

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca demonstrar a regulamentação do regime de aposentadoria de governadores, prefeitos, deputados e senadores, bem como analisar sua legitimidade em relação ao ordenamento jurídico pátrio.

Para isso será verificado como ocorre o sistema contributivo previdenciário dos agentes políticos e se diante da sistemática administrativa pública configurada no art. 37 da Constituição Federal de 1988 os benefícios de aposentadorias desses agentes são morais e constitucionais.

A análise sobre o tratamento da matéria far-se-á necessária para que seja mensurada se sua regulação carece ou não de tratamento previdenciário no âmbito federal.

Como objetivos específicos essa obra almeja identificar se de fato as regras de aposentadorias para os deputados federais, senadores, governadores e prefeitos são bem mais generosas do que as do cidadão comum, além de inferir quais as possíveis soluções para equilibrar as diferenças pecuniárias do sistema posto entre cidadãos comuns e agentes políticos caso existam.

O capítulo primeiro abordará a organização estrutural do Estado brasileiro e como ocorre a administração pública. Nesse mister será mencionado a divisão dos poderes em seus aspectos basilares, além de pontuar especificidades sobre os atos e controles dos poderes legislativos e judiciários no tocante a produção legislativa e seu produto no que tange aos aspectos da materialidade e princípios constitucionais como os da legalidade, moralidade dentre outros.

O capítulo segundo abordará conceitualmente os agentes da administração pública mediante suas funções e características. Também será abordada sinteticamente a estrutura da previdenciária brasileira

mediante identidade principiológica e ideológica. Aqui será explicado de forma genérica o regime de previdência dos agentes públicos.

No terceiro capítulo será tratado as especificidades sobre a aposentadoria dos deputados e senadores como as características, legislação e efeitos no ordenamento jurídico e na sociedade.

No quarto capítulo será abordado o tratamento legislativo sobre a aposentadoria de governadores e prefeitos, bem como aspectos jurídicos como a constitucionalidade da matéria.

Ao final serão feitas as conclusões sobre o tema e apresentado o posicionamento acadêmico sobre a pesquisa realizada podendo ou não propor possíveis soluções sobre os questionamentos suscitados.

2 - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 - Organização administrativa

A organização administrativa do Brasil está delineada no artigo 18 da Constituição Federal de 1998, vejamos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Cabe esclarecer o leitor sobre alguns aspectos técnicos – conceituais para compreensão do tema proposto.

Segundo Dirley da Cunha (2008), “o princípio federativo é princípio estruturante ou de organização que define a forma de Estado adotada por uma Constituição”. Disso se infere que a estrutura orgânica do Brasil compreende elementos ativos de gestão com competências específicas – entes federativos, os quais devem atuar conforme limites estabelecidos pelo sistema jurídico pátrio.

Cumprе salientar que o ordenamento jurídico brasileiro tem suas bases orgânico-estruturais no escalonamento de normas, ou seja, existe uma lei maior que é parâmetro para todas as demais leis inferiores. Essa lei maior compreendida como mandamental, instrumental é a Constituição Federal, a qual possui um poder superior e imperativo perante as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro. Tal síntese expressa a teoria escalonar ou piramidal do ordenamento jurídico de Hans Kelsen, na qual “as normas jurídicas de um ordenamento não estão no mesmo plano”. (HANS KELSEN apud Bobbio, 1999 p.49).

Assim, o ornamento jurídico brasileiro está estruturado hierarquicamente e representado por uma pirâmide na qual o topo é ocupado pela Constituição Federal, lei maior e geral de onde emana todas as leis inferiores também nominadas como infraconstitucional por

não estarem inseridas no texto constitucional. É a Constituição que define a estrutura administrativa e organizacional do Brasil.

Nesse sentido, a República Pública Federativa do Brasil “consagra a forma de Estado Federal, estruturada a partir da união indissolúvel de mais de uma organização política, no mesmo espaço territorial do Estado, compartilhando o seu poder” (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 791).

Isso significa dizer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compõem a administração do país dentro de suas respectivas faixas territoriais atuando de forma geral, regional ou local e representam centros de competências de funções especificamente designadas pela Magna Carta. Ou seja, os entes federados recebem parcela de poder para tratarem de assuntos específicos dentro de suas esferas de atuação delimitadas pela própria Lei Maior.

