

A APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO COMO DIREITO DISPONÍVEL E O PRINCÍPIO DA ADEQUADA PROTEÇÃO SOCIAL.

Antônio Carneiro de Souza Júnior¹
Leonardo Medeiros Júnior²

RESUMO

Com o advento das regras de transição previstas em Emendas Constitucionais, gerou-se no funcionalismo público uma insegurança jurídica quanto a sua aplicabilidade ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Torna-se evidente a necessidade de se construir uma linha de raciocínio reflexiva sobre o procedimento do ato de concessão de aposentadoria, desde a formalização do requerimento pelo servidor até o registro do Ato aposentador, levando-se em consideração o efeito prodrômico do ato, sua eficácia e a mitigação do contraditório e da ampla defesa à luz da Súmula vinculante nº 03 do STF e do princípio da adequada proteção social. Evidencia-se que a aposentadoria do servidor público é direito subjetivo e disponível, o ato concessivo é um ato complexo e não se vincula ao requerimento do servidor, assim como o contraditório e a ampla defesa são plenamente exercidos até a publicação do Ato concessivo, pelo órgão da Administração Pública, sendo mitigado – em regra – durante o efeito prodrômico até o registro do Ato pelo Tribunal de Contas.

Palavras-chave: Ato administrativo. Aposentadoria. RPPS. Benefício Social. Disponibilidade. Registro. Contraditório. Segurança. Efeito prodrômico.

RETIREMENT OF THE STATUTORY PUBLIC SERVANT AS AN AVAILABLE RIGHT AND THE PRINCIPLE OF ADEQUATE SOCIAL PROTECTION.

ABSTRACT

With the advent of the transition rules provided on Constitutional Amendments, it was generated in the civil service a certain level of legal uncertainty about their applicability to the Proper Social Welfare Regime - PSWR. It becomes evident the need to build a reflective line of reasoning about the procedure of the act of granting retirement, since the formalization of the application by the civil servant until the registry of the Retirement Act, taking into account the effect of the prodromal effect of the act, its efficiency and mitigation of the contradictory and full defense in the light of Binding Supreme Court Precedent No. 03 and the principle of adequate social protection. It is evident that the retirement of the public servant is an available and subjective right, the concessive act is a complex act and does not bind to the application of the server, as well as the contradictory and full defense are fully realized until the publication of the Vesting Act by the body of public administration, being mitigated - generally - during the prodromal effect until the record of the Act by the Court of Accounts.

Keywords: Administrative Act. Retirement. PSWR. Social benefit. Availability. Record. Contradictory. Security. Prodromal effect.

¹ Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN; bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte - FARN; pós-graduado em Administração Pública pela Universidade Potiguar - UnP; e-mail: carneiro_junior@yahoo.com.br.

² Docente da disciplina de Direito Administrativo do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN; bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN; e-mail: leonardomjunior@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

É cediço em toda a sociedade o jargão de que “o trabalho dignifica o homem”. Diante disso, jovens – desde a possibilidade de laborar como menor aprendiz – e adultos galgam empregos, carreiras e empreendem em seus próprios negócios almejando uma estabilidade financeira e uma terceira idade com um mínimo de bem-estar.

Muitos dos cidadãos, envoltos com a estabilidade do serviço público, investem na área pública e passam a prestar serviço à coletividade, no desempenho de um cargo ou função pública. Durante toda a sua jornada laboral, esse servidor não busca apenas uma estabilidade no exercício de sua carreira, e, sim, uma aposentadoria que lhe garanta o mínimo existencial ancorado na dignidade da pessoa humana.

No Brasil, o direito à aposentadoria é garantido pela nossa Carta Magna, em seu artigo 7º, XXIV, para os trabalhadores da iniciativa privada, e assegura aos servidores públicos estatutários, com amparo no artigo 40, um regime de previdência de caráter contributivo e solidário, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Para gerir esse complexo sistema e garantir a lisura dos benefícios concedidos, tem-se o Regime Geral da Previdência Social – RGPS –, gerido por uma autarquia federal, o Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS –, albergando os trabalhadores da iniciativa privada, e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – de cada ente federativo, geridos pelos órgãos ou entidades que a legislação assim determinar, regendo normas aplicáveis aos servidores públicos efetivos.

Acontece que, após a vigência da Constituição Federal de 1988, as regras previdenciárias sofreram consideráveis modificações no que toca o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, fazendo com que o servidor público sinta-se confuso e inseguro quanto à regra aplicada ao seu caso específico e em que momento o seu ato de aposentadoria é considerado um ato jurídico perfeito.

Com o advento dessas mudanças, as regras de transição vieram resguardar os servidores que já possuíam direitos adquiridos relativos à aposentadoria na data de promulgação das reformas previdenciárias.

A reforma previdenciária não deixou de ser um sacrifício para os servidores que já estavam no serviço público quando de sua ocorrência, tendo em vista que um dos atrativos para aqueles que optaram pelo regime próprio dos servidores públicos era justamente a expectativa de uma aposentadoria que lhes assegurasse direitos não abrangidos pelo Regime

Geral de Previdência Social – RGPS –, como, por exemplo, a integralidade e paridade na revisão dos proventos.

Uma insegurança jurídica que paira nos servidores públicos é quanto ao procedimento do ato administrativo de concessão de aposentadoria voluntária, visto que o regramento para o ato de concessão inicia-se, em suma, com a interposição do requerimento do servidor juntamente com a documentação pertinente, e segue-se no órgão competente da Administração com a análise do requerimento, emissão de parecer jurídico e técnico, cálculos de salário de contribuição, salário de benefício e renda mensal inicial e publicação do Ato de Aposentação.

Após a publicação do Ato aposentador pela Administração Pública, o servidor passa à inatividade e o seu cargo fica vago, surgindo, assim, a insegurança jurídica, haja vista a necessidade de fiscalização e de registro do Ato pelo Tribunal de Contas competente, por ser o ato de aposentadoria um ato complexo – apesar de muitos doutrinadores e Tribunais denominarem-no composto.

O presente artigo em tela discute e analisa o procedimento do ato de concessão de aposentadoria voluntária aos servidores públicos estatutários à luz do princípio da adequada proteção social e frente ao exercício do contraditório e da ampla defesa em seus dois estágios: a) concessivo; e b) o fiscalizatório e registrador.

A metodologia empregada consiste em analisar a disponibilidade do direito de aposentadoria; a vinculação do ato de concessão de aposentadoria ao requerimento do servidor; o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa no estágio concessivo de aposentadoria; o efeito prodrômico³; a finalização do ato jurídico perfeito e a mitigação do contraditório e da ampla defesa no estágio fiscalizatório e registrador junto ao Tribunal de Contas competente, adotando o modelo de pesquisa descritiva.

Infer-se, a partir da análise bibliográfica da natureza jurídica do tema, a necessidade de análise de todo o regramento de concessão de aposentadoria. Logo, por meio de método dedutivo, concluir-se-á pela não vinculação do ato de concessão de aposentadoria voluntária ao requerimento do servidor, total e irrestrito exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de aposentadoria no órgão da Administração Pública até a publicação do ato aposentador e abrandamento e relativização da Súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal – STF – sob o nº 3, no que toca o exercício do contraditório e da ampla defesa na

³ Efeito prodrômico é o efeito verificado enquanto persiste a situação de pendência do ato Aposentador, isto é, durante o período intercorrente desde a produção do ato, até o início de produção de seus efeitos típicos.

apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão junto aos Tribunais de Contas, à luz do princípio da adequada proteção social.

