

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA

Social security reform and the legal certainty

Rodolfo Breciani Penna¹

SUMÁRIO 1. Introdução; 2. Segurança jurídica: breves apontamentos; 3. A existência de uma categoria intermediária entre o direito adquirido e a expectativa de direito: a confiança legítima ou expectativa legítima; 4. A obrigatoriedade de previsão das regras de transição nas reformas previdenciárias como forma de tutelar a segurança jurídica; 5. Conteúdo mínimo de uma regra de transição razoável; 6. Transição razoável nos entes subnacionais; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO Diante de uma nova reforma previdenciária no País, o presente trabalho objetiva analisar a influência do princípio da segurança jurídica sobre essa alteração no ordenamento jurídico.

Para tanto, foi realizada extensa pesquisa bibliográfica, pesquisando acerca da questão de fundo, qual seja, o princípio da segurança jurídica, bem como acerca da existência de um aspecto subjetivo relacionado, consubstanciado na proteção da confiança legítima, para, somente então, ingressar no questionamento acerca da existência ou não da obrigatoriedade de se prever regras de transição e qual o seu conteúdo mínimo.

Nesse sentido, concluiu-se que, embora não exista direito adquirido a regime jurídico, há um direito à proteção das expectativas legítimas, que consiste em uma categoria intermediária entre o próprio direito adquirido e a mera expectativa de direito.

A previsão de uma regra de transição razoável é um dever do legislador em reformas previdenciárias drásticas, sendo uma expressão do princípio da proteção da confiança, corolário da segurança jurídica.

Palavras-chave: Princípio da segurança jurídica. Proteção da confiança legítima. Legítima expectativa. Reforma da previdência. Regras de transição. Direito adquirido. Expectativa de direito.

¹ Procurador do estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Vila Velha (ES).

ABSTRACT In the face of a new social security reform in the country, this paper aims to analyze the influence of the principle of legal certainty on this change on the legal system.

For that purpose, an extensive bibliographic research was carried out, researching the background question, that is the principle of legal certainty, as well as the existence of a related subjective aspect, which consists in the protection of legitimate expectations, for only then, start questioning about the existence of the obligation to provide for transition rules and what is their minimum content.

In this sense, it was concluded that, although there is no acquired right to a legal regime, there is a right to the protection of legitimate expectations, which consists in an intermediate category between the acquired right itself and the simple expectation of right.

Providing for a reasonable transition rule is a obligation of the legislator in drastic security reforms, being an expression of the principle of protection of legitimate expectations, a corollary of legal certainty

Keywords: Principle of legal certainty. Protection of legitimate expectations. Legitimate expectation. Social Security Reform. Transition rules. Vested right. Expectation of law.

1. INTRODUÇÃO

As reformas da previdência, por introduzirem modificações nas regras incidentes sobre relações de longa duração, em regra, suscitam calorosos debates a respeito da incidência do novo regramento sobre os trabalhadores que já compunham relação jurídica previdenciária quando do início da vigência das inovações normativas.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, que modificou drasticamente tanto os requisitos para aquisição de benefícios previdenciários como a fórmula de cálculo a eles aplicável, não foge a essa regra, convidando-nos a mais um mergulho no estudo do tema dos limites postos pelo princípio da segurança jurídica sobre a atividade legislativa no campo previdenciário.

Nesse contexto, o presente artigo pretende abordar a influência do princípio da segurança jurídica sobre essa importante alteração no ordenamento jurídico. Busca-se examinar a abrangência desse princípio, que vem sendo estudado não mais apenas em seu aspecto objetivo, que exige uma estabilização das situações jurídicas por meio do direito adquirido, ato jurídico perfeito e a coisa julgada, mas também em seu aspecto subjetivo, relacionado à proteção da confiança legítima.

Diante disso, objetiva-se analisar a existência de uma categoria intermediária entre o direito adquirido e a mera expectativa de direito, consubstanciada na legítima expectativa, que leva ao questionamento da lógica redutora do “tudo ou nada” – ou se adquiriu o direito ao benefício ou se submete integralmente ao novo regime – exigindo-se uma transição razoável de acordo com o grau de expectativa gerada nos segurados.

Além disso, diante da afirmação de que é necessário estabelecer uma transição razoável, buscou-se traçar parâmetros para definir o conteúdo mínimo das regras de transição, especialmente no que diz respeito aos entes subnacionais.

2. SEGURANÇA JURÍDICA: BREVES APONTAMENTOS

Conceituar a segurança jurídica não é tarefa fácil diante da polissemia da expressão. No entanto, é possível destacar que se trata de um princípio geral do Direito, vetor indispensável ao Estado Democrático de Direito.

De maneira geral, consiste no direito fundamental dos cidadãos a terem ciência previamente das leis que regem a vida em sociedade, bem como a não serem surpreendidos por alterações repentinas ou pela retroatividade de determinadas normas para atingirem situações jurídicas anteriores à sua respectiva vigência. Seu objetivo primordial é a pacificação da sociedade.

Daniel Sarmento destaca:

Para que as pessoas possam viver com paz e liberdade, é necessário conferir alguma estabilidade a relações jurídicas de que participem. Por isso ninguém questiona que a segurança jurídica constitui um valor fundamental na construção de uma sociedade harmônica, sendo a sua garantia um ingrediente vital para a edificação de um ordenamento jurídico estável.²

Para o autor, a segurança jurídica deve garantir que as pessoas tenham a capacidade de se planejar e organizar a sua vida em harmonia com a ordem jurídica em vigor³.