Percebe-se que na organização administrativa há uma forma de repartir o poder entre mais de uma pessoa pública para que se obtenha um melhor resultado sobre as demandas sociais. Nesse mister faz-se necessário conceituar os componentes da federação brasileira, vejamos:

União: “pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia política, responsável pelo comando do governo central e pelo exercício das competências que lhe foram enumeradas pela Constituição, para o atendimento dos assuntos de predominante interesse nacional; ora atua como pessoa jurídica de direito constitucional, ora como de direito internacional”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 803).

Estados federados: “são pessoas jurídicas de direito público interno, com autonomia política e capacidade de auto-organização, auto legislação, autogoverno e autoadministração, responsáveis pela condução dos governos regionais e pelo exercício das competências para tratar de assuntos predominantemente regional”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 818).

Municípios: pessoas jurídicas de direito público interno com autonomia gerencial modelada nos artigos 29 e 30 da CF/88. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 824).

Distrito federal: é a pessoa jurídica de direito público interno com autonomia política, integrante da Federação brasileira (ao lado da União, dos Estados e dos Municípios, segundo art. 18 da CF) [...] com capacidade de auto-organização, autogoverno, auto legislação e autoadministração.

(JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 822).

Compreende-se dos conceitos acima que os entes federativos são pessoas jurídicas que atuam no âmbito público auxiliando o governo federal (que é geral e central) nas atividades de interesse público, como também regulando as relações sociais dos particulares dentro de sua respectiva área geográfica. No que tange a autonomia cada ente deve analisar o perfil de seu território através do levantamento de indicadores próprios de sua localidade com o objetivo de ser mais assertivo nas ações governamentais. Isso permitirá alcançar o atendimento das necessidades básicas de sua população, bem como a construção e execução de políticas públicas que de fato abarquem os conflitos e interesses sociais.

Em relação a capacidades de legislarem para si, os entes receberam poderes específicos da Lei Maior para tal empreitada, os quais foram especificamente tratados e limitados pela Constituição, não devendo jamais ultrapassar os marcos por ela estabelecidos. Na hipótese de ferir o mandamento constitucional, a lei inferior seja no âmbito estadual, distrital ou municipal será inconstitucional por não obedecer aos limites materiais sendo passíveis de revogação do ordenamento jurídico, ou seja, terão seus efeitos e conteúdos invalidados.

Já as capacidades de autogoverno e autoadministração traduzem a particularidade em ordenar as próprias rotinas de gestão desde a organização interna de seu quadro de pessoal quanto a prestação do serviço público até a atuação externa em dispor de regras de comportamento aos usuários desses serviços. Assim, o ente atua como regulador interno e externo de comportamentos daqueles indivíduos que compõem a relação jurídica: Estado x sociedade.

A União por sua vez por tratar da administração geral do Brasil tanto internamente (em relação aos entes que auxiliam na gestão) como externamente (como expressão da soberania nacional perante outros países no que tange a figura política matricial por compreender o centro

do poder estatal e político pátrio – o qual externamente é representada pela República Federativa do Brasil) desempenha em função de destaque em relação aos demais entes federativos, pois dela emergem os limites da autonomia de cada componente da federação para a descentralização do poder político seja equilibrada e harmônica.

Vejamos abaixo o conceito de Administração Pública de Dirley da Cunha Júnior (2008):

[...] “a Administração Pública corresponde à face do Estado (Estado-Administração) que atua no desempenho da função administrativa, objetivando a atender concretamente os interesses coletivos. Ela pode ser concebida num duplo sentido: a) sentido subjetivo, formal ou orgânico; b) sentido objetivo, material ou funcional”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 841).

Vale pontuar que o Estado como conceito e materialização logrou sua consumação com a reunião dos elementos população, território e soberania, isto é, o Estado reúne características próprias que o individualiza dentro de um contexto geopolítico.

Assim, na lição de Darcy Azambuja, a população consiste em conjunto de indivíduos que estão inseridos em determinado espaço geográfico ligados por um conjunto de características que formam uma identidade comum em função dos acontecimentos históricos vividos. Já o território consiste numa delimitação espacial, base física, ocupada pela população que possui traços e interesses peculiares. A soberania é uma relação de poder sobre o território e sua poluição no sentido de regular as interações interpessoais com intuito de promover a ordem interna e externa, perante outros países. (AZAMBUJA, 1998, p.18-69).

Tais elementos são objetos da ação estatal no desempenho de suas funções administrativas em função do governo ser escolhido pelo povo e deve atuar em prol de atender as necessidades do mesmo em razão da cessão do poder para o benefício da coletividade e promoção da paz social.

Percebe-se nesse sentido que o alcance dessa gestão no que tange ao aspecto formal também conhecido como orgânico ou subjetivo relaciona-se ao conjunto de órgãos (centros de competências) e agentes

estatais (pessoas que atuam em nome da Administração pública), executores das funções públicas. Ou seja, expressa a estrutura, o organograma da Administração.

