

**O ROMPIMENTO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO TRAZIDO PELA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019 AOS
EMPREGADOS PÚBLICOS À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA**

THE BREAKDOWN OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP CAUSED BY THE 2019 SOCIAL SECURITY REFORM TO PUBLIC
EMPLOYEES IN LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF ISONOMY

Marquisei Martins Marques

Faculdade Católica Dom Orione (FACDO)

Me. Daíse Alves

Faculdade Católica Dom Orione (FACDO)

Dra. Dênia Rodrigues Chagas

Faculdade Católica Dom Orione (FACDO)

RESUMO

O presente estudo analisa os impactos da Reforma da Previdência na vida do empregado público, sob a perspectiva do princípio constitucional da isonomia. O objetivo é deixar claro que esse princípio foi violado ao se impor a obrigatoriedade do rompimento do vínculo empregatício na aposentadoria desses empregados. Este trabalho foi desenvolvido com base em lições doutrinárias, bem como no ordenamento jurídico brasileiro, havendo interdisciplinaridade entre várias disciplinas jurídicas. Como se verá, a Reforma violou alguns direitos humanos, como o direito ao trabalho e à dignidade humana e, não menos importante, violou o princípio da isonomia.

Palavras-chave: Vínculo Empregatício. Empregado Público. Reforma da Previdência. Princípio Constitucional da Isonomia.

ABSTRACT

This study analyzes the impacts of the Social Security Reform on the public employees' lives, from the perspective of the constitutional principle of isonomy. It aims to make clear that this principle was violated by imposing the obligation to terminate the employment relationship upon retirement of employees. This study was developed based on doctrinal lessons, as well as on the Brazilian legal system, with interdisciplinarity among several legal disciplines. It is considered that the Reform violated some human rights, such as the right to work and human dignity and it violated the principle of isonomy.

Keywords: Employment Relationship. Public employee. Social Security Reform. Constitutional Principle of Isonomy.

1 INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa visa analisar determinados impactos da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) na aposentadoria programada do empregado público com o rompimento automático do vínculo de emprego. Será abordado de forma breve como foi afetado o princípio constitucional da isonomia.

Antes da Reforma, uma das semelhanças entre o empregado público e o empregado privado era o fato de que a aposentadoria de ambos não acarretava o rompimento do vínculo empregatício, ou seja, ambos poderiam continuar trabalhando após se aposentarem.

Agora essa regra só vale para o empregado privado, sendo que agora a aposentadoria dos empregados públicos gera o rompimento do vínculo de emprego, assim como já ocorria com os servidores públicos.

Este projeto tem como objetivo geral entender se a inovação legislativa da não cumulação de emprego do empregado público com a aposentadoria na Reforma Previdenciária de 2019 está ou não de acordo com o princípio constitucional da isonomia, comparando-se as novas regras aplicadas ao empregado público e ao empregado privado.

Enfim, será dada atenção à seguinte problemática: o rompimento do vínculo empregatício (trazido pela Reforma da Previdência no §14 do artigo 37 da Constituição) na aposentadoria programada dos empregados públicos fere o princípio constitucional da isonomia?

Esta pesquisa se justifica pelo fato de haver hoje em dia poucas discussões acerca de como princípios estabelecidos na Constituição Federal (especialmente o da isonomia) são garantidos ou afetados com as mudanças trazidas pela atual Reforma da Previdência na vida daquelas pessoas que trabalham em Empresas Públicas ou em Sociedades de Economia Mista.

O assunto é de extrema relevância, em que pese ser bastante desconhecido e ter passado despercebido por muitas pessoas depois do advento da Reforma, tanto é que em âmbito doutrinário e jurisprudencial não é tão comum se encontrar análises e entendimentos aprofundados das alterações trazidas pela Reforma na aposentadoria desses empregados numa perspectiva constitucional.

Preliminarmente, será necessária uma conceituação de empregados públicos e das pessoas jurídicas a que eles estão ligados. Depois será feita uma abordagem acerca das semelhanças e diferenças entre os servidores públicos e os empregados públicos, e entre estes e as pessoas pertencentes à esfera privada.

Serão ainda abordadas a evolução histórica e o funcionamento da aposentadoria programada no atual contexto da seguridade social.

Em seguida, serão explicadas as mudanças da Reforma da Previdência na aposentadoria programada dos empregados públicos e em seguida os impactos do ponto de vista constitucional.

O método escolhido é o de caráter dedutivo. Além disso, foi escolhida a metodologia bibliográfica (principalmente em livros, artigos e legislações).