Questiona-se, por fim, a existência de alguma razão para a demora na fiscalização e registro do reconhecido ato complexo de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão pelo Regime Próprio de Previdência Social junto ao Tribunal de Contas competente, e se seria razoável impor ao interessado uma infindável insegurança jurídica sem a possibilidade do exercício do contraditório junto ao Tribunal.

Desta feita, propõe-se desenvolver uma postura mais crítica no tratamento dispensado aos servidores que prestaram com zelo e maestria os seus serviços à coletividade, e que estão no final de suas carreiras buscando uma aposentadoria digna e transparente, através de um processo administrativo público, célere e democrático.

2 O ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL AO TRABALHADOR

Os seres humanos vivem em coletividade, plantando e colhendo para sua própria subsistência, adquirindo bens ou trocando-os por excedentes de produção. Contudo, o labor, mais precisamente na Antiguidade Clássica, era considerado uma atividade relegada a plano inferior, confiada – muitas vezes – aos servos e escravos, indivíduos com *status* excludente na sociedade.

Justamente a partir da Revolução Industrial, o trabalho ganha novas nuances, e passa a ser considerado uma atividade preponderante e de significativa mudança social, seja para quem o presta, seja para quem o recebe.

A Revolução Francesa, com seus ideais libertários, proclamou a liberdade individual plena e a igualdade entre os homens, extirpando a concepção de submissão de trabalhadores à condição análoga a de escravo.

Os trabalhadores, no exercício da pactuação laboral, através de contratos de trabalho que lhes rendiam uma remuneração pela sua força produtiva, passaram a prestar seus serviços – muitas vezes por valores ínfimos comparados aos lucros das grandes indústrias – sem atentar para sua limitação de capacidade laborativa, doenças oriundas do trabalho e ruptura de um vínculo instável de emprego.

Com a intervenção mínima do Estado, no sentido de estabelecimento de garantias mínimas existenciais, surgiram as primeiras manifestações da classe trabalhadora clamando por melhores condições de trabalho e subsistência, nascendo, assim, as primeiras

preocupações com a proteção previdenciária do trabalhador, culminando em uma nova concepção de Estado, o denominado Estado Social.

Apregoam os doutos Castro e Lazzari (2014, p.9), com maestria:

Os Estados da Europa, precursores da ideia de proteção social estatal ao indivíduo vítima de infortúnios, estabeleceram, de maneira gradativa, da segunda metade do século XIX até o início do século XX, um sistema jurídico que garantiria aos trabalhadores normas de proteção em relação aos seus empregadores nas suas relações contratuais, e um seguro - mediante contribuições destes - que consistia no direito a uma renda em caso de perda da capacidade de trabalho, por velhice, doença ou invalidez, ou a pensão por morte, devida aos dependentes. Assim se define uma nova política social, não mais meramente *assistencialista* - está lançada a pedra fundamental da *Previdência Social*.

A partir dessa concepção, os trabalhadores de inúmeras classes despertaram para a necessidade de se resguardar para a hipótese de infortúnio durante toda a sua vida laboral, seja pelo acometimento de uma doença transitória, seja pela incapacidade laboral oriunda de uma doença adquirida no trabalho ou até mesmo pela perda da capacidade produtiva, com o surgimento da velhice, ou pela morte.

A necessidade premente de criação de um fundo que suprisse possíveis benefícios sociais, auxílios e pensões fez com que tanto o Estado quando as classes empresarial e trabalhadora refletissem o melhor modelo que fosse ancorado nos princípios da dignidade da pessoa humana e solidariedade social, como bem advoga Bollmann (2005, p.22):

Se a principal finalidade da Previdência Social é a proteção à dignidade da pessoa humana, não é menos verdadeiro que a solidariedade social é verdadeiro princípio fundamental do Direito Previdenciário, caracterizando-se pela cotização coletiva em prol daqueles que, num futuro incerto, ou mesmo no presente, necessitem de prestações retiradas desse fundo comum.

3 OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Preambularmente, impende citar que, em que pese o princípio da uniformidade de prestações previdenciárias, devidamente previsto no bojo de nossa Carta Magna, no âmbito da Previdência Social brasileira não existe apenas um regime previdenciário, e, sim, vários deles. Como bem afirma (STEPHANES, 1998), o Regime Geral de Previdência Social atinge cerca de 86% da população brasileira. Esse regime abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis de Trabalho, pela

Lei nº 5.889/73 (empregados rurais) e pela Lei nº 5.859/72 (empregados domésticos), assim como os trabalhadores autônomos, os empresários, trabalhadores avulsos, pequenos produtores rurais, pescadores artesanais, garimpeiros, entre outros não albergados pelos Regimes de Previdência citados adrede.

No que tange ao Regime de Previdência dos Militares das Forças Armadas, deve-se citar que este possui inúmeras particularidades com relação aos demais regimes, uma vez que não é regido pelo Regime Geral – RGPS – assim como aqueles não são mais considerados, pelo texto constitucional, servidores públicos, regidos pelo Regime Próprio – RPPS. Esse grupo de segurados, após o advento da Emenda Constitucional nº 18 de 05 de fevereiro de 1998, recebeu tratamento diferenciado, tendo seus benefícios previdenciários regidos pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 142, X e §§ 7º e 8º do artigo 40, bem como pela Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), com as suas respectivas alterações sofridas pela Lei nº 10.416, de 27 de março de 2002 e pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

Com relação ao Regime de Previdência Complementar, impende elucidar, em breves considerações, que a efetivação desse regime consolidou-se com o advento das Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas datadas de 29 de maio de 2001, com o fito de atender o que apregoa o artigo 202 da nossa Lei Maior⁴. Esse regime é composto de entidades de previdência complementar dos trabalhadores da iniciativa privada, dividindo-se em fechadas e abertas.

Por fim, e como tema central do estudo a que se propõe esse artigo, temos o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, que alberga os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, do Distrito Federal e dos Municípios, como também os das autarquias e fundações públicas, de acordo com a inteligência do artigo 40 de nossa Carta Maior, conforme acima citado. Esse regime traz inúmeras peculiaridades, tais como, variadas regras de aposentadorias – de acordo com a data de ingresso do servidor no serviço público e a respectiva data de requerimento de aposentadoria –, a fixação da base de cálculos de proventos como a última remuneração percebida e a denominada regra da paridade, a qual estabelece o reajuste de proventos de aposentadoria e de pensões no mesmo índice e na mesma data que são reajustados os servidores públicos em atividade.

⁴ “Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (...)”.

4 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS

Entende-se por Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, o regime previdenciário que ampara os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

Nesse sentido, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 e suas respectivas alterações estabelece, ainda, regras gerais para criação, organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos supracitados.