Já no sentido objetivo, material ou funcional compreende o conjunto de ações estatais para a defesa e implantação dos interesses públicos. Aqui é observado o exercício de fato da Administração englobando as demandas sociais, os conflitos de interesses e as regulamentações referentes às prestações de serviços públicos como modo de satisfazer as carências orgânico-sociais de cada região.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico estabelece bases diretivas e axiológicas para que a interpretação do texto normativo seja feita de forma coesa e finalística cujo alcance dessa compreensão se dá por intermédio dos princípios, os quais funcionam como moduladores da atuação estatal.

2.2 Princípios constitucionais da Administração Pública

Os princípios são elementos norteadores de um sistema tendo em vista seu caráter elementar pelo fato de trazerem consigo premissas básicas de aplicação para interpretação do objeto de estudo. Os princípios no direito representam valores pormenorizados de um determinado campo de abrangência, além de englobarem o cerne da interpretação de determinada área do direito.

Nesse sentido, os princípios carregam a função axiológica sobre as interpretações normativas do ordenamento jurídico. Eles regulam o emprego da norma jurídica mediante o juízo de ponderação ou de valor sobre os interesses conflitantes no caso concreto.

Note-se que os princípios elevados à categoria de constitucional são sinônimos de especificidade por se tratar de diretrizes interpretativas da lei Maior, ou seja, o status de princípio constitucional incute a

compreensão de harmonização e superioridade sobre o sistema legal constitucional e infraconstitucional.

Passemos a analisar os princípios constitucionais da Administração Pública descritos no art. 37, caput, da CF/88 para melhor compreensão do tema proposto, vejamos:

Princípio da legalidade: nesse postulado “o administrador público somente poderá fazer o que estiver autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza [...]”. Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. 32. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. Página 545.

Princípio da impessoalidade: nele exige-se que “a atividade administrativa seja exercida de modo a atender a todos os administrados, ou seja, a coletividade, e não a certos membros em detrimento de outros, devendo apresentar-se, por tanto de modo impessoal”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 851).

Princípio da moralidade: consistem em “um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve necessariamente ser observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 852).

Princípio da publicidade: “esse princípio exige uma atividade administrativa transparente ou visível, a fim de que ao administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 854).

Princípio da eficiência: consiste no “dever explícito de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento”. (GASPARINI, Diogenes APUD, JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 855).

Assim, ao que tange no âmbito constitucional, o princípio deve sedimentar a identidade política da organização estatal resguardo os preceitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna. Já no âmbito infraconstitucional devem as leis inferiores serem interpretadas segundo princípios e regulamentações constitucionais.

Face exposição principiológica, a atuação estatal deve observar as premissas estabelecidas pelos princípios constitucionais tendo em vista que a sua descon sideração consiste numa frontal e violenta supressão da normatização constitucional atrelada aos valores político-sociais escolhidos pela Magna Carta. Tal ingerência viola a soberania pátria que se opera através da vontade do povo, ou seja, a negação da

prestação dos direitos positivados pela norma constitucional desqualificando as funções pacificadora e garantidora do Estado Democrático de Direito.

Logo, agindo em desconformidade com o estabelecido na lei, e, em especial no texto constitucional, o agente público pratica ato desviando a finalidade da mesma e afrontando às premissas constitucionais além de implicar no abalo do preceito da segurança jurídica estabelecida pelo Estado Democrático de Direito. Essa, por sua vez, não é uma conduta socialmente aceitável tendo em vista que o Estado assumiu a responsabilidade de ofertar e garantir um mínimo existencial ao seu povo estando assim, proibido juridicamente de retroceder ao momento inicial de arbitrariedade e violação de direitos.

Dessa maneira, faz-se necessário compreender como o Estado desempenha suas funções administrativas, bem como sua atividade reguladora conforme as repartições de competência designadas pela Carta Magna. Nesse mister, “a Constituição Federal de 1988, seguindo a diretriz políticas das Constituições que lhe precederam, consagrou o princípio da separação dos Poderes (art. 2º) como um aspecto formal e estruturante do Estado Brasileiro [...].(JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 863)

Isso significa dizer que cada poder desempenha funções próprias de sua esfera orgânica, as quais foram traçadas pelo poder constituinte. Logo, os poderes estruturais do Brasil apesar de desempenharem atribuições distintas se harmonizam no exercício de suas atividades propiciarem um equilíbrio entre suas respectivas funções.