2 SARMENTO, Daniel. *Direito adquirido, emenda constitucional, democracia e Reforma da Previdência*, p. 24.

3 *Idem*.

Ingo Wolfgang Sarlet, citando as lições de Canotilho, destaca que a segurança jurídica possui dimensão dúplice. Na dimensão objetiva, relacionada ao direito objetivo, consiste na garantia de estabilidade do ordenamento jurídico. Já a dimensão subjetiva estabelece uma garantia ao cidadão, consubstanciada na possibilidade de confiar nos atos do Poder Público, para que possa calcular e prever esses atos e os seus respectivos efeitos jurídicos. Essa dimensão remete à proteção da confiança legítima como expressão do próprio Estado de Direito.⁴

Na mesma linha, Rafael Oliveira trata acerca do citado princípio em dois sentidos. Em sentido objetivo, consiste na estabilização do ordenamento jurídico, relacionado à certeza do direito, tendo em vista a necessidade de respeito ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF). Em sentido subjetivo, por outro lado, vincula-se à proteção da confiança legítima das pessoas em relação às expectativas geradas por promessas e atos estatais⁵.

Luís Roberto Barroso, por sua vez, salienta que:

No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de idéias (*sic*) e conteúdos, que inclui a confiança nos atos do Poder Público, a previsibilidade dos comportamentos e a estabilidade das relações jurídicas. É nesse último domínio que se insere a conservação de direitos em face das mudanças normativas.⁶

Almiro do Couto e Silva vai além ao afirmar que só existe direito onde existe segurança jurídica.⁷

Trata-se, portanto, de uma proteção contra a atuação arbitrária do Estado, tendente a alterar situações já consolidadas na sociedade, que geraram firme confiança de sua continuidade nos indivíduos.

A segurança jurídica ainda se relaciona com a noção de boa-fé, tanto objetiva – consubstanciada na atuação com respeito à lealdade e à lisura

4 SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional, p. 290.

5 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo, p. 56-57.

6 BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência, p. 76.

7 COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro.

e baseada na confiança e na informação – quanto subjetiva, que se vincula ao caráter psicológico daquele que acreditou atuar em conformidade com o ordenamento jurídico. A boa-fé deve pautar a conduta tanto do Estado quanto do particular⁸.

No entanto, Paulo Modesto nos recorda que, depois de seis alterações constitucionais sucessivas na previdência apenas nos primeiros 30 (trinta) anos da vigência da Constituição Federal de 1988 (EC 3/93; EC 20/98; EC 41/2003; EC 47/2005; EC 70/2012; EC 80/2015), o segurado da Previdência Social acumula incertezas.⁹ Em seu artigo, ainda não havia sido aprovada a Emenda à Constituição nº 103, de 2020, mas chegamos à sétima reforma previdenciária em pouco mais de 30 anos da Lei Maior de 1988.

Ainda de acordo com o autor, para uma relação jurídica de longo prazo, como é a relação jurídica previdenciária, a confiança e a segurança jurídica são ingredientes essenciais para combater a erosão do tempo e combater a miopia temporal.¹⁰

Reformas previdenciárias devem intensificar a relação entre contribuição e contrapartida e reforçar a confiança no sistema previdenciário e em suas regras de transição. Sem confiança não há Previdência e sem assegurar efeito estabilizador ao transcorrer do tempo associado à boa-fé dos interessados não há proteção da confiança alguma.¹¹

Mas é importante um breve adendo: não se está discutindo aqui a possibilidade nem a necessidade de uma reforma da previdência, o que se mostra evidente diante da impossibilidade de engessamento da Constituição Federal e da elevação da longevidade média dos indivíduos, aliada ao decréscimo da taxa de natalidade, sendo necessária a adequação do sistema previdenciário. O que se objetiva é lançar uma visão crítica da relação entre a segurança jurídica e a necessidade de mecanismos que garantam certa estabilidade e proteção à confiança dos indivíduos.

8 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo, p. 57.

9 MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1).

10 *Idem*.

11 MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 2).

3. A EXISTÊNCIA DE UMA CATEGORIA INTERMEDIÁRIA ENTRE O DIREITO ADQUIRIDO E A EXPECTATIVA DE DIREITO: A CONFIANÇA LEGÍTIMA OU EXPECTATIVA LEGÍTIMA

A segurança jurídica, conforme mencionado, está consagrada no art. 5º, XXXIV da CRFB, bem como na noção de Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF). Afora isso, a Lei nº 9.784/1999 faz menção expressa ao princípio em seu art. 2º, além instituir diversos instrumentos com o objetivo de lhe conferir efetividade, tal como no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação¹².

No seu sentido objetivo, demonstrou-se a sua relação com a estabilidade do ordenamento jurídico, com a irretroatividade das normas para atingir situações consolidadas e à certeza do direito. Essa dimensão está diretamente relacionada aos aspectos previstos no inciso XXXIV do art. 5º da CRFB: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.

Para o objeto deste artigo, ganha relevo a noção de direito adquirido. De acordo com Daniel Sarmiento¹³, citando a lição de Francesco Gabba, o direito é adquirido quando: a) preenchidos todos os requisitos de acordo com a lei vigente ao tempo em que se realizou, embora ainda não tenha sido exercido de fato; e b) o direito passou a fazer parte integrante do patrimônio de quem o adquiriu.