No que pertine à criação, organização e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, deve-se observar o que apregoa a nossa Carta Magna; a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998; a Lei Complementar nº 101/00 – LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal); a Lei nº 4.320/64; a Orientação Normativa MPS/SPS sob o nº 02/09; a Portaria MPS nº 204/08; a Portaria MPS nº 402/08; a Portaria MPS nº 403/08; a Portaria MPS nº 519/11; a Portaria MPS nº 746/11; a Portaria MPS nº 170/12; a Portaria MPS nº 509/13 e, por fim, a Resolução da CMN nº 3922/10, com suas respectivas alterações.

O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantém o vínculo ao regime previdenciário adotado pelo ente do qual é servidor nas situações descritas no art. 13 da Orientação Normativa SPS nº 02/09⁵.

A título elucidativo, cumpre citar que os servidores estatutários, ou servidores públicos, em sentido estrito, são os que possuem vínculo de trabalho regido por estatuto próprio.

Para Carvalho Filho (2014, p. 601):

Servidores públicos estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos, denominados de *estatutos*. Nos estatutos estão inscritas todas as regras que incidem sobre a relação jurídica, razão por que nelas se enumeram os direitos e deveres dos servidores e do Estado.

⁵ “Art. 13. O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mantém o vínculo ao regime previdenciário adotado pelo ente do qual é servidor nas seguintes situações:

I - quando cedido, com ou sem ônus para o cessionário, a órgão ou entidade da administração direta ou indireta de quaisquer dos entes federativos;

II - quando licenciado;

III - durante o afastamento do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo em quaisquer dos entes federativos; e

IV - durante o afastamento do país por cessão ou licenciamento com remuneração.

§ 1º O recolhimento das contribuições relativas aos servidores cedidos, afastados e licenciados observará ao disposto nos arts. 31 a 35.

§ 2º O segurado de RPPS, investido de mandato de Vereador, que exerça, concomitantemente, o cargo efetivo e o mandato filia-se ao RPPS, pelo cargo efetivo, e ao RGPS, pelo mandato eletivo. (Orientação Normativa SPS nº 02/09)”.

Ao analisar de forma mais profunda o vínculo do servidor público com o ente público, Mello (2014, p. 254) afirma que os servidores públicos, que é uma espécie do gênero servidores estatais, são subdivididos em duas espécies, a saber, servidores titulares de cargos públicos e servidores empregados das pessoas suprarreferidas, sendo objeto desse estudo os primeiros.

Em uma breve e sucinta análise histórica, tendo como lastro os apontamentos de Castro e Lazzari (2014, p. 991-994) e Martinez (1997, p.21), a primeira Constituição brasileira a tratar sobre matéria previdenciária foi a de 1891, que previa a concessão de aposentadoria aos funcionários públicos – nomenclatura utilizada na época – por invalidez a serviço da Nação. Posteriormente, em 1892, instituiu-se a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal de Marinha. No ano de 1911, criou-se a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, abrangendo os servidores desse órgão.

Com relação à previsão previdenciária dos empregados das empresas privadas, apenas em 1923, com o surgimento da Lei Eloy Chaves, instituiu-se a Caixa de Aposentadoria e Pensões junto a cada empresa ferroviária, e, em 1926, iguais normas foram estendidas aos empregados das empresas de navegação marítima e fluvial, assim como os portuários.

Em 1988, a nossa Carta Magna assegurou, em seu artigo 40, *caput*⁶, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, regime de previdência próprio, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição sua e do respectivo ente público.

Ao tratar da matéria previdenciária, evidencia-se que a análise, o estudo e a verificação da necessidade de um determinado benefício social e sua extensão sempre partiu do causuísimo para a generalização, e inicia-se no âmbito da Administração Pública para depois se estender aos trabalhadores da iniciativa privada (urbana e rural), como bem defendem Castro e Lazzari (2014, p. 991-994), citando Russomano (1981, p.7) e Rocha (2004, p.74).

4.1 ALTERAÇÕES DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS A VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

⁶ “Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)”.

No que toca às regras de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, desde o ano de 1993 que a Constituição Federal vem sofrendo consideráveis modificações quanto às regras de concessão de aposentadoria, como bem apontam os escólios dos mestres Castro e Lazzari (2014, p. 983), *verbis*:

A Constituição Federal de 1988, no âmbito das relações entre os entes da Administração Pública e seus servidores, foi bastante alterada por via de Emendas Constitucionais. A primeira, no ano de 1993, de número 3; duas delas, promulgadas no ano de 1998, as de número 19 e 20; no ano de 2003, a de número 41; e, ainda, a Emenda nº 47, de 2005, traçaram significativas mudanças, seja no tocante à própria natureza jurídica das relações de trabalho entre servidores públicos e Entes públicos, seja no aspecto dos direitos dos servidores, particularmente no campo dos direitos previdenciários, tendo como principal deles a aposentadoria, caracterizando-se o conjunto de mudanças pela redução da proteção até então assegurada aos servidores públicos, ante os novos critérios de concessão e cálculo do valor dos proventos.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, de 15 de dezembro de 1998, aquebranta a tradição secular de desnecessidade de contribuição previdenciária do servidor público estatutário, pois, como é cediço em nosso ordenamento pátrio, o servidor público, antes dessa emenda, tinha a aposentadoria como uma espécie de vantagem concedida pela sua dedicação, prestação e exercício de um determinado ofício, por um determinado tempo de serviço, sem a necessidade de contribuição. Passou-se, assim, com relação ao custeio por parte dos segurados obrigatórios, a mesma concepção contributiva existente no Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Outra discussão trazida após a emenda, já superada hodiernamente, é da possibilidade de vinculação a esse regime dos cargos comissionados puros, de livre nomeação e exoneração. Sobre essa matéria já se posicionou desfavorável o Supremo Tribunal Federal – STF –, em julgamento da ADI 2024/DF, da Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em 22/06/2007⁷.

Com a Emenda Constitucional nº 41/2003, de 19 de dezembro de 2003, iniciou-se a obrigatoriedade de contribuição não só dos agentes públicos em atividade, mas também dos

⁷ I. Ação direta de inconstitucionalidade: seu cabimento - sedimentado na jurisprudência do Tribunal - para questionar a compatibilidade de emenda constitucional com os limites formais ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado: precedentes. II. **Previdência social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/98): submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral da previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a "forma federativa do Estado" (CF, art. 60, § 4º, I): improcedência. (...)** 6. A autoaplicabilidade do novo art. 40, § 13 é questão estranha à constitucionalidade do preceito e, portanto, ao âmbito próprio da ação direta.

(STF - ADI: 2024 DF, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 03/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00128 RDDT n. 143, 2007, p. 230-231)

aposentados e pensionistas dos regimes próprios, que fizessem jus a um benefício superior ao valor pago a título de benefício previdenciário pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Além disso, a referida emenda trouxe em seu bojo outras regras, tais como, o cômputo do valor do benefício pago a título de pensão por morte; o cômputo diferenciado do valor inicial do benefício das aposentadorias dos servidores que ingressaram no serviço público após essa emenda, ou seja, o fim do instituto da integralidade de vencimentos; a desvinculação entre o reajuste de padrões remuneratórios dos agentes públicos (vencimentos, remunerações e subsídios) e o reajuste dos proventos de aposentados e pensionistas, isto é, o fim da paridade plena para os servidores; e a criação do instituto do Abono de Permanência, permitindo ao servidor público que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, e que opte por permanecer em atividade, perceber o valor equivalente a sua contribuição previdenciária, a título de abono de permanência, até completar as exigências para aposentadoria compulsória.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 47/2005, de 05 de julho de 2005, trouxe consideráveis mudanças tanto para os servidores ativos, principalmente aqueles que possuíam mais tempo de serviço do que idade mínima exigida para a concessão de aposentadoria, quanto para os pensionistas.