2.3 Poder legislativo

A Constituição trata do tema no Título IV, da Organização do Estado, no Capítulo I. Aqui vale citar a ponderação introdutória sobre o tema do mestre Dirley da Cunha Júnior (2008): “a Constituição Federal instituiu um mecanismo de controle mútuo, onde há interferências, que

visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos”. Ou seja, a administração pública é operacionalizada pelos poderes legislativo, executivo e judicial, os quais desempenham funções próprias e específicas, além de funcionarem como mecanismos de controles entre os mesmos com a finalidade de se estabelecer um equilíbrio entre a relação do gestor público e o beneficiário do serviço público de modo a evitar ou ao menos diminuir abusos.

No presente trabalho será apresentado o funcionamento do legislativo de modo a esclarecer seu processo de atuação para viabilizar a compreensão sobre o tema proposto.

Vejamos a seguinte síntese traçada pelo mestre Júnior (2008) sobre o poder legislativo:

“O poder legislativo no Brasil é exercido por órgãos próprios e independentes aos quais se atribui a competência legislativa das entidades federadas. Em razão da forma federal do Estado e de sua estrutura tríplice, a Constituição brasileira proveu a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de competência legislativa que a exercem por meio de seus órgãos legislativos próprios. Por isso, há entre nós órgãos legislativos da União (Congresso Nacional), dos Estados (Assembleia Legislativa) e dos Municípios (Câmaras de Vereadores)”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 867).

Vale pontuar que, na Constituição, o tema tem sua abordagem feita a partir do art. 44, o qual apresenta o órgão do poder legislativo. Assim, o poder legislativo da União é exercido pelo congresso nacional (é o parlamento brasileiro) sendo composto por duas casas legislativas (câmara de deputados e senado federal), no âmbito a federal. Por ser composto por duas casas legislativas significa que é um parlamento bicameral (duas casas legislativa). Na esfera estadual, o Brasil possui uma só casa legislativa que é a assembleia legislativa; na municipal, câmara legislativa municipal; na distrital câmara legislativa distrital, isto é, unicameralismo nas demais esferas.

Assim, a Câmara de Deputados Federal possui como principais características ser composta pelos parlamentares que são os deputados federais, os quais foram eleitos pelo povo com a finalidade de representar os interesses povo. Já o número de deputados varia

proporcionalmente em função da população: o número exato é estabelecido por lei complementar, a qual deve vir ou ser atualizado no ano anterior ao das eleições. A CF/88 fixa como número máximo a ser estabelecido em lei complementar; atualmente temos o quantitativo de setenta deputados por Estado / Distrito Federal como número máximo e como número mínimo, oito.

Já o Senado é composto pelos parlamentares que são os senadores, os quais foram eleitos pelo povo com a finalidade de representar os interesses dos Estados e do Distrito Federal cujo número de senador por Estado não varia em função da população, mas sim por critério constitucional sendo no número de três senadores por Estado como também no Distrito Federal. Assim, como o Brasil possui vinte e seis Estados e um Distrito Federal tem-se o total de oitenta e um senadores.

Esse corpo representativo de deputados e senadores são responsáveis por legislar e fiscalizar a administração pública em sua função principal ou típica e atipicamente ele administra como executivo e julga como o judiciário. E, em relação a sua função típica é que deve ser observado e atendidos os anseios sociais priorizando o interesse público da coletividade, pois os mesmos foram eleitos pelo povo e para regular padrões de condutas, bem como ofertar serviços em favor do povo e não contrário aos interesses destes. Ou seja, qualquer trabalho legislativo que contrarie essa premissa consiste numa afronta direta ao mandamento constitucional dos princípios diretores da Administração Pública, bem como aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil elencados no art. 3º da Magna Carta.

2.4 Poder judiciário

O poder judiciário desempenha a função jurisdicional cujo tratamento normativo está descrito nos arts. 92 a 126 da Constituição. Sendo composto por diversos órgãos com atividades devidamente

especificadas. Nesse mister cabe mencionar a abordagem feita pelo douto José Afonso da Silva (2004):

“[...] os órgãos do Poder Judiciário têm por função compor conflitos de interesses em cada caso concreto. Isso é que se chama de função jurisdicional ou simplesmente jurisdição, que se realiza por meio de um processo judicial dito, por si mesmo, sistema de composição de conflitos de interesses ou sistema de composição de lides. Os conflitos de interesses são compostos, solucionados, com fundamentos em ordem gerais e abstratas, que são ordens legais, constantes ora de corpos escritos que são as leis, ora de costumes, ou de simples normas gerais, que devem ser aplicadas por ele”. (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, São Paulo: Malheiros, 2004; 24^a edição, revisada e atualiza, páginas 554 a 559).