Segundo Barroso, o direito adquirido é mais bem-compreendido quando comparado com duas categorias relacionadas: a expectativa de direito e o direito consumado. Inclusive, propõe uma compreensão com fundamento na posição jurídica do sujeito relativamente ao direito posto, estando a expectativa de direito em primeiro lugar, depois o direito adquirido e, por fim, o direito consumado.¹⁴

12 Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

13 SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*, p. 549.

14 BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência*. In: Tavares, Marcelo Leonardo (org.). *A reforma da previdência social*, p. 64.

A expectativa de direito identifica a situação em que o indivíduo ainda não completou o fato aquisitivo do direito, não tendo preenchido todos os requisitos para a sua fruição. Nesse caso, quando sobrevém uma nova norma alterando o regime jurídico daquela matéria, não há proteção constitucional à situação do indivíduo, por mais que estivesse próximo de completar os requisitos para aquisição daquele direito no momento da alteração do regime.

Na sequência, quanto ao direito adquirido, o indivíduo já preencheu os requisitos para aquisição do direito material, preenchendo o fato aquisitivo, porém, por qualquer motivo, ainda não entrou no exercício deste direito.

Por fim, no direito consumado o fato aquisitivo foi preenchido e os efeitos previstos na norma já se produziram de forma integral.

No direito previdenciário podemos exemplificar essa situação com a aposentadoria. No caso de o segurado ainda não ter preenchido todos os requisitos de idade e tempo de contribuição no momento em que sobrevém norma alterando o regime jurídico previdenciário, possuirá apenas expectativa de direito à aposentadoria com base no regime anterior.

Por outro lado, se já houvesse cumprido todos os requisitos para a aposentação com base no regime jurídico vigente, porém, por qualquer motivo, ainda não houvesse requerido a aposentadoria, possuiria direito adquirido. Nesse caso, mesmo com a superveniência de alteração do regime previdenciário, o segurado pode se aposentar com base no regime anterior.

Nesse mesmo exemplo, se já estivesse aposentado, haveria um direito consumado.

Feita essa diferenciação, é necessário pesquisar se o ordenamento jurídico comporta apenas essas categorias no que se relaciona à proteção do indivíduo ante a sucessão de normas no tempo e à alteração de regimes jurídicos, ou se há outra categoria que garanta proteção aos indivíduos que não tenham preenchido os requisitos para o direito adquirido, porém sejam detentores de uma expectativa legítima.

Isso porque a jurisprudência pacífica do STF, e a tese mais difundida na doutrina, é de que não há direito adquirido a regime jurídico:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO ‘8º’ DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. APOSENTADORIA. *TEMPUS REGIT ACTUM*. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO OCORRÊNCIA.

1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional nº 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003. 4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional nº 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 47/2005. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3.104, relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/9/2007, DJe-139 DIVULG 8/11/2007 PUBLIC 9/11/2007 DJ 09/11/2007 PP-00029 EMENT VOL-02297-01 PP-00139 RTJ VOL-00203-03 PP-00952.)

Por esse motivo, havendo alteração das regras que regem as relações do segurado com a Previdência Social, aquele não estaria protegido contra a modificação. Havendo drástica alteração das regras, trazendo um regime muito mais rigoroso ao segurado, este ficaria desprotegido perante a mudança, caso não tenha preenchido todos os requisitos do regime anterior para fruição do benefício.

Diante desse quadro é que surge a discussão relacionada à existência de uma categoria intermediária entre o direito adquirido e a expectativa de direito. Pelo exemplo tratado acima, é possível perceber que o indivíduo poderá, por muito pouco, receber tudo ou nada.

Tome-se como exemplo o segurado que está muito próximo de se aposentar, faltando um ano de tempo contribuição, com o requisito de idade já preenchido. Suponha que o regime previdenciário seja alterado exigindo mais cinco anos de tempo de contribuição. Nesse caso, o segurado, após anos planejando a sua aposentadoria e já à beira de ter

o seu direito consumado, terá que esperar agora mais seis anos, tendo em vista que ainda não possuía direito adquirido, mas mera expectativa de direito.

É por isso que se defende que a adoção de um modelo binário, formado apenas pelo direito adquirido e pela expectativa de direito, se mostra insuficiente, conforme entende Paulo Modesto, que sugere que rejeitemos “a lógica redutora do tudo ou nada”.¹⁵

A segurança jurídica, por esse viés, como parte integrante e essencial ao Estado Democrático de Direito, não se restringe à proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, mas deve servir também à proteção da confiança legítima e consolidada.

Nessa linha, Almiro Couto e Silva leciona:¹⁶

A esse quadro de normas e instituições que defendem os interesses dos indivíduos contra os atos do Estado, agregou-se, mais recentemente, o reconhecimento da proteção da confiança como princípio constitucional, em processo de lenta elaboração, tanto no direito europeu quanto no direito brasileiro.

José dos Santos Carvalho Filho esclarece que, no direito comparado, especialmente no direito alemão, tem-se buscado uma forma de atender à necessidade de estabilização de certas situações jurídicas, especialmente em virtude do transcurso do tempo e da boa-fé do indivíduo em relação a atos, inclusive e principalmente do Estado.¹⁷

E continua afirmando que a doutrina moderna, fundamentada na experiência do direito alemão, que posteriormente foi adotada no âmbito do direito comunitário europeu, defende que a tutela da confiança legítima abrange o poder normativo da Administração e não apenas os atos de natureza concreta.¹⁸ Esse entendimento, por óbvio, também deve ser aplicado à atividade legislativa estatal.

15 MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade, p. 9-54.

16 COUTO E SILVA, Almiro. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro.

17 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, p. 38.

18 *Idem*, p. 40.