Até o surgimento dessa emenda, não havia qualquer menção à garantia de paridade das pensões, a qual somente era assegurada, pela Emenda Constitucional nº 41/2003, às pensões decorrentes de direito adquirido (art. 3º da EC nº 41/03) ou àquelas já em fruição (art. 7º da EC nº 41/03).

A regra prevista no inciso III do artigo 3º, da supracitada emenda, é um *plus*, uma faculdade adicional que possibilitou aos servidores em geral uma diminuição do tempo mínimo de idade previsto nos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal de 1988 (60 anos para homem e 55 para mulher), com a redução de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I (35 de contribuição se homem e 30 se mulher), não devendo ser encarada como uma norma restritiva dos direitos dos servidores públicos que já alcançaram todos os demais pré-requisitos.

4.2 REGRAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O servidor público estatutário, após anos de labor em um determinado órgão público, e após preencher determinados requisitos para concessão de aposentadoria, manterá uma nova

relação jurídica com o ente que o remunera, uma vez que este servidor passará à inatividade e fará jus a proventos.

A aposentadoria do servidor público pode ser conceituada como direito subjetivo, exercitado em face do ente da Federação que o aposentou, de perceber determinada soma em pecúnia, denominada proventos, após ter permanecido em exercício de cargo público efetivo, diante da ocorrência de certos fatos jurídicos previamente estabelecidos, satisfeitos os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica, inaugurando-se, com a concessão do benefício, uma nova relação jurídica entre o servidor, ora aposentado, e o ente da federação, relação esta de natureza previdenciária (CASTRO e LAZZARI, 2014, p. 1025).

Alumia-se uma certa insegurança jurídica, nos diferentes níveis de hierarquias, no que toca o requerimento de aposentadoria de diversos servidores públicos estatutários junto aos órgãos públicos.

A insegurança advém das inúmeras regras existentes de enquadramento do servidor, de acordo com sua idade, tempo de contribuição, averbações de tempo de serviços, análise de verbas transitórias que faz jus e algum tipo de vantagem advinda de determinação judicial.

A análise do processo de concessão de aposentadoria voluntária, principalmente a do servidor que ingressou na administração pública antes do advento da Emenda Constitucional de nº 20/1998, ou seja, antes de 16 de dezembro de 1998, deve ser feita de forma criteriosa, passando por todas as regras transitórias aplicáveis ao caso concreto, com o fito de diminuir a ansiedade do servidor e acobertá-lo de que o parecer do órgão aposentador será emitido à luz da adequada proteção social.

Prefacialmente, deve-se analisar quando o servidor público ingressou no serviço público, com o intuito de definir se lhe aplicará a regra permanente ou as regras transitórias, como bem apregoa Di Pietro (2013, p.641), *in litteris*:

Com relação à **aposentadoria voluntária**, que ocorre a pedido, é preciso distinguir três situações: (a) do servidor que ingressou ou vier a ingressar no serviço público, em cargo efetivo, a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 41/03, (b) a do servidor que ingressou até 16-12-1998 (data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/98); e (c) a do servidor que ingressou até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 41/03 (30-12-03).

Aos servidores que ingressaram até a promulgação da Emenda nº 20/1998, para a percepção de aposentadoria com proventos integrais, equivalentes ao valor da última remuneração, exigiu-se de 16 de dezembro de 1998 até a promulgação da Emenda

Constitucional nº 41/2003, o cumprimento das condições previstas no artigo 8º da Emenda nº 20/1998, a saber: ter cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; ter cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher, e um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

Já para a percepção de aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço, exigem-se os requisitos de possuir cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; ter cinco anos de efetivo exercício do cargo em que se dará a aposentadoria; contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher e um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, as disposições do artigo 8º da Emenda nº 20 foram revogadas, ou seja, somente os servidores que implementaram aquelas condições até 31 de dezembro de 2003 puderam se beneficiar daquela regra de transição.

A partir de 01 de janeiro de 2004, fixaram-se novas regras de transição, previstas no artigo 2º da Emenda nº 41/03, para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 16/12/1998 (EC nº 20/98) — de modo a permitir que se valham, ainda, do critério de reajuste de aposentadoria por paridade com os servidores públicos em atividade, porém, sem mais assegurar a integralidade da remuneração —, tais como, possuir cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; ter cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher, e um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea “a” deste inciso.

Noutro pórtico, os servidores que não atenderem aos requisitos para obtenção de aposentadoria integral, reajustada segundo o critério de paridade antes da publicação da Emenda nº 41/03, devem preencher, cumulativamente, os requisitos previstos no artigo 6º desta Emenda, quais sejam: a) possuir sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; b) contar com trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; c) vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

d) dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Contudo, não se pode olvidar que existe uma diferenciação de tratamento entre as regras previstas no artigo 2º e no artigo 6º da Emenda nº 41/03, como bem apregoa Ibrahim (2004) em Tavares (2004, p.108):

Enquanto a primeira regra transitória (art. 2º) admite servidores que tenham ingressado no serviço público até a data da publicação da EC n. 20/98 (16.12.1998), a segunda regra (art. 6º) admite servidores [que tenham ingressado] até a data da publicação da EC n. 41/03 (31.12.2003). Obviamente, todos os servidores que estejam abrangidos pelo art. 2º poderão beneficiar-se, alternativamente, pelo art. 6º, mas a recíproca não é verdadeira. Os servidores que ingressaram no serviço público após 16.12.1998, mas antes de 31.12.2003, somente poderão utilizar-se da regra transitória do art. 6º. O ingresso no serviço público após 31.12.2013 impõe, necessariamente, a aplicação das regras definidas do art. 40 da CRFB/88.

A última regra de transição aplicada ao servidor público estatutário – e também a mais benéfica, apesar de se exigir o preenchimentos de outros requisitos – , é a regra prevista na Emenda Constitucional nº 47/2005, de 05 de julho de 2005.

Essa regra de transição aplica-se aos agentes públicos que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e lhes assegura proventos integrais e paridade plena, desde que preencham, cumulativamente, os requisitos previstos no artigo 3º da supracitada emenda, como, por exemplo, possuir trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; contar vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria; e possuir idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Trata-se da adoção da chamada “fórmula 95/85”: por esta, o que importa, para fazer jus à aposentadoria, é a soma da idade com o tempo de contribuição: se o ocupante de cargo efetivo ou vitalício do sexo masculino tiver idade mais tempo de contribuição igual a 95, e a do sexo feminino tiver idade mais tempo de contribuição igual a 85, independentemente da idade mínima, fará jus à aposentadoria, desde que satisfaça as demais exigências (25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que pretende se aposentar. (CASTRO e LAZZARI, 2014, p. 1060-1061).