Disso compreende-se que o exercício da função jurisdicional está diretamente ligado ao acontecimento social gerador de instabilidade entre os indivíduos de modo que o Estado detentor do poder pacificador, fruto da ideologia da promoção do bem-estar social, atue para resolver os conflitos de interesses ou ao menos auxilie na composição de soluções para os mesmos.

Assim, o texto normativo possui critérios diretivos e gerais de padrões de condutas, os quais trazem consigo a consolidação da premissa da impessoalidade, ou seja, as descrições legais são para regulação da coletividade e não para pessoa específica. Dessa forma, os membros integrantes da sociedade, bem como as instituições públicas e privadas devem seguir os imperativos legais para que a paz social e o equilíbrio das relações sejam mantidos.

Cabe destacar o papel do Supremo Tribunal Federal, o qual no art. 102, caput da CF/88 tem por função ser o guardião da Constituição. Desse modo, entendemos pelo senso comum que guardião é aquele que zela, protege, conserva tradições, que preserva a integridade do objeto ora vigiado. Já no sentido normativo constitucional o guardião deve zelar pelos valores sociais e políticos selecionados pela sua matriz legislativa em função da sociedade que instrumentalizou seu processo de construção através da eleição de representantes para a defesa de seus interesses, bem como na seleção de valores socialmente aceitos.

Nas palavras de Dirley da Cunha Júnior (2008), o Supremo Tribunal Federal “é o interprete maior da Constituição, a quem compete dizer por último o Direito Constitucional, cuja função maior é garantir a supremacia da Constituição”. Desse modo, o poder diretivo expressa um mecanismo legitimador de autoridade ao ser estabelecido, em tese, pela relação de aceitabilidade entre o comandante e à obediência pelo comandado. Conforme mencionado anteriormente, o sistema escalonar normativo brasileiro reafirma a força da Constituição sobre todo o regramento de conduta político-social dada sua rigidez formal e material.

Logo, a lei escrita tornou-se um sistema de controle de mão dupla ao restringir tanto as ações do gestor público como as da população em função do que se está registrado no papel, assim, difundida a informação sobre o conteúdo exige-se que o indivíduo se submeta ao comando legal para que não seja imputada penalização à sua desobediência. Isso configura a superioridade do texto constitucional perante o ordenamento jurídico, corroborando o axioma da supremacia constitucional no que tange à Administração Pública.

Dirley da Cunha Júnior (2008) faz uma inteligente distinção entre jurisdição constitucional e jurisdição ordinária, vejamos:

[...] a jurisdição constitucional deve ser compreendida como uma função responsável pela remoção e solução dos conflitos de natureza constitucional, enquanto a jurisdição ordinária cuidaria de todos os demais conflitos, ostentando uma natureza residual [...] a matéria de natureza constitucional é aquela que tem por parâmetro imediato a defesa da Constituição abrangendo propriamente a atividade de fiscalização da constitucionalidade dos atos e omissões do poder público, os conflitos de atribuições entre os órgãos constitucionais e entidades políticas da federação, além da proteção dos direitos fundamentais. E a jurisdição constitucional é aquela função jurisdicional exercida para tutelar, manter e controlar a supremacia da Constituição”. (JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, p. 932).

Logo, a identidade ideológica de uma norma constitucional se faz necessária na validação de direitos, pois, a aplicação legal de preceito normativo ao caso concreto ensejará numa avaliação global do ordenamento jurídico, em especial o arcabouço constitucional, no sentido de confirmar se o recorte feito pelo aplicador da lei está coerente com o estabelecido para ordem das relações interpessoais. Caso haja

uma prestação ineficiente do aparelho estatal frente ao que seus mandamentos legais estabelecem nasce a possibilidade de reivindicação através da efetivação da garantia da segurança jurídica por não observância dos preceitos elementares.

Nesse sentido, o poder público tem o dever de fiscalizar se as normas constitucionais estão sendo aplicadas corretamente atuando como guardião das mesmas e percebendo a não obediência deve corrigir o ato através de medidas jurídicas específicas para correção e coibição dos mesmos.

Nesse contexto cumpre salientar a força da Constituição, pois, a mesma é entendida como base do ordenamento em função do poder político que exerce sobre a organização pátria. Assim, o caráter vinculante e imperativo é consolidado por ser a mesma escrita e como tal se concretiza uma rigidez sistêmica por ter um reconhecimento geral e prorrogado pelo tempo registrados numa folha de papel. Ou seja, a Constituição escrita limita o poder de atuação tanto do agente público como da sociedade de modo a concretizar a ideia da segurança jurídica cabendo ao poder judiciário viabilizar tal garantia.