Rafael Oliveira segue o mesmo raciocínio. Para ele, a confiança legítima surge “como uma reação à utilização abusiva de normas jurídicas e de atos administrativos que surpreendem bruscamente os seus destinatários”.¹⁹

Tal princípio nasceu e se desenvolveu na Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente na jurisprudência dos tribunais. Cita-se como marco fundamental o caso da “Viúva de Berlim”, julgado pelo Superior Tribunal Administrativo de Berlim em 1956, em que a viúva de um funcionário alemão, que residia na Alemanha Oriental, mudou-se para a Berlim Ocidental, após a informação oficial de que receberia pensão do Estado caso realizasse a mudança. A pensão, no entanto, foi posteriormente retirada com a alegação de descumprimento de normas vigentes. O Tribunal alemão entendeu que a viúva deveria continuar recebendo a pensão em virtude do princípio da proteção à confiança legítima que, no caso, deveria prevalecer sobre a legalidade.²⁰

Outro fundamento para a proteção da confiança seria a teoria do *venire contra factum proprium*, muito difundida no Direito Civil, mas que, modernamente, pode ser estendida ao Direito Público, objetivando evitar atuações contraditórias e desleais do Poder Público, especialmente diante da aproximação entre as esferas pública e privada.²¹

A proteção à confiança, portanto, enseja a tutela contra a utilização abusiva de normas jurídicas e atos administrativos que surpreendam drástica e negativamente os seus destinatários, estabelecendo proteção à legítima expectativa, que é justamente a situação intermediária entre o direito adquirido e mera expectativa de direito.

Nas relações jurídicas continuadas, isto é, relações que se prolongam no tempo, é imprescindível a proteção à expectativa legítima. O destinatário da norma, apesar de ainda não preencher todos os requisitos necessários, aos poucos vai preenchendo frações desses requisitos, o que não deve ser desconsiderado pelo direito.

Essas frações do direito, que vai sendo paulatinamente adquirido, gozam de valor jurídico a ser considerado pelo sistema. Não o mesmo

19 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo, p. 57.

20 *Idem*, p. 58.

21 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo, p. 60.

valor que o direito adquirido, mas um valor relativo e proporcional ao percentual dos requisitos preenchidos.²²

No Brasil, é possível perceber a grande difusão do princípio da proteção da confiança e da expectativa legítima entre os doutrinadores. Na legislação, pode-se citar, por exemplo, as leis que tratam das ações diretas para controle de constitucionalidade perante o STF. Tanto na Lei nº 9.868/1999, que trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade, da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e da Ação Declaratória de Constitucionalidade, quanto na Lei nº 9.882/1999, que trata da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, há dispositivo estabelecendo que o STF, ao declarar a inconstitucionalidade de ato normativo, por dois terços de seus membros, poderá restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento a ser fixado pela Corte, sempre em vista de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Nesse caso, é evidente que os indivíduos não possuem um direito adquirido à aplicação do regime declarado inconstitucional durante o tempo definido pelo STF. Trata-se, portanto, de proteção à confiança e das expectativas legítimas, que ensejam a aplicação de lei inconstitucional durante um tempo de forma a evitar maiores prejuízos²³.

Também no âmbito legislativo, a Lei nº 13.655/2018, ao alterar a LINDB, estabeleceu diversos instrumentos aptos a tutelar a proteção da confiança e a legítima expectativa. A lei estabelece que deverá ser previsto regime de transição quando houver nova interpretação ou orientação sobre conteúdo indeterminado que imponha novo dever ou novo condicionamento de direito, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equâni-

22 Nesse sentido: SILVA, Marcelo Rodrigues. *O direito adquirido, a expectativa de direito e as regras de transição na EC 103/2019*, p. 103.

23 Seguindo a mesma linha, recentemente, o STF alterou antigo entendimento para estabelecer o prazo de cinco anos para que os Tribunais de Contas apreciem o ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, sob pena de registro automático, tendo em vista a proteção da segurança jurídica. O STF concluiu julgamento do RE 636.553, definindo a seguinte tese de repercussão geral (Tema 445): Os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

me e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais (art. 23). Determina ainda que as revisões quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levarão em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas (art. 24). E, por fim, estabelece a instituição de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas quanto à aplicação de normas, com caráter vinculante para o órgão ou entidade a que se destinam, com o objetivo de promover e aumentar a segurança jurídica (art. 30).

Todas essas modificações demonstram a imprescindibilidade da segurança jurídica para o Estado Democrático de Direito e para a pacificação social, seja em seu sentido objetivo, seja no sentido subjetivo, relacionado à proteção da confiança.

Dessa forma, de fato, há uma consolidação da proteção à confiança na ordem jurídica nacional, podendo se falar ainda que, com fundamento nesse princípio, também tem ocorrido uma preocupação em tutelar a expectativa legítima dos indivíduos. No entanto, obviamente que essa consolidação é gradual e ainda carece de maior aperfeiçoamento.

Diante desse quadro, à luz da proteção da confiança, resta evidente a necessidade de considerar a expectativa legítima, categoria intermediária entre o direito adquirido e a expectativa de direito, nas reformas previdenciárias, especialmente diante do direito a uma transição razoável.

4. A OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO NAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS COMO FORMA DE TUTELAR A SEGURANÇA JURÍDICA

No que diz respeito à previdência social, embora seja evidente que não existe um direito adquirido a regime jurídico, na fase atual do estudo da Constituição, já se admite a existência de um direito subjetivo a uma transição razoável, decorrente da proteção da confiança e da boa-fé²⁴.