A utilidade desse estudo é contribuir para que essa análise constitucional seja amplamente debatida nos meios acadêmicos e no âmbito dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), até que novas mudanças sejam trazidas para se garantir o respeito aos direitos adquiridos por essa categoria de empregados, da melhor maneira possível, com base nos princípios constitucionais, especialmente no da isonomia/ igualdade e no da dignidade da pessoa humana.

2 VISÃO PANORÂMICA DOS EMPREGADOS PÚBLICOS E A LEGISLAÇÃO PERTINENTE

A Reforma da Previdência de 2019, ou Nova Previdência, trouxe uma série de modificações ao sistema previdenciário brasileiro. As novas regras se aplicam a segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), fazendo pouquíssima menção ao empregado público, em que pese ter estabelecido diversas regras para os empregados filiados ao RGPS, onde os empregados públicos estão inseridos (BRASIL, 2019).

Nas vezes em que os empregados públicos são mencionados, foram trazidas regras que acabaram violando determinados princípios já consolidados no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente o da isonomia, conforme se verá mais tarde.

2.1 CONCEITO DE EMPREGADO PÚBLICO

Os empregados públicos são aqueles “contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público” (DI PIETRO, 2017, p. 734). No Brasil, essa legislação trabalhista se aplica com as alterações provenientes da Constituição Federal de 1988. Ademais, tais empregados atuam em empresas públicas e em sociedades de economia mista.

Além disso, assim como os empregados privados, os empregados públicos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo ainda interessante observar que os empregados públicos, juntamente com os servidores públicos fazem parte de uma categoria maior, que é a dos agentes públicos.

2.2 EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelece em seu artigo 3º o conceito de empresa pública. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, podendo sua instituição ser autorizada por lei, possuindo patrimônio próprio, e capital integralmente detido pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (BRASIL, 2016).

Ela pode contar com a participação de outras pessoas jurídicas de direito público ou de entidades da administração indireta de qualquer das três esferas de governo, desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (BRASIL, 2016).

São exemplos dessas empresas: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

As empresas públicas se assemelham bastante às sociedades de economia mista (ambas são de direito privado e autorizadas por lei, podem fazer licitação e celebrar contratos), mas se diferenciam destas, por exemplo, por terem a totalidade de capital público (sem nenhum dinheiro privado), enquanto as sociedades de economia mista têm o capital público predominante, mas existe dinheiro privado integrando o capital.

São exemplos dessas sociedades: o Banco do Brasil, a Petrobras, a Telebras, a Eletrobras e a Furnas Centrais Elétricas S/A.

2.3 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE EMPREGADOS PÚBLICOS E SERVIDORES PÚBLICOS

Em relação às diferenças, primeiramente, enquanto os servidores públicos mantêm relações com o Estado em regime estatutário, os empregados públicos mantêm relações com o Estado em regime celetista, assim como os empregados privados (BRASIL, 2016).

Em segundo lugar, os servidores públicos estão sujeitos ao regime jurídico de direito público, enquanto os empregados públicos estão sujeitos ao regime jurídico de direito privado, assim como os empregados privados. Ainda, os servidores públicos são titulares de cargos públicos, enquanto os empregados públicos são titulares apenas de empregos públicos.

Ademais, com base na Lei 9.717/1998, os servidores públicos possuem um fundo de previdência próprio (RPPS – Regime Próprio de Previdência Social), não podendo receber benefícios distintos dos previstos no RGPS (BRASIL, 1998). Já os empregados públicos, conforme a lei 8.213/91, contribuem para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como os empregados privados (BRASIL, 1991).

Ambos também possuem algumas semelhanças. Extrai-se do artigo 37, inciso II, da Constituição, que ambos devem prestar concurso público para ingressarem no serviço público, e também possuem relação funcional com o Estado, sendo considerados agentes públicos (BRASIL, 1988).

Cabe salientar que os servidores que são apenas titulares de cargo em comissão, os temporários ou os empregados públicos serão segurados obrigatórios do RGPS, na condição de segurados empregados, nos termos do que dispõe o artigo 40, § 13, da Carta Política, bem como os titulares de mandato eletivo sem vínculo efetivo, pois o RPPS abarca apenas os servidores efetivos em todas as esferas de governo (BRASIL, 1988).

Assim, como qualquer agente público, os empregados públicos prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta, que é composta por entidades com personalidade jurídica própria, sendo uma dessas entidades as empresas públicas.

2.4 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE EMPREGADOS PÚBLICOS E EMPREGADOS PRIVADOS

Ressalte-se que os empregados privados, diferentemente dos empregados públicos, não mantêm relações de emprego com o Estado. Além disso, como já dito, os empregados públicos se submetem a concurso público para poder exercer suas atividades em uma pessoa jurídica de direito privado dentro de uma estrutura da Administração Pública, o que não acontece com os empregados privados.