Ante o exposto, qualquer norma que viole ou contrarie regras constitucionais será passível de nulidade absoluta em função da Lei Maior ser o núcleo do ordenamento brasileiro. Isso porque a rigidez está ligada ao aspecto da solenidade, no qual preserva-se a formalidade da construção ideológica, além de se exigir processos específicos para alteração de seu texto

Conforme acima exposto, o controle de constitucionalidade envolve a análise sobre o modo que o poder público executa seus atos e se os mesmos respeitam os preceitos legais bem como os constitucionais para sua edição. Isso porque as ordens emanadas do texto constitucional não são passíveis de violações, isto é, os preceitos *magno*s devem ser respeitados por todas esferas de poder estatal (executivo, legislativo e judiciário) de modo a harmonizar os valores do

Estado Democrático de Direito com a vontade da maioria (do povo) e do processo de construção do ato normativo.

Assim, o sistema de controle constitucional funciona como instrumento de validação das normas infra e constitucionais tendo em vista que a organização jurídica pátria é una e sistêmica cuja aplicação das normas devem sintetizar a harmonia da estrutura orgânica do país. Desse modo, a divisão setorial se consuma de modo didático e doutrinário para melhor compreensão do intérprete e aplicador da lei sobre o prisma de esclarecer e identificar sua compatibilidade para com o todo ordenamento.

Dessa maneira, o controle de constitucionalidade em nosso país compreende tanto o aspecto material do ato normativo em análise como também o formal. Ele se preocupa com o conteúdo, o alcance e o sentido dos referidos textos em razão dos preceitos constitucionais entabulados no corpo da Magna Carta com a finalidade de que a ação ou omissão do legislador quanto ao imperativo da lei seja corrigida frente ao juízo de valor atinente a constitucionalidade.

De certo modo, o controle de constitucionalidade no Brasil, bem como o da legalidade permitem que haja a participação tanto da sociedade como dos poderes políticos e judiciários, seja de modo direto ou indireto, considerando o momento da interferência ativa sobre a possível violação aos preceitos fundamentais da Constituição. Desse modo, a resposta pode ocorrer no sentido de declarar inconstitucionalidade do ato ou de retirá-lo do ordenamento ou ainda em realizar um ato regulamentar normativo cuja ordem constitucional determinou sua criação de modo a afirmar a segurança sistêmica do ordenamento e efetivar a paz social.

De modo amplo, a gestão pública é sinônimo de poder ao gerenciar e estabelecer critérios de ação no que tange a organização e administração da sociedade como um todo. E como poder que expressa não pode desvincular-se da ideia de serviço, pois, a maioria, designada povo, cedeu ao poder público sua vontade individualizada para que este

a sintetize e oferte respostas que prime pelo interesse público e atenda a necessidade da maioria.

Temos que a segurança jurídica se perfaz pela obrigação prestacional em que o Estado detentor da lei e da ordem possui em se instalando um problema de repercussão geral ou individual que perturbe a paz intervenha de modo a restabelecer a confiança e tranquilidade no desempenho das funções e atividades de sua população. Desse modo, a segurança jurídica se constitui num dever estatal sobre o poder que lhe foi conferido. Ela está ligada ao equilíbrio das relações políticas e jurídicas cujas instituições devem expressar confiabilidade, atuação globalizada e respeito para com o seu eleitorado tendo em vista que administra parcela de poder cedida pelo povo.

No que tange a inviolabilidade, a segurança jurídica se consuma quando o direito em questão possui suas bases respeitadas, intocadas pela ação judicial no sentido de serem preservadas suas premissas e mediante o caso concreto seja realizada uma interpretação adequada e coerente da norma. Ou seja, o que já está posto pelo ordenamento consolida as escolhas feitas pelo legislador para regular as relações do homem em sociedade, as quais devem ser preservadas no uso do exercício do direito de modo que os atos ou negócios jurídicos realizados expressem o determinado pela legislação.

É nesse contexto que as garantias constitucionais corporificadas na Constituição de 1988 formatam uma nova maneira de comportamento frente a interpretação da norma no que tange sua aplicação, pois, o operador do direito deve assumir a responsabilidade de entregar ao demandado uma resposta mais justa, razoável, coerente e próxima do conteúdo legal em questão.