Não basta apenas tutelar aqueles que já adquiriram o direito à aposentadoria de acordo com o regime anterior. Também não se trata de proteger

24 Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, p. 190.

a simples expectativa de direito à aplicação de um regime revogado ou modificado. O que se coloca em discussão é a situação intermediária daqueles que já cumpriram boa parte dos requisitos vigentes, porém serão afetados de forma desarrazoada pela súbita e rigorosa alteração do regime.

É absolutamente diferente a percepção de um servidor público inserido no Regime Próprio de Previdência Social há cinco anos, daquele que está no regime há 30 anos, prestes a preencher os requisitos de elegibilidade para aquisição do benefício previdenciário.

Essa situação não pode ser ignorada juridicamente. O Direito e a Constituição possuem a função primária de limitação aos governantes, impedindo ações arbitrárias e confiscatórias dos direitos individuais e sociais. As grandes reformas não podem ser indiferentes às expectativas legítimas de direitos, frustrando-as completamente, tendo em vista a segurança jurídica e a boa-fé.

Não se trata de conceder a mesma proteção conferida ao direito adquirido, pela própria natureza de cada uma dessas categorias – enquanto esse é um direito, a outra é uma expectativa, embora legítima. Por esse motivo, é possível defender um direito a uma transição razoável.

De acordo com Marcelo Leonardo Tavares, não se pode promover alterações nas regras do Regime Próprio de Previdência Social sem qualquer limite de razoabilidade, haja vista que tais normas pautaram a conduta mútua tanto dos servidores quanto dos órgãos públicos por um longo período. Além disso, os indivíduos fizeram suas escolhas de vida e planejamentos de futuro lastreados no regime vigente e constitucionalmente previsto. O entendimento é aplicável também ao Regime Geral de Previdência Social.²⁵

Sob esse prisma, o autor defende que, embora não exista direito adquirido a regime jurídico, seria inconstitucional uma modificação radical que despreze a expectativa legítima, forte e consolidada dos servidores na iminência de preencherem os requisitos de aposentadoria da legislação anterior. Para ele, não seria compatível com o Estado Democrático de Direito a frustração de expectativas construídas legal e eticamente.

25 TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*, p. 388 e 389.

Na mesma linha, Paulo Modesto também levanta a discussão acerca da existência de eventual inconstitucionalidade por omissão quando há ausência de disposições transitórias em uma modificação considerável do regime previdenciário ou quando a transição é insatisfatória, uma vez que, para o autor, haverá lacuna normativa:²⁶

(...) o princípio da segurança jurídica é mais abrangente do que a garantia dos direitos adquiridos e pode servir de parâmetro autônomo de controle de inconstitucionalidade, inclusive em face de emendas constitucionais, quando afetado o seu núcleo essencial.²⁷

Não obstante, não cabe defender a negativa de imediata vigência à nova regra. O que se discute é a compatibilização do passado com o presente. É a defesa de uma situação intermediária entre o direito adquirido e a expectativa de direito, pautada na proteção da confiança e na boa-fé. Alterar um regime jurídico quando necessário, sem, contudo, causar insegurança jurídica e desprezar as frações de requisitos preenchidos.

Também não se cogita proibir ou dificultar ainda mais a reforma constitucional, vez que se deve evitar a denominada “petrificação da Constituição”. A sociedade, em constante mutação, carece de uma proteção progressiva, sem se olvidar ainda das gerações futuras. Ademais, a segurança jurídica não é o único valor fundamental constitucionalmente protegido, devendo ser ponderado com outros valores fundamentais.

O que não se pode olvidar, como assevera Paulo Modesto, é que

Reformas previdenciárias devem apresentar sustentabilidade financeira, jurídica, ética e social, nunca visar apenas ao corte de despesas, como se a previdência não cumprisse papel destacado de redistribuição da riqueza e não atendesse a um compromisso intergeracional²⁸.

Em verdade, diante dos argumentos sobre o tema, é possível concluir que a alteração do regime previdenciário de forma substancial enseja a obrigatoriedade de previsão de regras de transição e provisórias que pro-

26 MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade, p. 11.

27 *Idem*, p. 17.

28 MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade, p. 15.

movam a tutela da legítima expectativa (situação intermediária entre o direito adquirido e a expectativa de direito) dos servidores públicos.

Isso porque a principal forma de se tutelar a expectativa legítima de direitos dos segurados é por meio de terceira norma, distinta da norma anterior e da posterior, porém, situada entre elas, que estabeleça uma transição razoável e promova a pacificação da sociedade, atendendo os sujeitos que se encontrem nessa posição jurídica.

Trata-se de uma medida compulsória e não de política legislativa, cuja omissão do legislador deve ser sanada em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Dessa feita, parece evidente que, em havendo a edição pelo Estado de normas que alterem o seu regime próprio de previdência, deve obrigatoriamente prever regras de transição e provisórias razoáveis e equitativas.

5. CONTEÚDO MÍNIMO DE UMA REGRA DE TRANSIÇÃO RAZOÁVEL

A tarefa mais difícil quando se discute a necessidade de regras transitórias em uma reforma previdenciária, mais especificamente após defender o direito a uma transição razoável aos segurados, é definir o conteúdo mínimo dessa regra de transição.

Em primeiro lugar, o fato de haver extrema dificuldade em definir o seu conteúdo não pode ser considerado um óbice à defesa da necessidade dessa transição equitativa, razoável e justa. Não é fácil definir qual regra de transição é razoável, mas certamente não é razoável a ausência de uma regra transitória quando se fala em grandes alterações de regimes complexos e de longa duração.