Ainda, para o empregado privado, é prevista a demissão sem justa causa, resguardados os direitos assegurados no Decreto-Lei nº 5.542, também chamado de Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943). Já para o empregado público, existe corrente doutrinária no sentido de que a dispensa deve ser motivada. Conforme Meireles (2008, p. 446), para o empregado público de empresa estatal que for prestadora de serviços públicos deve ser sempre motivado “[...] expondo-se por escrito o seu motivo ou a sua causa”.

No que diz respeito às semelhanças, ambos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tendo os mesmos direitos. Logo, para ambos há contrato de trabalho, Fundo de Garantia de Tempo e Serviço (FGTS), etc. Além disso, ambos estão sob o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e se aposentam pelo órgão do *Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS).

2.5 PREVIDÊNCIA E APOSENTADORIA PROGRAMADA

No âmbito dos direitos humanos de segunda dimensão em que a previdência está inserida, os direitos a serem assegurados pelo Estado são os direitos sociais, econômicos e culturais.

Extraí-se das lições de Castro e Lazzari (2020) um breve panorama histórico da previdência no âmbito das constituições brasileiras. Primeiramente, a Constituição de 1824 mencionava a garantia dos socorros públicos, com regras de proteção. Já a Constituição de 1891 previu a aposentadoria por invalidez aos servidores públicos.

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer, em texto constitucional, a forma tripartite de custeio: contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público (BRASIL, 1934). Além disso, destaca-se que na Constituição de 1937, utilizou-se, pela primeira vez, a expressão “seguro social” (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 previa normas sobre previdência no capítulo que versava sobre Direitos Sociais, obrigando, a partir daí o empregador a manter seguro de acidentes de trabalho. Pela primeira vez, empregou-se a expressão “previdência social” numa Constituição Brasileira (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1967 estabeleceu a criação do chamado seguro-desemprego, que até então não existia, regulamentado com o nome de auxílio-desemprego (BRASIL, 1967).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema de Seguridade Social.

A seguridade social abarca três áreas, quais sejam, a previdência, a assistência social e a saúde, áreas presentes tanto no setor público como no privado.

Dentro da seguridade social, existem dois subsistemas: o sistema contributivo e o sistema não contributivo. O sistema contributivo é integrado pela previdência social, a qual pressupõe o pagamento (real ou presumido) de contribuições dos segurados para a sua cobertura previdenciária e dos seus dependentes.

Para Amado (2020, p. 82), é possível definir previdência como “um seguro com regime jurídico especial, pois regido por normas de direito público, sendo necessariamente contributiva [...]”.

Já o sistema não contributivo é integrado pela saúde pública e pela assistência social, já que ambas são custeadas pelos tributos em geral e disponíveis a quaisquer pessoas que delas necessitarem, não sendo exigido o pagamento de contribuições específicas dos usuários para o gozo de tais atividades públicas.

Dentro da área da previdência social existem dois planos básicos, que são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's).

O RGPS é aquele regime obrigatório para os trabalhadores em geral (exceto para os titulares de cargos públicos efetivos e militares filiados ao RPPS), sendo de competência da União e administrado pelo Ministério da Economia.

A administração do plano de benefícios e serviços do RGPS compete ao órgão do INSS, que é uma autarquia federal criada pela Lei 8.029/90, fruto da fusão do IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social) com o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social).

Acerca desse regime, conforme Amado (2020, p. 85): "Trata-se do maior plano previdenciário brasileiro, pois engloba cerca de 50 milhões de segurados, visando cobrir vários riscos sociais, tais como a velhice, invalidez, doença, maternidade, prisão, acidente e morte".

Entre esses filiados ao RGPS, estão os empregados públicos, que em muito se assemelham aos empregados privados. Essa informação é importante quando se analisa o tratamento diferenciado dado pela Reforma a esses dois tipos de empregado à luz do princípio constitucional da isonomia.

Já os RPPS's são os regimes obrigatórios para os servidores públicos efetivos da União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como os militares, na hipótese de terem sido criados pelas respectivas políticas.

Com a Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição dos segurados filiados a esses regimes foram substituídas por uma única espécie, a saber, a Aposentadoria Programada. Dela deriva a Aposentadoria Especial (BRASIL, 2019).

O que antigamente se chamava de "Aposentadoria por Idade" (substituída pela Aposentadoria Programada) é o benefício a que tem direito o segurado e a segurada da Previdência Social, quando alcança a idade determinada em lei.