Os ocupantes de cargo efetivo que ingressaram no serviço público até 16/12/1998, e preencherem – concomitantemente – os requisitos estabelecidos nessa emenda,

poderão se aposentar com base na remuneração integral do cargo efetivo com reajustes iguais aos dos servidores ativos, isto é, fazem jus à integralidade e à paridade. Mister salientar que a paridade plena abrange os servidores que ingressaram no serviço público até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98 (16/12/98), sendo aplicável, apenas, àqueles que se aposentarem com proventos integrais.

É curial apontar que, além da possibilidade de aplicação de todas as regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais de nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005, de acordo com o preenchimento dos requisitos nelas previstos, é assegurada ao servidor público efetivo a possibilidade de utilização da regra geral constante da atual redação do artigo 40, § 1º, inciso III, alíneas “a” ou “b”, da Constituição Federal de 1988⁸, possibilitando a opção pela aposentadoria calculada pela média aritmética das remunerações que serviram de base para a contribuição previdenciária vertida aos Regimes a que o servidor esteve vinculado desde julho de 1994, ou desde o início de sua filiação a algum Regime, limitado ao valor da sua última remuneração, e com proventos reajustados pelos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

5 NATUREZA JURÍDICA DO ATO APOSENTADOR

Na aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, diferentemente do Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, ocorre o rompimento do liame jurídico-laboral entre o servidor público e o ente da Administração Pública. O cargo ocupado pelo servidor público, após o requerimento de aposentadoria deste e a publicação do ato

⁸ “Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)”.

concessivo de aposentadoria pela Administração Pública, será considerado vago, podendo ser ocupado por outro servidor estatutário.

Segundo Di Pietro (2013, pp. 629-630):

Aposentadoria é o direito à inatividade remunerada, assegurado ao servidor público em caso de invalidez, idade ou requisitos conjugados de tempo de exercício no serviço público e no cargo, idade mínima e tempo de contribuição. Daí as três modalidades de aposentadoria: por invalidez, compulsória e voluntária.

O processo de aposentadoria voluntária, objeto central desse estudo, inicia-se com o requerimento de iniciativa do servidor público junto ao órgão que mantém vínculo. Para uma análise profunda, o servidor tem que juntar documentos hábeis que possam identificar sua idade, seu tempo de contribuição, os períodos que foram averbados de outros órgãos ou da iniciativa privada, o percentual que faz jus a título de anuênios ou quinquênios, as verbas transitórias e o período de incidência de contribuição previdenciária sobre estas, as vantagens pessoais incorporadas e demais informações como, por exemplo, se possui gratificação por especialização.

No preenchimento do requerimento de concessão de aposentadoria, surge no servidor uma constante insegurança sobre em que regra de transição ele se encaixa, ou se ele deve optar pela regra geral prevista no artigo 40 da CF/1988, haja vista a existência de um campo específico para preenchimento da base legal de seu requerimento.

Outra grande dúvida que paira nos órgãos públicos, causando até insegurança ao preencher o requerimento, é se a informação da base legal, em seu requerimento de concessão de aposentadoria, é um pedido vinculado, ou seja, se o ato aposentador deve limitar-se à base legal informada pelo servidor, visto que, por mais que a aposentadoria seja um direito subjetivo, também é um direito disponível.

A melhor doutrina defende que cabe ao órgão competente, no ato de análise do pedido de aposentadoria, verificar o preenchimento dos requisitos necessários tanto nas regras de transição, previstas nas Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005, quanto na regra geral prevista do artigo 40 da CF/1998 à luz do princípio da adequada proteção social.

Vale destacar que no âmbito do Regime Geral da Previdência Social – RGPS – o citado princípio está expressamente previsto no Enunciado nº 5 da JR/CRPS, dispondo que “a Previdência Social deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientá-lo nesse sentido”.

Ao analisar o ato de aposentadoria em si, verifica-se que esse é um ato complexo – apesar de alguns administrativistas não coadunarem com esse entendimento, e, sim, que seria um ato composto –, podendo o seu registro ser recusado pelo Tribunal de Contas competente, caso lhe falte base legal.

Defende Marinela (2012, p.294):

Ato complexo é aquele que, para se aperfeiçoar, depende de mais de uma vontade, porém essas manifestações de vontade devem ser produzidas por mais de um órgão, sejam elas singulares ou colegiadas, e estão em patamar de igualdade, tendo, ambas, a mesma força. Também não se confunde com procedimento que são vários atos, e não várias manifestações de vontade, como no ato complexo. São exemplos a nomeação do dirigente de agência reguladora, o decreto que é assinado pelo chefe d Executivo e é referendado pelo Ministro de Estado.

Já na concepção de Di Pietro (2013, p.230):

Atos complexos são os que resultam da manifestação de dois ou mais órgãos, sejam eles singulares ou colegiados, cuja vontade se funde para formar um ato único. As vontades são homogêneas; resultam de vários órgãos de uma mesma entidade ou de entidades públicas distintas, que se unem em uma só vontade para formar o ato; há identidade de conteúdo e de fins. Exemplo: o decreto que é assinado pelo Chefe do Executivo e referendado pelo Ministro de Estado; o importante é que há duas ou mais vontades para a formação de um ato único.

No que toca à complexidade do ato de concessão de aposentadoria, perfilha desse mesmo entendimento o Superior Tribunal de Justiça –STJ–, no julgamento do Resp. sob o nº 1259669/SC, de relatoria do douto Ministro Mauro Campbell Marques, em 15/09/2011, com acórdão publicado em 15/09/2011, *in verbis*:

(...) 3. Este Superior de Justiça, em consonância com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, firmou a orientação no sentido de que "O ato de aposentadoria consubstancia ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração." (STF, MS n.º 25.072/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. MARÇO AURÉLIO, DJ de 27/04/2007.) 4. No caso, a despeito de a autora ter obtido aposentadoria por idade proporcional ao tempo de serviço em 1999, somente em 2008 o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, concluindo a formalização do ato complexo de inativação, emitiu juízo no sentido de denegar o registro do ato aposentatório por entender insuficiente o tempo de serviço prestado. Deve, portanto, ser afastada a decadência para que a Administração revise o ato, eis que

somente deste é que se computa o lapso decadencial.⁵ Recurso especial provido.

(STJ - REsp: 1259669 SC 2011/0134547-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 15/09/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/09/2011)

(destaques acrescidos)

O Supremo Tribunal Federal - STF⁹ também já se pronunciou sobre a matéria no MS sob o nº 28.929/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 25/10/2011, com acórdão publicado em 16/11/2011, *verbis*:

(...) Diferentemente do que argumenta a Impetrante, seu ato de aposentadoria não consubstancia ato jurídico perfeito. Este Supremo Tribunal decidiu que não se aplica o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 nem o art. 2º do Decreto n. 20.910/1932 aos processos em que o Tribunal de Contas da União exerce sua competência constitucional de controle externo, pois a concessão de aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas.

(...)

“O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do Impetrante não registrada: inoccorrência da decadência administrativa. 4. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes. 5. Segurança denegada”.