Depois, vale lembrar a conclusão a que chegamos de que a transição razoável está vinculada à tutela da expectativa legítima, que consiste em uma categoria intermediária entre o direito adquirido e a mera expectativa de direito, uma alternativa ao sistema redutor do “tudo ou nada”.

Por esse motivo, a tutela que se deve conferir por meio da transição razoável do regime jurídico é diversa da tutela do direito adquirido. Deve-se conferir um grau menor de proteção, porém justo.

Outro ponto importante é a percepção de que os segurados se encontram em situações jurídicas diferentes ante a reforma previdenciária.

Alguns terão acabado de se filiar ao regime, outros já contam com 10, 20, 30 anos de contribuição. Parece óbvio defender que, nessa transição razoável, haja uma tutela proporcional dos interesses individuais de acordo com a situação jurídica em que se encontram no regime, isto é, de acordo com a fração dos requisitos preenchidos por eles.

Um segurado que está a ponto de se aposentar possui uma expectativa legítima de que se aplicará aquele regime jurídico evidentemente maior do que aquele que ingressou no regime de previdência há poucos anos. Por isso sua maior confiança deve ser tutelada em maior grau.

É antiga a lição de que os princípios, ao contrário das regras, podem ser satisfeitos em maior ou menor grau. Por se tratar de mandados de otimização, deve-se buscar a sua satisfação na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Não é diferente com o princípio da proteção à confiança, que será satisfeito em grau variado, a depender das condições do sistema e da situação jurídica do segurado.

Faz-se imprescindível a compatibilização entre a necessidade de readequação da previdência social à realidade atual da sociedade, da economia e das circunstâncias e, por outro lado, a tutela das expectativas legítimas e a estabilização da ordem jurídica (embora relativa). Conforme ensina Modesto:

No domínio temporal, o direito persegue duas finalidades tendencialmente conflitantes: por um lado, a estabilização das expectativas, a garantia da segurança no planejamento pessoal, social e econômico e, por outro, a inovação e adaptação da sociedade à evolução histórica e às circunstâncias.²⁹

J.J. Gomes Canotilho também deixa sua contribuição sobre o assunto:

No plano do direito constitucional, o princípio da proteção da confiança justificará que o Tribunal Constitucional controle a conformidade constitucional de uma lei, analisando se era ou não necessária e indispensável uma disciplina transitória, ou se essa regulou, de forma justa,

²⁹ MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade, p. 12.

adequada e proporcionada, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor.³⁰

A proporcionalidade remete à imagem de uma escada. Caso haja a necessidade de inserir maiores degraus para atingir o objetivo final, não devem ser todos inseridos após o último, mas proporcionalmente durante todo o percurso. Assim, quem está no final terá um aumento menor dos requisitos, enquanto quem estiver mais perto do início terá uma alteração um pouco mais rigorosa.

Exemplificando, o segurado que conta 15 (quinze) anos de contribuição quando o regime jurídico exige 20 (vinte) anos, já preencheu 75% (setenta e cinco por cento) dos requisitos. Se a reforma altera a exigência para 30 (trinta) anos de contribuição, o valor jurídico do tempo de contribuição do segurado cairia para 50% (cinquenta por cento) se não fosse estabelecida uma regra de transição.

Buscando um parâmetro para definir o conteúdo mínimo de uma transição razoável nas reformas previdenciárias, é possível destacar os pedágios contributivos e as fórmulas de calibração entre o tempo de contribuição e a idade mínima, sistemáticas já adotadas em reformas anteriores:

(...) Os “pedágios” são fórmulas engenhosas de considerar o tempo passado — o efeito implementado pelas normas de transição anteriores — e crescer esforço contributivo adicional para o futuro, considerado apenas o tempo remanescente, sem retrospectividade ou retroatividade. Fórmulas de somatório de pontos, semelhante à adotada pelo artigo 3º da EC 47/2005, que realizam calibração entre o tempo de contribuição e a idade mínima, cumprem a mesma finalidade. (destaques no original)

(...). O critério deve ser previdenciário, o tempo faltante para a aposentação consoante as regras transitórias vigentes, aplicando-se a esse resíduo pedágio percentual uniforme, que não discrimina ou diferencia grupos, categorias, nem se serve de elementos de natureza pessoal ou profissional,

30 *Apud* MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade, p. 14.

sem nexa com o aporte contributivo e o regime jurídico precedente. O pedágio simplifica e atualiza o sistema de modo equitativo, evitando a proliferação de regras casuísticas, com acréscimos etários e contributivos distintos entre categorias profissionais. Não é na manipulação do tempo passado e cumprido que devem ser corrigidas diferenças entre os regimes e regras previdenciárias, mas sim na disciplina material e permanente das normas de segurança social, na busca da almejada convergência de regimes para o futuro.³¹

É viável defender ainda, considerando o exemplo formulado, em que faltava 25% (vinte e cinco por cento) do tempo para que o segurado preenchesse o requisito de tempo de contribuição, que essa porcentagem fosse preservada, não em relação ao regime anterior, mas que se exigisse esse percentual em relação ao tempo exigido pela nova regra. No caso citado, seriam 25% (vinte e cinco por cento) de 30 anos, o que daria sete anos e meio, em vez de exigir 15 anos (que é o que faltaria ao segurado caso não houvesse regra transitória).