Já a extinta Aposentadoria por Tempo de Contribuição Integral (sem a previsão de uma idade mínima) é o benefício a que tem direito o segurado e a segurada da Previdência Social, independentemente de idade, quando completar 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher (BRASIL, 1991).

A Aposentadoria Especial consiste no benefício previdenciário concedido: a) ao trabalhador que exerce suas atividades laborais se expondo a agentes nocivos (biológicos, químicos ou físicos), que podem causar algum prejuízo à sua saúde e integridade física ao longo do tempo; b) aos deficientes, sendo essa aposentadoria regulamentada na Lei Complementar 142, de 08 de maio de 2013 (BRASIL, 1991).

Em relação às aposentadorias por idade, por tempo de contribuição, especial e do professor, aplicadas aos segurados filiados ao RGPS até a Emenda, será respeitado o direito adquirido, independentemente da Data de Entrada do Requerimento – DER (BRASIL, 2019).

Nessas situações, a EC nº 103, de 2019 traz regras de transição, ou seja, caminhos alternativos que o interessado perto de atingir a idade mínima pode percorrer para conseguir se aposentar sem precisar atingir a idade mínima (BRASIL, 2019).

Veja-se, por exemplo, a regra de transição da aposentadoria por tempo de contribuição com pontuação (artigo 15 da EC nº 103, de 2019). Esta regra de transição da aposentadoria por tempo de contribuição traz as exigências de uma pontuação mínima, resultante do somatório da idade do requerente com seu tempo de contribuição (BRASIL, 2019).

Assim, são exigidos: a) 30 (trinta) anos de tempo de contribuição da mulher e 35 (trinta e cinco) do homem; e b) 86 (oitenta e seis) pontos (idade mais tempo de contribuição), se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem (BRASIL, 2019).

Sendo assim, a pontuação já começou a sofrer acréscimos de um ponto a cada ano, a partir de janeiro de 2020 (87 e 97), e os acréscimos continuam até que se atinjam 100 (cem) pontos para a mulher e 105 (cento e cinco) para o homem.

O período de carência está conceituado na Lei 8.213/91, sendo o número mínimo de contribuições mensais necessárias para que o beneficiário tenha direito ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências (BRASIL, 1991).

Dado esse conceito, a carência é requisito essencial para vários benefícios. Nota-se que a Emenda não interferiu na carência disciplinada pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, mantendo-se, assim, a exigência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais para as aposentadorias programáveis (artigo 25, inciso II do mesmo diploma) e de 12 (doze) contribuições para a aposentadoria por incapacidade permanente previdenciária (inciso I do mesmo artigo) - antiga aposentadoria por invalidez previdenciária -, que é classificada como aposentadoria não-programável (BRASIL, 1991).

Verifica-se no inciso I do § 7º do artigo 201 da Constituição Federal, alterado pela EC nº 103, de 2019, que a partir de tal emenda, a aposentadoria programada é devida aos segurados filiados ao RGPS (inclusive empregados públicos), ou por opção dos demais quando mais vantajosa (BRASIL, 2019).

Nesse inciso, são exigidos a idade e o tempo de contribuição correspondentes a: a) 62 (sessenta e dois) anos de idade e 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher b) 65 (sessenta e cinco) anos de idade e 20 (vinte - para filiados após a EC 103/19) anos de tempo de contribuição, se homem (BRASIL, 2019).

Essa alteração na idade é bastante questionável, pois essas idades mínimas antes da Reforma eram menores.

Um ponto significativo das alterações no benefício da aposentadoria por idade diz respeito ao cálculo dos salários de benefícios das aposentadorias. Antes da reforma, o Salário de Benefício (SB) era a média aritmética simples dos maiores salários de contribuições correspondentes a 80% (oitenta por cento) da totalidade do período contributivo.

Já com a emenda, o SB passou a corresponder à média aritmética simples de todos os salários contributivos correspondentes a 100% (cem por cento) de todo o período contributivo, o que pode ser considerado um ponto positivo da reforma (BRASIL, 2019).

A Renda Mensal Inicial (RMI) das aposentadorias programáveis, em regra, corresponde a 60% (sessenta por cento) do Salário de Benefício (SB), acrescido de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 15 (quinze) anos de contribuição, para a mulher, e 20 (vinte) anos, para o homem (BRASIL, 2019).

2.6 MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA DOS EMPREGADOS PÚBLICOS

Destaque-se agora três grandes alterações na previdência dos empregados públicos com a Emenda Constitucional 103/2019, a fim de ser analisada a situação da Reforma frente a certos princípios, como o da isonomia.