(STF - MS: 25552 DF, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 07/04/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-097 DIVULG 29-05-2008 PUBLIC 30-05-2008 EMENT VOL-02321-01 PP-00075)

(destaques acrescidos)

Nesse mesmo sentido, o MS nº 25.697, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 5.3.2010; MS 25.072/DF, Rel. Min. Marco Aurélio e Redator para o acórdão o Ministro Eros Grau, DJ 27.4.2007; MS 24.997/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 1º.4.2005; MS 25.113/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 6.5.2005; MS 25.192/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário DJ 6.5.2005; MS 24.754/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ 18.2.2005; MS 24.859/DF, Rel. Min Carlos Veloso, Plenário, DJ 24.3.2006; e MS 24.958/DF, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 1º.4.2005.

⁹ Majoritariamente, pois apesar da posição tradicional do Supremo Tribunal Federal considerar a aposentadoria um ato complexo (*vide*, por exemplo: MS 28229/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe 30/11/2011; MS 28107/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe 07/12/2011), há decisões de tribunais locais e do STJ (RMS 19.240/RJ, Rel. Min. Paulo Medina, Sexta Turma, julgado em 18/12/2007, DJe 09/06/2008) considerando-a como ato composto.

Nota-se a diferença entre atos compostos e complexos, visto que a manifestação de vontade dos atos compostos provem de único órgão; já os atos complexos dependem de manifestação de vontade de órgãos diversos.

Alguns atos administrativos, além do efeito típico, podem produzir efeitos secundários, também chamados atípicos. Efeito típico é aquele esperado, específico a certa categoria de ato. Já os efeitos atípicos podem ser reflexos ou prodrômicos.

Sustenta Marinela (2012, p. 305) que os efeitos dos atos administrativos podem ser típicos, também denominados de próprios, concernentes à tipologia específica do ato, ou seja, à sua função típica prevista pela Lei, e atípicos, também denominados de impróprios, relativos aos efeitos decorrentes da produção do ato.

Ao analisar a eficácia do ato administrativo, deve-se atentar para o início da produção de seus efeitos típicos e em que momento esse se torna eficaz. Diante disso, imperioso se faz analisar os efeitos preliminares do ato, como bem apregoa a jurista Marinela (2012, p.305):

(...) Os efeitos atípicos podem ser de duas ordens: **efeitos preliminares**, também denominados prodrômicos. São efeitos verificados enquanto persiste a situação de pendência do ato, isto é, durante o período intercorrente desde a produção do ato, até o início de produção de seus efeitos típicos. Como, por exemplo, nos atos sujeitos a controle por parte de outro órgão, o “dever-poder de emitir o ato de controle” é um efeito atípico preliminar do ato contratado. Trata-se de efeito atípico, porque não decorre de seu conteúdo específico, bem como é preliminar, porque o ato ainda não está produzindo seus efeitos típicos, em razão da não realização da condição do ato controlado – o controle.

O efeito atípico prodrômico do ato ocorre nos atos complexos ou compostos, e surge antes do ato concluir seu ciclo de formação, consubstanciando-se em situação de pendência de alguma outra formalidade. Este efeito se dá, por exemplo, quando a primeira autoridade se manifesta e surge a obrigação de um segundo também fazê-lo, constatado neste meio tempo o efeito prodrômico que independe da vontade do administrador e não pode ser suprimido.

Sustenta Mello (2013, p.393):

Os efeitos atípicos podem ser de dupla ordem: efeitos *preliminares* ou *prodrômicos* e efeitos *reflexos*. Os preliminares existem enquanto perdura a situação de pendência do ato, isto é, durante o período que intercorre desde a produção do ato até o desencadeamento de seus efeitos típicos. Serve de exemplo, no caso dos atos sujeitos a controle por parte de outro órgão, o dever-poder que assiste a esse último de emitir o ato controlador que funciona como condição de eficácia do ato controlado. Portanto, foi efeito atípico *preliminar* do ato controlado acarretar para o órgão controlador o dever-poder de emitir o ato de controle.

Diante dessa análise, conclui-se que o ato de concessão de aposentadoria divide-se em dois momentos, a saber, momento de análise concessiva, realizado no órgão público em que se der a aposentadoria e momento de fiscalização e registro junto ao Tribunal de Contas competente.

O momento da análise concessiva inicia-se com o protocolo do requerimento do pedido de aposentadoria voluntária e termina após a publicação do Ato Aposentador, em homenagem ao princípio da publicidade.

A disponibilidade do direito de aposentadoria, a escolha da regra previdenciária mais benéfica, caso o servidor preencha os requisitos de mais de uma, o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, assim como o consentimento do valor do benefício inicial que fará jus, deverá ser exercitado até a publicação do Ato aposentador pelo Diário Oficial do Município, do Estado ou da União.

Já o momento de fiscalização e registro do Ato aposentador já concedido pelo órgão em que se deu aposentadoria será realizado pelo respectivo Tribunal de Contas, e, em regra, não caberá o exercício do contraditório e da ampla defesa.

5.1 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas, conforme explicita o artigo 71 da nossa Carta Magna, exerce a função de controle externo, em auxílio ao Congresso Nacional, com poderes de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, conforme prescreve o inciso III do citado artigo.

Promulgada a Carta de 1988, o Tribunal de Contas soergueu-se com enorme galhardia, jamais vista antes.

Sua ampliação foi uma “consciente opção política pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albos da república. A atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui,

como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância¹⁰. (BULLOS, 2011, p. 1211)

Esses Tribunais são órgãos públicos especializados e de gestão, e objetivam auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem, contudo, ser-lhe subordinado hierarquicamente, como bem sustenta o STF.

Segundo a doutrina e o STF, o Tribunal de Contas é um Tribunal administrativo, isto é, não exerce função jurisdicional, e sim função judicante. Neste sentido o MS-MC nº 27962, de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello:

(...) O Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado (RTJ 193/556-557) nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença revestida da autoridade da coisa julgada (RTJ 194/594), ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pois a '*res judicata*' em matéria civil só pode ser legitimamente desconstituída mediante ação rescisória.

(...)

(STF - MS: 27962 DF , Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 24/04/2009, Data de Publicação: DJe-079 DIVULG 29/04/2009 PUBLIC 30/04/2009)

(destaques acrescentados)

A essencial análise da função do Tribunal de Contas, como substrato para esse artigo, condiz com sua fiscalização e registro dos atos de concessão de aposentadoria dos órgãos públicos e com o exercício do contraditório.

A Súmula vinculante do STF nº 3, apregoa que:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Contudo, a mitigação do contraditório e da ampla defesa nos processos de apreciação da legalidade do ato de concessão de aposentadoria, previsto na Súmula vinculante supracitada, sofreu uma suavização após entendimento do STF, no MS 25.116/DF, de Relatoria do Ministro Ayres Brito, julgado em 08/09/2010, com acórdão publicado em 10/02/2011, senão veja-se:

¹⁰ STF, Pleno, ADIn 215/PB, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3-8-1990, p.7234).

(...) 3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria. 4. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade intersubjetiva ou mesmo intergrupar. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). 5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). 6. Segurança concedida.

(destaques acrescentados)

Vale ressaltar que o termo inicial para apreciação da legalidade do ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão, por parte do Tribunal de Contas, tem início com o recebimento do processo administrativo pelo respectivo Tribunal, segundo entendimento da Segunda Turma do STF, no julgamento do MS 27.640/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em 06/12/2011, com acórdão publicado no DJe em 19/12/2011.