Isso porque a estabilidade das relações jurídicas constituídas se baseia no respeito aos preceitos normativos consolidados, além de gerar solução dentro dos valores e ditames firmados pelo Estrado Democrático de Direito, bem como a fidelização aos princípios vetores da

Administração Pública designados no caput do art. 37 da CF, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Logo, a não observância desse corpo normativo importa numa negativa estatal de suas funções, e, por consequência a consumação do verdadeiro retrocesso social em função de não conseguir respeitar a essência de sua atuação traçada pelo legislador constituinte. Ou seja, o Estado ineficiente não consegue efetivar os direitos constitucionalmente assegurados desencadeando dessa maneira o caos social. Daí a importância de resguardar e efetivar os direitos positivados para que se mantenha o clima de confiança e tranquilidade das relações jurídicas instituídas.

Disso se extrai a importância da atuação positiva e assertiva do poder judiciário ao analisar os conflitos de interesses e regulá-los de modo que a resposta dada de fato atendam a premissa da impessoalidade no sentido de que a atividade administrativa seja exercida de modo a atender a coletividade. Assim, cabe ao Estado fiscalizar a conduta de seus agentes na prestação do serviço público exigindo dos mesmos que o conjunto de valores éticos sejam observados pelos mesmos de modo a efetivar uma conduta honesta, proba e íntegra sobre a gestão da coisa pública.

Isso constitui um dever legal materializado pela lei 8.429/1992 que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos em relação à prática de ações ilícitas em razão de ou no exercício da função pública. Ou seja, o agente público é penalizado respondendo perante o poder público como também perante o terceiro prejudicado.

3. DOS SERVIDORES PÚBLICOS E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Estado Democrático de Direito é o detentor do monopólio gerencial de toda estrutura administrativa brasileira. Ou seja, cabe a ele estabelecer regras de condutas e comportamentos para toda a sociedade que o compõe. Cabe ao Estado conduzir suas atividades e monitorar a execução dos serviços realizados pelo seu corpo administrativo e gerencial.

Isso significa dizer que ele tem por escopo avaliar o desempenho do seu quadro de prestadores de serviço público para que possa confirmar o atendimento dos ditames legais sobre os mecanismos de controle e de qualidade na realização de suas funções assistenciais e prestacionais que o aparato estatal se propõe.

Nesse sentido, o agente que atua em nome da Administração Pública ao prestar o serviço deve fazê-lo observando os axiomas principiológicos do caput do art. 37, da CF/88 traçados como basilares e moduladores da ação executiva do poder público. Isso significa que a ação prestacional do serviço público está limitada e condicionada à autorização legal de modo a ratificar a segurança jurídica do ordenamento, bem como confirmar a legitimação da prevalência do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

Tal mecanismo de controle visa preservar as instituições democráticas, bem como manter o equilíbrio do sistema constitucional para que o aparelho estatal atinja sua finalidade em prestar serviço público da melhor forma possível com menor custo e em menor espaço de tempo.

Assim, o Estado instrumentaliza sua atividade através da gerência de seus órgãos cabendo mencionar aqui o conceito de José Afonso da Silva (2004) sobre órgãos, vejamos:

“O órgão é, assim, uma unidade jurídica, que compreende seu titular (elemento subjetivo) e suas competências, atribuições e seus meios técnicos, informativos, coativos, etc., que caracterizam o cargo, emprego, ou função”. SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional

positivo, São Paulo: Malheiros, 2004; 24^a edição, revisada e atualiza, página 677).

No que tange ao elemento subjetivo temos as pessoas que praticam as atividades estatais em nome do Estado são responsáveis pelos resultados gerados aos cidadãos, requerentes do serviço público. Assim, se a conduta do prestador de serviço gerar dano, o mesmo responderá perante o próprio poder público sendo passível em casos extremos de exoneração do cargo no âmbito administrativo, bem como ser responsabilizado civil e penalmente pelo ato lesivo.

Logo, compreende-se que a atuação estatal está diretamente condicionada ao atendimento ou suprimento das necessidades da coletividade cuja obrigação ou dever estabelecido em lei se constitui num parâmetro autorizativo e limitador na realização de suas funções, validando assim, o Estado politicamente organizado.

Nesse compasso, a lei 8.429/1992, no seu art. 2º conceitua agente público, analisemos:

Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Do conceito supramencionado extraímos que o agente público é gênero abrangendo algumas espécies. Logo, agente público consiste em ser qualquer pessoa que exerça atividade pública em nome do poder público de modo permanente ou temporário, com ou sem contraprestação pecuniária pelo serviço prestado.