A primeira grande alteração se refere à alíquota de contribuição, que agora é de 7,5% a 14%. Antes variava de 8% a 11%. No artigo 28, incisos I a IV, da Emenda 103/2019, estão contidas as alíquotas para os segurados empregados, inclusive os empregados públicos (BRASIL, 2019).

As variações nas alíquotas demonstram claramente que aqueles que ganham menos pagam menos, ao passo que os que ganham mais pagam mais, conforme a capacidade contributiva de cada um.

Discutia-se se sobre a constitucionalidade dessas variações, mas o Supremo Tribunal Federal entendeu recentemente que a progressividade das alíquotas dos empregados é constitucional, justificando que há compatibilidade entre a progressividade e as contribuições previdenciárias devidas ao segurado empregado vinculado ao RGPS (BRASIL, 2021).

Estando os empregados públicos incluídos no grupo de segurados empregados, haverá presunção absoluta de desconto das suas contribuições previdenciárias pelo empregador, empresa ou equiparado.

A segunda alteração diz respeito à aposentadoria compulsória. Foi estabelecido um limite etário para que o servidor trabalhe no serviço público. Esse limite é de 75 anos.

Antes da Reforma, houve controvérsias sobre a legitimidade da criação desse limite para os empregados públicos, uma vez que ele só existia em relação aos servidores públicos titulares de cargos efetivos.

Com o advento da Reforma, foi adicionado o §16º ao artigo 201 da Constituição, impondo-se de maneira expressa a aplicação da aposentadoria compulsória aos empregados públicos integrantes de consórcios públicos, sociedades de economia mista, empresas públicas e subsidiárias (BRASIL, 1988).

O parágrafo acima determina a aplicação do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição (que já existia desde 2015) aos empregados públicos, ou seja, agora o mesmo limite etário de aposentadoria compulsória do servidor público vale para o empregado público (BRASIL, 1988).

Veja-se que o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição estabelece que o limite etário para o servidor público se aposentar compulsoriamente é de 70 anos, sendo possível que esse limite seja de 75 anos de idade, se existir lei complementar dispondo dessa forma (BRASIL, 1988).

Em 04 de dezembro de 2015, foi publicada a Lei Complementar 152/15, elevando o limite etário de aposentadoria compulsória (para o servidor público) de 70 para 75 anos, ficando tal aposentadoria acompanhada com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (BRASIL, 2015).

Dessa forma, com a nova Emenda de 2019, estendeu-se a aposentadoria compulsória aplicada no âmbito do RPPS aos empregados públicos, vinculados ao RGPS (aplicando-se também a eles a idade máxima de 75 anos fixada na Lei Complementar 152/15), sendo que os empregados privados continuam não sendo aposentados compulsoriamente (BRASIL, 2019).

Ainda, para os empregados vinculados ao RGPS, a lei 8.213/91 no artigo 51, traz a possibilidade de a empresa requerer a aposentadoria após completar a carência, aos 70 anos de idade se do sexo masculino e aos 65 anos de idade se do sexo feminino (BRASIL, 1991).

Nota-se, a partir das lições de Amado (2020), que tal norma constitucional não possui aplicação imediata, pois, não possui todos os elementos de aplicação necessários para a vigência imediata, não sendo bastante em si mesma (eficácia limitada).

Assim, o §16º do artigo 201 da Constituição depende da edição de uma norma infraconstitucional regulamentadora para produzir seus efeitos materiais principais, tendo aplicação mediata, não sendo autoexecutável (BRASIL, 1988).

A terceira, e talvez a mais relevante alteração, diz respeito à impossibilidade de acumular aposentadoria com o emprego público. No RPPS há proibição para que o servidor público permaneça em atividade depois de se aposentar. Mas no caso dos empregados públicos, que são vinculados ao RGPS (regime ligado ao órgão do INSS), era permitido que o trabalhador permanecesse em atividade.

Cabe observar que, em 1997, foram incluídos os parágrafos 1º e 2º ao artigo 453 da CLT, que passaram a prever, que, na aposentadoria espontânea de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista seria permitida sua readmissão desde que atendidos requisitos constitucionais, quanto à acumulação de cargos e empregos, e condicionada à prestação de concurso; e que o ato de concessão de benefício de aposentadoria a empregado que não tiver completado 35 anos de serviço, se homem, ou 30, se mulher, acarretaria na extinção do vínculo empregatício (BRASIL, 1943).