Não obstante, essa é apenas uma das formas para se definir uma regra de transição. Em verdade, o legislador é razoavelmente livre para adotar os critérios que entender mais eficientes, podendo-se valer de tabelas progressivas de mudança, de regras de acréscimos, pedágios, entre outros³², apenas devendo considerar que a proteção insuficiente poderá ensejar a inconstitucionalidade por omissão, diante da violação à segurança jurídica.

Na EC 103/2019, com relação ao RPPS, o constituinte reformador buscou estabelecer duas sistemáticas diferentes como regras transitórias. Embora parecidas, as regras de transição do art. 4º e do art. 20 da emenda diferem quanto a um dos requisitos.

A primeira prevê o já conhecido sistema de pontos, decorrente do somatório da idade e do tempo de contribuição, enquanto a segunda, aplicável também aos filiados ao RGPS, prevê a necessidade de período adicional de tempo de contribuição, que corresponde ao tempo que, na

31 MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1).

32 Nesse sentido: SILVA, Marcelo Rodrigues. O direito adquirido, a expectativa de direito e as regras de transição na EC 103/2019. *In*: ALENCAR, Hermes Arrais (org.), p.121.

data da entrada em vigor da emenda, faltaria para alcançar o tempo mínimo de contribuição previsto no próprio dispositivo.

Assim, por essa segunda regra transitória, caso falte para o segurado, na data da vigência da emenda constitucional, 3 (três) anos de contribuição para atingir o período mínimo, terá que contribuir os três anos faltantes e mais três anos como período adicional. É o que se denominou pedágio.

6. TRANSIÇÃO RAZOÁVEL NOS ENTES SUBNACIONAIS

Diante da desconstitucionalização da disciplina dos requisitos de elegibilidade das aposentadorias voluntárias, por meio da qual a EC 103/2019 conferiu aos entes subnacionais a disciplina do assunto, surgem ainda outros importantes questionamentos: os entes subnacionais estariam obrigados a prever regras de transição idênticas aos arts. 4º e 20 da EC 103/2019? Seria a regra de transição da referida emenda uma proteção mínima a ser observada pelos entes subnacionais?

Aplicando as conclusões a que chegamos nos itens anteriores, parece evidente que, havendo modificação do sistema previdenciário dos entes subnacionais, a edição de regras de transição é medida que se impõe, haja vista o direito dos trabalhadores a uma transição razoável e à tutela da confiança e da boa-fé.

Entretanto, a recente reforma não estabeleceu a obrigatoriedade de reprodução das normas de transição pelos entes subnacionais, de maneira que, da mesma forma que a EC 103/2019 outorga aos estados, Distrito Federal e municípios autonomia para alterar o seu sistema previdenciário, também o faz no que diz respeito às regras transitórias.

O que se poderia cogitar, e por isso se traz a debate, seria a eventual aplicação do princípio da simetria ao caso. Conforme lecionam Neto e Sarmento, o referido princípio foi estabelecido na Constituição de 1967 com relação apenas às normas do processo legislativo, não havendo correspondência na Carta Magna atual. Não obstante, continua sendo aplicado indistintamente pela Corte Máxima do País.³³

33 SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*, p. 355.

Ocorre que, de acordo com os citados autores, o princípio da simetria não se coaduna com o federalismo, que é um sistema que visa a promover o pluralismo e a autonomia dos entes federados para auto-organização, permitindo experiências inovadoras e possibilitando a manifestação da diversidade.

E, com fundamento em interpretação lógico-sistemática da EC 103/2019, é possível constatar a clara atribuição aos entes subnacionais de maior autonomia e liberdade na organização do regime previdenciário de seus servidores. Essa autonomia evidentemente engloba a edição de regras de transição que os estados, Distrito Federal e municípios considerem justas, equitativas e protetoras da confiança no sistema.

Mas ainda outra questão se coloca para debate: sendo certo que os estados podem conferir maior proteção aos servidores, com uma transição mais moderada, seria possível também a previsão de uma transição mais rigorosa?

Considerando o direito a uma transição razoável, preconizado por Luís Roberto Barroso³⁴, e a necessidade da tutela da confiança e da boa-fé, é possível defender que as regras transitórias previstas na EC 103/2019 para os servidores federais se colocam como uma proteção mínima, pelo que, não havendo, no mínimo, reprodução dos parâmetros da dupla sistemática prevista na EC 103/2019 ou proteção superior, poder-se-ia considerar a alegação de inconstitucionalidade por omissão, na mesma linha dos ensinamentos de Paulo Modesto³⁵.

Por último, na hipótese de um ente subnacional não editar regras de transição ao realizar sua reforma previdenciária, surge relevante questionamento acerca da possibilidade de aplicação das regras anteriores à vigência da EC 103/2019.

O art. 4º, § 9º, da emenda prevê que, enquanto não editadas normas pelos entes federados subnacionais alterando as regras de aposentadoria

34 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 190.

35 MODESTO, Paulo. *Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade*. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, p. 9-54, jan.-mar. 2017.

voluntária, aplicam-se as regras anteriores à vigência da emenda constitucional. Ademais, embora a EC 103/2019 promova a revogação das regras de transição previstas nos artigos 2º, 6º e 6º-A da EC 41/2003 e art. 3º da EC 47/2005, estabelece que tais revogações somente se aplicarão aos entes que editarem norma referendando a revogação.

Nesse sentido, tem-se que a regra é a aplicação, nos entes subnacionais, das normas transitórias anteriores à vigência da emenda constitucional, enquanto não editadas as normas específicas para regular a matéria. Em outro sentido, na hipótese de edição de normas efetuando alterações, devem, obrigatoriamente, prever regras de transição, consoante adrede demonstrado.