No que tange à discussão sobre a aplicabilidade da decadência, previsto no artigo 54 da Lei nº 9784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal)¹¹, nos atos concessivos, durante o seu efeito prodrômico, já pronunciou-se a Primeira Turma do STF pela sua inaplicabilidade, no julgamento do MS 2810/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 25/10/2011, com acórdão publicado no DJe em 07/12/2011.

Constata-se, diante disso, que, segundo a Súmula vinculante 03 do STF ainda vigente, há mitigação do contraditório e da ampla defesa nos processos de apreciação da legalidade do

¹¹ “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (...)”.

ato de concessão de aposentadoria. Contudo, caso essa análise ultrapasse 05 anos, deve-se propiciar aos particulares o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme previsto no bojo de nossa Constituição Federal, mais especificamente no inciso LV do artigo 5º.

Esse novo entendimento do STF, suavizando a aplicabilidade da súmula supracitada, ancorado na segurança jurídica e na proteção da confiança, prestigia a lealdade e um princípio basilar constitucional que é a dignidade da pessoa humana. Não poderia ser diferente. Caso esse douto Tribunal assim não se pronunciasse, permitiria que o cidadão, depois de anos de labor em órgãos públicos, após posto na inatividade – com a publicação do ato de concessão de aposentadoria – ficasse à mercê da fiscalização da legalidade de seu Ato pelo Tribunal de Contas, independentemente de quanto tempo demorasse essa análise, sem permitir-lhe tomar ciência dos atos praticados pelo Tribunal nem muito menos exercitar o contraditório em determinadas decisões.

6 O REQUERIMENTO DA APOSENTADORIA E O PRINCÍPIO DA ADEQUADA PROTEÇÃO SOCIAL

Como citado anteriormente, o direito à aposentadoria é um direito subjetivo frente ao Ente que remunera o servidor, assim como é um direito disponível, ou seja, o servidor público pode optar quando entrará na inatividade – até o preenchimento dos requisitos da aposentadoria compulsória –, optando pela regra previdenciária mais benéfica.

O momento marcante da carreira pública de um servidor público é quando ele busca a sua inatividade, pois, daquele momento em diante, ele passa a ter a certeza de que – em breve – não frequentará mais aquele ambiente de trabalho, pelo menos no cargo que ocupa.

A grande incerteza dos servidores públicos é se a aposentadoria a qual fará jus suprirá todas as necessidades oriundas da terceira idade, tais como remédios, planos de saúde, despesas com alimentos, assim como com lazer e diversão.

Acontece que os órgãos públicos são muito distantes dos servidores no curso do procedimento de requerimento de aposentadoria. O setor competente para essa atribuição deveria ter em mente que talvez seja a última vez que aquele servidor, que tanto colaborou com a Administração Pública com os seus préstimos serviços, requeira algo.

Não se pode olvidar que muitos órgãos sequer possuem pessoas capacitadas para fornecer ao servidor informações sobre a sua aposentadoria, assegurando-lhe que lhe será aplicado o princípio da adequada proteção social. O benefício previdenciário é algo almejado quando a idade avança, mas acaba por se tornar, também, um momento de insegurança e

incertezas. A Administração Pública é responsável objetivamente na análise e na concessão de um benefício previdenciário, assim como o próprio Tribunal de Contas na fiscalização e no registro do Ato aposentador. Caso o servidor sinta-se desprotegido ou prejudicado, deve – prontamente – utilizar-se do contraditório e da ampla defesa, até a publicação de seu Ato, para corrigir vícios ou optar por alguma regra previdenciária, mesmo que não seja a indicada pela Administração.

É preciso destacar que o princípio da adequada proteção social é informado pelo princípio da prevalência do fim sobre o objeto. Como é de se concordar, as prestações previdenciárias estão impregnadas de uma ideia essencialmente finalista – provisão de meios suficientes para a manutenção digna do beneficiário, que preside necessariamente todo o desenvolvimento da relação jurídica previdenciária de proteção. O que se persegue com o benefício previdenciário é satisfazer da melhor maneira possível o interesse social de que o segurado ou o dependente da previdência social seja efetivamente resgatado de uma contingência que lhe ameaça a manutenção decente.

O parecerista do órgão público, assim como as instâncias hierárquicas superiores, têm que estar atentos para a análise do pedido de aposentadoria, desde seu nascedouro, isto é, desde o setor de protocolo, pois, com uma fundamentada orientação do setor jurídico, talvez aquele servidor permaneça mais tempo prestando os seus serviços ao órgão, desistindo de requerer sua aposentadoria.

Vislumbra-se que alguns servidores requerem aposentadoria com receio de serem prejudicado em algo mais à frente, e muitos deles – ou quase todos, sem querer ser radical – mal sabem em qual regra se encaixarão na regulamentação e a quanto farão jus de proventos.

Os servidores antigos, isto é, aqueles que ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 20/1998 (até 16/12/1998), resguardados pelo instituto da paridade e da integralidade – extintos com a Emenda Constitucional de nº 41/2003, mas garantidos a alguns servidores, como regra transitória, desde que preencham alguns requisitos – sentem-se mais à vontade no momento de requerer sua aposentadoria, pois podem projetar um benefício baseado, no mínimo, na remuneração a que já faz jus na atividade.

Já aqueles servidores que ingressaram no serviço público após EC nº 20/1998 (após 16/12/1998), após a EC nº 41/2003 (após 19/12/2003), após EC nº 47/2005 (após 05/07/2005), ou até mesmo entre a vigência de algumas delas, ficam muito inseguros e confusos se lhes serão aplicadas determinadas regras de transição ou se suas aposentadorias voluntárias serão concedidas com base na regra do artigo 40 da Constituição Federal de 1988.

Se essa insegurança já não lhes bastasse, os servidores públicos ainda têm que aguardar, durante todo o efeito prodrômico do ato concessivo, a análise da legalidade e o registro de suas aposentadorias junto ao Tribunal de Contas competente, conforme bem explanado e sustentado alhures.

É insofismável que durante todo esse processo de aposentadoria deve-se respeitar o princípio da adequada proteção social, aplicando ao servidor a regra previdenciária mais benéfica, como se pode notar no aresto do Tribunal de Minas Gerais, a seguir transcrito:

MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR INDEFERIMENTO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - PENSÃO POR MORTE - APOSENTADORIA COM PROVENTOS INTEGRAIS ANTES DA EC N.º 41/2003 - ÓBITO DEPOIS DA EC N.º 41/2003 - **REGRAS DE TRANSIÇÃO - INTERPRETAÇÃO MAIS BENÉFICA AO DEPENDENTE DO SEGURADO - EQUIVALÊNCIA AOS PROVENTOS DA APOSENTADORIA - POSSIBILIDADE. I - Conquanto a EC n.º 41/2003 tenha alterado o Regime Próprio de Previdência Social e extinguido a paridade e a integralidade, na hipótese específica dos autos o redutor previsto no art. 40, § 7º da CF deixa de incidir por força das regras de transição previstas na EC n.º 47/2005, as quais restabeleceram a interdependência entre a aposentadoria consumada no regime anterior e a pensão por morte dela decorrente. III - O regramento dado para o regime previdenciário dos servidores sofreu várias alterações pontuais, o que requer do intérprete atenção redobrada para subsumir a hipótese fática ao comando normativo. II - Presente a relevância dos fundamentos jurídicos dos argumentos da agravante, é de se reformar a decisão que não concedeu a liminar pretendida. III - Recurso provido.**

(TJ-MG - AI 10024132533175001 MG , Relator: Eduardo Andrade, Data de Julgamento: 24/02/2014, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL)

(destaques acrescidos)

Diante disso, cristalino deve ser o entendimento de que devido a várias alterações nas regras previdenciárias os órgãos e servidores públicos investidos da responsabilidade de analisar pedidos de aposentadoria nos RPPS's não devem ater-se apenas à letra da lei, mas aplicar-lhe uma leitura holística à luz da doutrina, da jurisprudência e de princípios basilares do direito previdenciário, garantindo-lhes – sempre – a adequada proteção social.