No entanto, em 1998, o STF afastou a vigência dessas normas, ao deferir liminar nas ADI (ações diretas de inconstitucionalidades) 1721-3 e 1770-4, e, em 2006, declarou definitivamente a inconstitucionalidade de ambos os parágrafos, por considerar inexistente a incompatibilidade entre a aposentadoria e a continuidade do vínculo empregatício, e por haver violação aos preceitos constitucionais relativos à proteção do trabalho e à garantia à percepção dos benefícios previdenciários (BRASIL, 2006).

Mas com a Reforma da Previdência, em 2019, foi estabelecido que a aposentadoria do empregado público acarretará o rompimento do vínculo empregatício. Assim, foi inserido o §14 no artigo 37 da Constituição:

A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição (BRASIL, 1998, grifo nosso).

No entanto, os empregados públicos, que também são filiados ao RGPS, possuem direito adquirido de permanecerem vinculados à Administração Pública caso tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria antes dessa Emenda, independentemente de terem sido ou não aposentados.

Conforme Amado (2020, p. 41):

Entende-se que os agentes públicos que adquiriram direito a se aposentar no RGPS antes da alteração constitucional possuem direito adquirido a permanecer com o vínculo ativo com a Administração Pública, embora a Emenda Constitucional 103/2019 silencie a respeito e a regra de transição trate de modo diverso.

Assim, uma vez que os empregados públicos estão inseridos na categoria de agentes públicos, conclui-se que os mesmos também permaneçam com o vínculo ativo com a Administração Pública quando tiverem direito de se aposentar antes da Emenda, já que são filiados ao RGPS. Contudo, caso tenham tido esse direito somente após a Emenda, tais empregados terão a extinção do contrato de trabalho com a Administração Pública.

Conforme entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, no Recurso Ordinário Trabalhista: RO 0000855-85.2020.5.06.0001, Relator: Eduardo Pugliesi, julgado em 02 junho de 2021, com o requerimento de aposentadoria sendo anterior à vigência da EC 103/19, deve permanecer o vínculo, sendo indiferente a data em que o Instituto Nacional Previdência Social-INSS deferiu o pedido, nos termos do artigo 153-A do Decreto 3048/99.

2.7 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA VIDA DO EMPREGADO PÚBLICO À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA

É de fundamental importância analisar se houve impactos da Reforma da Previdência na vida dos empregados públicos com base na Constituição, a fim de se verificar se o princípio da isonomia foi de alguma forma afetado, especialmente com o rompimento automático do vínculo de emprego na aposentadoria do empregado público.

O princípio da isonomia está relacionado a outros princípios que serão aqui analisados, que são o princípio da vedação do retrocesso social e o princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, se o princípio da isonomia é afetado, esses outros princípios também são afetados.

Ademais, o princípio da isonomia um princípio de segunda dimensão dos direitos fundamentais, encontrando previsão no artigo 5º da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988).

Conforme Mello (1993, p. 10), tal princípio pode ser compreendido no sentido de que “a Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”.

Observa-se, assim, que tal princípio visa um tratamento isonômico a todos os cidadãos, o que não entra em conflito com a proposição de que as pessoas colocadas em situações diferentes devem ser tratadas de forma desigual, tendo em vista o princípio da igualdade material, segundo o qual os desiguais devem ser tratados desigualmente de forma proporcional, o que não quer dizer que os seres humanos devam ser tratados de forma discriminatória, seja por raça, sexo, cor, gênero, idade, etc.

O princípio da vedação do retrocesso social, originado na Alemanha, no século passado, não é previsto de forma expressa na Carta Magna. No entanto, nota-se claramente sua previsão a partir de uma leitura do §2º do artigo 5º da Constituição Federal, já que em tal dispositivo é estabelecido que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (BRASIL, 1988).

Segundo tal princípio, também conhecido como “efeito *cliquet*”, ou como “proibição do regresso” ou do “não retorno”, o Estado está proibido de retroceder em matéria de proteção de direitos humanos. Trata-se de uma característica dos direitos humanos, não podendo o Estado proteger menos do que já protegia anteriormente, sob pena de sofrer uma sanção no âmbito internacional.

O princípio da dignidade da pessoa humana encontra previsão no artigo 1º, inciso III, da Constituição (BRASIL, 1988). A dignidade humana ser entendida como a qualidade de o ser humano não ser preço, já que ele não é instrumento para uma determinada finalidade, e sim um fim em si mesmo.

É nesse sentido o entendimento de Reale (2002, p. 206), segundo o qual “o homem é o valor fundamental, algo que vale por si mesmo, identificando-se seu ser com a sua valia”.

Ainda, o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo um direito fundamental, depende da concretude de vários outros direitos para ser respeitado (conforme o princípio da interdependência dos direitos fundamentais), como o direito ao trabalho, que é um direito fundamental de segunda dimensão, previsto no artigo 6º da Constituição Federal.