Entretanto, na hipótese de modificação do regime previdenciário sem a contemplação de regras transitórias, acredita-se que o entendimento correto é pela incidência do mencionado art. 4º, § 9º, da EC 103/2019, continuando-se a aplicar as normas de transição anteriores, vez que, em uma interpretação teleológica, a finalidade da norma é não deixar lacunas legislativas, o que certamente se verificaria em eventual omissão dos estados, Distrito Federal e municípios ao não estabelecerem regras de transição.³⁶

7. CONCLUSÃO

Diante de toda a argumentação deste trabalho, conclui-se que a adoção de um modelo binário, formado apenas pelo direito adquirido e pela expectativa de direito, se mostra insuficiente, sendo necessária a rejeição da “lógica redutora do tudo ou nada”. A segurança jurídica, por esse viés, deve servir também à proteção da confiança legítima e consolidada.

36 Vale destacar que, no Estado de São Paulo, a Reforma da Previdência foi promovida pela Emenda Constitucional nº 49, de 6 de março de 2020, tendo previsto regras de transição semelhantes à reforma da previdência em âmbito federal no que diz respeito aos servidores públicos em geral (arts. 4º e 5º), adotando o sistema de pontos e o sistema de “pedágio” respectivamente, além de um regime transitório específico para os integrantes das carreiras de policial civil, polícia técnico-científica, agente de segurança penitenciária ou agente de escolta e vigilância penitenciária e para os servidores públicos cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou a associação desses agentes.

Nas relações jurídicas continuadas, é imprescindível a proteção à expectativa legítima. As frações do direito, que vai sendo paulatinamente adquirido, gozam de valor jurídico a ser considerado pelo sistema. Não o mesmo valor que possui o direito adquirido, mas um valor relativo e proporcional ao percentual dos requisitos preenchidos.

Assim, embora não exista direito adquirido a regime jurídico, seria inconstitucional uma modificação radical que desprezasse a expectativa legítima, forte e consolidada dos servidores na iminência de preencherem os requisitos de aposentadoria da legislação anterior, sendo possível cogitar eventual inconstitucionalidade por omissão quando há ausência de disposições transitórias em uma modificação considerável do regime previdenciário ou quando a transição é insatisfatória.

A melhor forma de promover a mencionada tutela da legítima expectativa, nesse caso, ocorre por meio de terceira norma, distinta da norma anterior e da posterior, porém situada entre elas, que estabeleça uma transição razoável e promova a pacificação da sociedade.

Vale destacar, no entanto, que a tutela que se deve conferir por meio da transição razoável é diversa da tutela do direito adquirido. Deve-se conferir um grau menor de proteção, porém justo, proporcional aos interesses individuais de acordo com a situação jurídica em que se encontram no regime, isto é, de acordo com a fração dos requisitos preenchidos por eles.

Quanto aos parâmetros para definir o conteúdo mínimo de uma transição razoável nas reformas previdenciárias, é possível destacar os pedágios contributivos e as fórmulas de calibração entre o tempo de contribuição e a idade mínima.

Em verdade, o legislador é razoavelmente livre para adotar os critérios que entender mais eficientes, podendo-se valer de tabelas progressivas de mudança, de regras de acréscimos, pedágios, entre outros, apenas devendo considerar que a proteção insuficiente poderá ensejar a inconstitucionalidade por omissão.

Quanto aos entes subnacionais, a recente reforma não estabeleceu a obrigatoriedade de reprodução das normas de transição do modelo federal. Nesse caso, o princípio da simetria não se coaduna com o federalismo, que é um sistema que visa a promover o pluralismo e a autonomia dos

entes federados para auto-organização, permitindo experiências inovadoras e possibilitando a manifestação da diversidade.

Dessa forma, considerando o direito a uma transição razoável e a necessidade da tutela da confiança e da boa-fé, é possível defender que as regras transitórias previstas na EC 103/2019 para os servidores federais se colocam como uma proteção mínima, pelo que, não havendo, no mínimo, reprodução dos parâmetros da dupla sistemática prevista na EC 103/2019 ou proteção superior, há inconstitucionalidade por omissão.

Por fim, destaque-se que o art. 4º, § 9º, da emenda citada prevê que, enquanto não editadas normas pelos entes federados subnacionais alterando as regras de aposentadoria voluntária, aplicam-se as regras anteriores à vigência da emenda constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Hermes Arrais (org.). **Reforma da previdência: EC 103/2019**. São Paulo: Editora foco, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COUTO E SILVA, Almiro. **Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em 15 jun. 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **Curso de Direito Previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

LAZZARI, João Batista *et al.* **Comentários à reforma da previdência.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma Previdenciária.** 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MODESTO, Paulo. **A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1).** *Revista Consultor Jurídico.* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>>. Acesso em 10 jun. 2020.

MODESTO, Paulo. **A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 2).** *Revista Consultor Jurídico.* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-09/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>>. Acesso em 15 jun. 2020.

MODESTO, Paulo. **Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade.** *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP,* Belo Horizonte, ano 15, n. 56, p. 9-54, jan./mar. 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo.** 7. ed. São Paulo: Método, 2019.

ROSSATO, Luciano Alves (org.). **Direito Previdenciário Público.** Bahia: Juspodvm, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** 2. ed., 6. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TAVARES, Marcelo Leonardo (org.). **A reforma da previdência social.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social.** 16. ed. Ver. e atual. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.