua estrutura a natureza de uma lei de responsabilidade previdenciária e estabelece diretrizes seguras para o crescimento dos RPPS ao lado dos Programas de Certificação Institucional e Profissional, que buscam propiciar a melhoria da gestão dos RPPS.

Os movimentos que estão sendo feitos, na atualidade, e que buscam a melhoria da gestão dos RPPS não tem o condão de apagar os problemas do passado, mas de certo, buscam amenizar o impacto do passado no presente e no futuro, pois algo é indiscutível, na ausência de recursos para o pagamento das aposentadorias e pensões por morte, o Tesouro será o responsável pelo cumprimento dessa obrigação, a de pagar os proventos dos aposentados e pensionistas. Entretanto, sabemos que essa não é a única obrigação que cabe ao ente federativo e nesse ponto nos deparamos com o debate acerca do que é possível, face às limitações orçamentárias e financeiras dos Estados e Municípios.

Os estudos relacionados a novas fontes de receitas para a previdência, refletem uma nova visão e buscam trazer um equilíbrio entre passado, presente e futuro. Por isso, novas receitas, somadas aos recursos advindos das contribuições previdenciárias ordinárias, das extraordinárias, do resultado dos investimentos e compensação previdenciária servem para amenizar os problemas do passado que permitiram o desequilíbrio atuarial.

Com tais considerações, que não exaurem a discussão, entende-se que o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, como princípio fundamental da previdência social, pode ser conquistado sem desacato às conquistas sociais, através de medidas responsáveis que busquem, em longo prazo, minimizar o risco social. De certo que tal conquista não se promove rapidamente, mas é imprescindível que todos os interessados, inclusive a sociedade,

participem desse processo, construindo um regime previdenciário sustentável e que cumpra o papel de proteção social dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. org./trad. Luís Afonso Heck. — 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.; 23 cm. ISBN 978-85-7348-728-2

AMADO, Frederico, **Curso de Direito e Processo Previdenciário**, 5 edição, Editora jusPodium, Salvador - BA, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 21 ed. ver. Atual e ampl. São Paulo: Malheiros/Juspodium, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. rev. São Paulo: 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun 2023.

_____. **Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d4682.htm. Acesso em: 23 jun 2023.

_____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**: 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm. Acesso em: 23 jun 2023.

_____, Ministério da Previdência Social. **Estatísticas e Informações dos RPPS**. Brasília: MPS, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>, acessado em 25/06/2023).

_____, Ministério da Previdência. **Manual do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, instituído pela Portaria MPS nº 185/2015**. Brasília: MPS, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/ManualdoPrGesto.pdf>. Acesso: 25 jun 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação de descumprimento de preceito fundamental nº 132/RJ- Rio de Janeiro. Relator: Ministro Ayres Brito. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdão 14 outubro 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>. Acesso em: 26 jun 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4277/DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Brito. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdão 14 outubro 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/20627236>. Acesso em: 26 jun 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4729/DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdão 16 junho 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203217>. Acesso em: 25 jun 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5543/DF- Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdão 26 agosto 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4996495>. Acesso em: 26 jun 2023.

_____, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 918.315/DF- Distrito Federal. Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdão 06 novembro 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4854789>. Acesso em: 26 jun 2023.

CARVALHO DIAS, Ronaldo Brêtas de. **Processo constitucional e estado democrático de direito**. 5ª ed. Revista. Atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2022. ISBN: 978-65-00-36688-4.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Direitos previdenciários expectados: A segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2012.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba:Juruá, 2022.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Novas Fontes de Financiamento da Previdência Social: Em busca do equilíbrio financeiro e atuarial. *In*: AMADO, Frederico; MACIEL, Fernando; RIBEIRO, Rodrigo Araújo (org.). **A Reforma da Previdência na Visão dos Advogados Públicos**. 1 ed. Salvador (BA): Juspodium, 2023. Cap. 7, p. 169-171.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro:Elsevier, 2009.

CASTRO, Carlos Alberto de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DO NASCIMENTO, M. F. (2012). **Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil**. Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas, 7(9). Recuperado de <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/1959> Acesso em: 14 jun. 2023. e-ISSN 2358-1212

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

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução: João Batista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A hermenêutica jurídica de Gadamer. **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 145, p. 101-112, jan./mar. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560>. Acesso em: 23 jun 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 6. ed. São Paulo: LTR, 2015.

RONDÔNIA. [Constituição Estadual (1989)]. **Constituição do Estado de Rondônia, 1989**. Porto Velho/RO: Assembleia Legislativa Estado de Rondônia, [2023]. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70438>. Acesso em: 23 jun 2023.

_____, **Lei nº 5.111 de 01 de outubro de 2021**. Dispõe sobre o Plano de Amortização do déficit atuarial do Regime Próprio Previdência Social do Estado de Rondônia. <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/9913/15111.pdf> Acesso: 23 jun 2023.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

SARLET, I. W. A eficácia do Direito Fundamental à segurança jurídica: Dignidade da pessoa Humana, Direitos fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 57, p. 237-249, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **A garantia constitucional de proibição de retrocesso: da proibição de retrocesso social à proibição de retrocesso (socio)ambiental** In: SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-ambiental/1267794284>. Acesso em: 4 de Maio de 2023.

STRAPAZZON, C. L.; RENCK, M. H. P. Embarços Administrativos Arbitrários da Previdência Social Brasileira. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 3, p. 1559-1585, 2014.

ZUBA, T. M. R. R. **O Direito à Seguridade Social na Constituição de 1988 e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Sociais, sob a orientação do Professor Doutor Wagner Balera. 2011

WALDMAN, R. L.. A Teoria dos Princípios de Ronald Dworkin. **Revista de Ciências Jurídicas – ULBRA**, v. 2, número 2, p. 426-447, 2001