Uma análise criteriosa da Reforma da Previdência, especialmente acerca da imposição do rompimento do vínculo empregatício do empregado público, permite a conclusão de que o direito fundamental ao trabalho está afetado, pois assim já não há mais continuidade da relação de emprego.

No tocante à aposentadoria compulsória, afirma Porto (2018, p. 19) que “não é exagero considerar também a aposentadoria compulsória como prejudicial à autoestima e à dignidade do idoso”. O raciocínio presente nessa afirmação é que tal instituto trata o idoso de forma discriminatória, e por isso ofende a dignidade humana.

Mas é possível argumentar que o intuito da Reforma ao fixar um limite etário para aposentadoria compulsória ao empregado público não foi discriminar o agente público idoso, mas unificar as regras aplicadas aos agentes públicos. Depreende-se do entendimento de Castro e Lazzari (2020) que a aposentadoria compulsória aplicada ao empregado público visa à unificação de regras do serviço público, já que tal instituto já tinha aplicação no âmbito do RPPS.

Sendo assim, é fato que a Reforma distanciou ainda mais as regras aplicadas ao empregado público e as regras aplicadas ao empregado privado com a imposição da aposentadoria compulsória somente ao empregado público. Mas é importante ser levada em conta a finalidade apontada acima para fins de se analisar melhor a intenção do legislador e os impactos dessa regra na vida dos empregados públicos.

Mas agora é possível se deparar com um verdadeiro problema. Observa-se, pela leitura do §14 do artigo 37 da Constituição, que os empregados públicos agora perdem automaticamente o vínculo de emprego ao se aposentarem, mas os empregados privados não, restando evidente o tratamento diferenciado dado pela Reforma a ambos os empregados (BRASIL, 1988). Por isso, há entendimento de que tal dispositivo afronta o princípio constitucional da isonomia. Conforme Santos (2020), advogado e consultor legislativo do Senado: "Tal regra, anômala e contrária ao princípio da igualdade, e por isso mesmo questionável quanto a sua validade constitucional, somente afeta empregados públicos, posto que empregados de empresas privadas não estariam atingidos".

Para entender melhor esse problema, é importante lembrar que tanto os empregados públicos como os empregados da esfera privada estão sujeitos às regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estão sob o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ainda se aposentam pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Assim, dadas essas semelhanças, questiona-se sobre a razoabilidade de se impor mais diferenças entre esses dois tipos de empregado, frente ao princípio da isonomia.

No entanto, há quem entenda de modo diverso, no sentido de que não se pode dizer que há inconstitucionalidade no texto desse dispositivo. Ibrahim (2020) defende esse posicionamento, dando a entender que não há problema em se aplicar regras diferenciadas para os agentes públicos, apontando a possibilidade de ser atendido o interesse público com essa regra.

Além disso, a Controladoria Geral da União – CGU já se manifestou com entendimento de que essa extinção do vínculo do empregado público com a Administração Pública é uma maneira de se evitar sobreposição de benefícios e aumento de gastos públicos, não influenciando o vínculo existente anteriormente com a Administração, durante o período de atividade funcional do empregado ou servidor (BRASIL, 2020).

Ainda, de acordo com a CGU, a intenção do legislador ao criar esse dispositivo que impõe o rompimento do vínculo empregatício foi impedir a cumulação da remuneração do cargo, função ou emprego público, com o recebimento de proventos de aposentadoria, de forma a reduzir custos de previdência social (BRASIL, 2020).

Ocorre que os empregados públicos, mesmo sendo agentes da Administração Pública Indireta, conservam suas diversas semelhanças com os empregados privados (apontadas anteriormente), o que não ocorre com os servidores públicos.

Assim, ao tentar distanciar as regras previdenciárias entre os empregados públicos e os empregados privados, a Reforma da Previdência acaba ferindo o princípio da isonomia, e consequentemente o princípio constitucional da dignidade humana, na ordem interna do País.

Nessa senda, uma vez que o princípio da isonomia também está inserido na ordem internacional, sendo afetado juntamente com os direitos humanos, há também uma violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos princípios observados, é inegável que houve impactos negativos da Reforma Previdenciária de 2019 na vida dos empregados públicos, pois houve ofensa a direitos fundamentais de segunda dimensão, como o direito ao trabalho, e a princípios constitucionais, como o da dignidade humana e o da igualdade, consagrados na Constituição Brasileira.