7 CONCLUSÃO

Com o surgimento do Estado Social, os trabalhadores despertaram para a necessidade de se resguardar para a hipótese de infortúnio durante toda a vida laboral, seja pelo acometimento de doença transitória, incapacidade laboral, perda da capacidade laborativa,

surgimento da velhice ou até mesmo a morte. Essa nova concepção é tida como a pedra fundamental da Previdência Social.

Constatou-se que, ao se tratar de matéria previdenciária, a análise, o estudo e a verificação da necessidade de um determinado benefício social e sua extensão sempre partiu do causuismo para a generalização, iniciando-se no âmbito da Administração Pública e depois estendendo-se aos trabalhadores da iniciativa privada (urbana e rural).

Ao analisar as regras previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, sejam elas transitórias, ou não, aplicáveis aos servidores públicos estatutários, evidencia-se que há inúmeras peculiaridades, tais como: data de ingresso do servidor no serviço público; idade; tempo de contribuição público e privado; tempo de exercício na carreira e no cargo em que se der a aposentadoria; cômputo de anuênios; vantagens pessoais e outros direitos adquiridos, que são levadas em consideração na hora da concessão da aposentadoria voluntária.

Após o advento da Constituição Federal de 1988, além da regra prevista no artigo 40, surgiram regras previdenciárias transitórias com as emendas constitucionais (nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005), as quais resguardaram direitos de alguns servidores públicos, desde que preenchessem determinados requisitos ali expressos.

Durante toda a fundamentação jurídica esgrimada, concluiu-se que a aposentadoria é um direito subjetivo e disponível, que o Ato aposentador é um ato complexo e não possui vinculação com o requerimento do servidor, que o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa ocorre até a publicação do Ato aposentador pela Administração Pública, e que há obrigatoriedade de fiscalização e de registro do Ato pelo Tribunal de Contas competente, para sua eficácia plena.

Com relação ao papel do Tribunal de Contas nos processos de concessão de aposentadoria, atesta-se que este exerce uma função fiscalizatória, e que durante o efeito atípico e preliminar do Ato, denominado de efeito prodrômico (da publicação do Ato aposentador até o registro deste pelo Tribunal), em regra, não se exerce o contraditório e a ampla defesa, conforme apregoa a Súmula vinculante nº 03 do STF, salvo se essa análise ultrapassar 05 anos, de acordo com entendimento jurisprudencial do mesmo excelso Tribunal Superior.

Apontaram-se as inseguranças jurídicas existentes durante todo o procedimento de concessão de aposentadoria, desde o total desconhecimento por parte dos servidores até a necessidade do respeito à segurança jurídica, à proteção da confiança e ao princípio

constitucional e basilar da dignidade da pessoa humana, no que toca à demora da análise e do registro do Ato aposentador pelo Tribunal de Contas.

Sendo o processo de aposentadoria o momento mais aguardado pelo servidor público durante toda a sua vida laboral, visto que romperá o vínculo jurídico com a Administração Pública, deve o órgão reconhecer toda a dedicação desse servidor durante a sua jornada e analisar seu pedido de concessão de aposentadoria ancorado no princípio da adequada proteção social.

Provou-se que este princípio basilar do direito previdenciário orienta os gestores públicos e analistas dos Atos de concessão de aposentadoria na aplicabilidade da regra previdenciária mais benéfica, com o fito de dispensar atenção redobrada para subsumir a hipótese fática ao comando normativo previdenciário específico e mais benéfico ao servidor e futuro aposentado.

Atestou-se que, devido a várias alterações previdenciárias ocorridas de 1998 até a data atual, a análise pura e simplesmente da letra da lei nos atos de concessão de aposentadoria no Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – não tem o condão de conceder ao servidor a adequada proteção social em sua aposentadoria.

Por fim, verificou-se que a Administração Pública é responsável objetivamente na análise e na concessão de um benefício previdenciário, assim como o próprio Tribunal de Contas na fiscalização e registro do Ato aposentador. Desta feita, caso o servidor sinta-se desprotegido ou prejudicado, deve, prontamente, utilizar-se do contraditório e da ampla defesa – até a publicação de seu Ato aposentador, ou após 05 anos de análise pelo Tribunal de Contas –, para corrigir vícios ou optar por alguma regra previdenciária, mesmo que não seja a indicada pela Administração no Ato aposentador.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: a teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. 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. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Lei nº 5.889, de 08 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei nº 10.416, de 27 de março de 2002. Altera o art. 98 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10416.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nº 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2215-10.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Sítio Eletrônico da Casa Civil da Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31 de março de 2009. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da DATAPREV.** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/56/MPS-SPS/2009/2.htm>> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da DATAPREV.** Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/204.htm>> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 402, de 10 dezembro de 2008. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. **Sítio Eletrônico da DATAPREV.** Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2008/402_1.htm> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. **Sítio Eletrônico da Previdência Social.** Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090406-142519-866.pdf> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 519, de 24 de agosto de 2011. Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Sítio Eletrônico da Previdência Social.** Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120503-165452-663.pdf> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 746, de 27 de dezembro de 2011. Dispõe sobre cobertura de déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS por aporte. **Sítio Eletrônico da Previdência Social.** Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120116-090914-125.pdf> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 170, de 25 de abril de 2012. Altera a Portaria MPS/GM nº 519, de 24 de agosto de 2011, que dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. **Sítio Eletrônico da Previdência Social.** Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_120508-105956-797.pdf> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Portaria MPS nº 509, de 12 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. **Sítio Eletrônico da Previdência Social.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/PORTARIA-MPS-N%C2%BA-509-de-12dez20131.pdf>> Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Resolução da CMN nº 3922, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União,

Estados, Distrito Federal e Municípios. **Sítio Eletrônico da Previdência Social**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_101129-103306-555.pdf> Acesso em: 15 ago. 2014.

BOLLMANN, Vilian. **Hipótese de Incidência Previdenciária e Temas Conexos**. São Paulo: LTr, 2005.

BULLOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. rev. atual. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário: Tomo I – Noções de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, Margareth Régia de Lára; CARVALHO, Eudiane Galdino de. **Referências bibliográficas: NBR 6023**. 2. ed. Natal: EDUFRN, 2001.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis da Previdência Social**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

TAVARES, Marcelo Leonardo (coord.). **Comentários à Reforma da Previdência: EC n. 41/2003**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.