Nota-se que as duas primeiras alterações apontadas (a mudança nas alíquotas e a fixação de uma idade limite para aposentadoria compulsória) não são tão prejudiciais à luz do princípio da isonomia como a terceira alteração (a proibição da cumulação da aposentadoria com remuneração aos empregados públicos e o rompimento do vínculo empregatício).

Desse modo, ao impor mais diferenças entre o empregado público e o empregado privado, que são regidos pelo mesmo código trabalhista, estão sob o mesmo regime previdenciário e ainda se aposentam pelo mesmo órgão, a Reforma Previdenciária de 2019 estaria ferindo o princípio da igualdade, já que esse tratamento se mostra discriminatório, atingindo também a dignidade humana e a vedação ao retrocesso social.

Observa-se ainda que a Reforma fez pouca menção aos empregados públicos, e no mínimo de atenção direcionada a estes ela foi bastante prejudicial, à luz dos princípios observados.

É de salutar importância analisar essas mudanças para o empregado público criadas pela Reforma não só do ponto de vista do interesse público e das decisões consolidadas nos tribunais, mas também do ponto

de vista dos princípios constitucionais e dos direitos humanos, levando-se em conta o Estado Democrático de Direito.

Portanto, faz-se necessária uma revisão por parte do Congresso Nacional acerca do tratamento dado aos empregados públicos, a fim de se garantir um tratamento mais isonômico em relação aos mesmos e aos empregados privados, dadas as suas diversas similaridades.

REFERÊNCIAS

AMADO, F. **Reforma da previdência comentada**. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. **Nota Técnica nº 925, de 2020**. Consulta. Reforma da Previdência (EC nº.103/2019). Extinção do vínculo e cassação de aposentadoria. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45068/1/Nota_Tecnica_925_2020.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF, 1 mai. 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF, 12 nov. 2019. Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Brasília, DF, 3 dez. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp152.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Brasília, DF, 27 nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1770/DF – Distrito Federal**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 11 out. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/stf-adi-1770-df-distrito-federal-ac3a7c3a3o-direta-de-inconstitucionalidade>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1721/DF – Distrito Federal**. Relator: Ministro Carlos Brito, 11 out. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/stf-adi-1721-df-distrito-federal-ac3a7c3a3o-direta-de-inconstitucionalidade>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**: RE 5023867-81.2012.4.04.7108 RS 5023867 – 81.2012.4.04.7168. Relator: Ministro Dias Toffoli, 17 maio 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1233482663/recurso-extraordinario-re-852796-rs-5023867-8120124047108/inteiro-teor-1233482669>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CASTRO, C. A. de; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

IBRAHIM, F. Z. **Rescisão contratual de empregados públicos após a aposentadoria no RGPS**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/320055/rescisao-contratual-de-empregados-publicos-apos-a-aposentadoria-no-rgps>. Acesso em: 10 set. 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, C. A. B. de. **Conteúdo jurídico do princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1993.

PORTO, M. O. M. Aposentadoria compulsória e a dignidade do idoso: repercussões e alternativas para a sua harmonização. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, 2018. Disponível em: https://jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/servidores/Marlos_Oliveira_revSJPE_n13_2021.pdf. Acesso em: 13 set. 2021. Acesso em: 10 set. 2021.

REALE, M. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, L. A. dos. **Nova aposentadoria**: aposentadoria e perda do vínculo empregatício. 2020. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/89618-nova-previdencia-aposentadoria-e-perda-do-vinculo-empregaticio>. Acesso em: 10 set. 2021.

TRT. 6ª Região. **Recurso Ordinário Trabalhista**: RO 0000855-85.2020.5.06.0001. Relator: Eduardo Pugliesi, 02 jun. 2021. Disponível em: <https://trt-6.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1226778928/recurso-ordinario-trabalhista-ro-8558520205060001/inteiro-teor-1226778938>. Acesso em: 10 set. 2021.

SOBRE OS AUTORES

Marquislei Martins Marques

<http://lattes.cnpq.br/7950071510658710>
Graduação em Direito (FACDO).

Daíse Alves

Graduação em Direito (UNITINS). Especialização em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (UCAM). Especialização em Metodologia do Ensino Superior (FACDO). Especialização em Direito Previdenciário e Docência (FACDO). Mestrado em Estudos de Cultura e Território (UFT). Doutorado em andamento em Ensino de Língua e Literatura (UFT).

Dênia Rodrigues Chagas

<http://lattes.cnpq.br/5805624235303365>

Graduação em Enfermagem (UNITPAC). Especialização em Enfermagem em Urgência e Emergência e UTI (PUC/Goiás). Doutorado em Ciências da Saúde (UFU).

Contato: dra.denia.enf@gmail.com