Vale pontuar que a doutrina divide o termo agente público em espécies ou subcategorias. Tais divisões didáticas auxiliam na interpretação legislativa desses sujeitos da relação governamental do Estado em função de suas designações operacionais permitirem o controle estatal sobre a observância dos princípios regentes da Administração Pública e também em relação aos atos praticados por seus agentes.

O professor Matheus Carvalho (2016) menciona a divisão doutrinária de agente público com base no regime jurídico que o sujeito se submete, bem como a natureza do vínculo com a Administração Pública, conheçamo-la:

“A. Agentes políticos; B. Particulares em colaboração com o poder público; C. Servidores estatais, sendo estes últimos divididos em servidores temporários (contratados nos moldes do art. 37, IX da Constituição Federal) estatutários e empregados - regidos pela CLT”. (CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo 1. Matheus Carvalho- 3. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016, página 735).

A individualização dessas categorias faz-se necessária para melhor compreensão do tema de modo a ver os atos praticados em cada uma delas e as consequências geradas na sociedade. Isso porque seus atos são passíveis de controle e correção estatal pelo simples fato de agirem em nome do Estado, o qual será diretamente responsabilizado pelos danos causados por seus agentes.

Ou seja, sendo pública o conjunto de leis que trata sobre a relação Estado x prestador de serviço, o regime será público. Já sendo privada o conjunto de leis que trata sobre a relação Estado x prestador de serviço o regime será celetista. Isso em termos de divisão doutrinária, didática e prática pois de modo geral formalmente a lei para ser produzida segue procedimento traçado pela Constituição, o qual se concretiza pelo exercício da função legislativa que é essencialmente público.

Já os particulares em colaboração com o poder público são pessoas físicas comuns convocadas pelo Estado para desempenho de função pública em um tempo determinado e em situações específicas de gestão, conforme designação administrativa, como por exemplo, os jurados e os que trabalham nos cartórios eleitorais em época de eleição.

Os servidores estatais são aquelas pessoas físicas que possuem vínculo com o poder público cuja remuneração é paga pelos cofres públicos podendo ter como regime estatutário ou celetista, ser estável ou não na carreira pública. Há ainda os contratados pelo poder público sob regime jurídico especial para atendimento de demanda temporária e

excepcional de interesse público, a qual possui disciplina legal específica (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993).

3.1. Agentes políticos

A sociedade como hoje configurada é organizada sistematicamente, ou seja, ela segue uma sequência lógica e hierarquizada de comandos administrativos e imperativos legais. Tais comandos são instrumentalizados por gestores que atuam em nome do poder público como regulador das atividades socioculturais. Ou seja, o dirigente coordena ações e comportamentos para que a finalidade pública de atender aos interesses da coletividade seja atingida.

O professor Matheus Carvalho (2016) faz as seguintes ponderações sobre os agentes políticos:

“são agentes políticos os detentores de mandato eletivo e os secretários e ministros de Estado. Portanto, seriam agentes políticos os chefes do executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos) e seus auxiliares diretos (secretários estaduais e municipais) e também aqueles eleitos para o exercício de mandato no Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores). [...] Ocorre que parte da doutrina vem se posicionando, majoritariamente, no sentido de acrescentar os membros da Magistratura e os do Ministério Público como agentes políticos [...] Não obstante se trate de matéria controversa, para fins de concursos públicos, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de considerá-los agentes políticos”. (CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo 1. Matheus Carvalho- 3. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016, página 735).

O poder político em análise é efetivado pelas ações dos agentes políticos, os quais em seu exercício deve observar as particularidades dos grupos humanos distribuídos nas mais diversas regiões do país para que possa regulamentar regras mais adequadas e positivas às necessidades sociais. Isso porque o poder político se sobrepõe aos demais poderes sociais por ser dever do Estado instituir padrões de comportamento como também fiscalizá-los, além de corrigir aqueles que não atendem os fins propostos pela legislação.

Nesse sentido, o Estado como modulador da estrutura social não pode se imiscuir de sua responsabilidade em manter a ordem e a unidade jurídica do ordenamento e seus reflexos no desempenho da função pública. Logo, os agentes políticos inseridos no quadro do poder executivo sintetizam e simbolizam a liderança institucional de cada ente da federação devendo conter habilidades como negociação, sensibilidade, eficiência, estratégia e competitividade para melhor elaborar planos de ação de acordo com o seu campo de atuação e administração.

3.2 Agentes administrativos

É cediço que a função de administrar do poder público é realizada por seus agentes administrativos. Esses por sua vez exercem suas atividades ou prestam serviço à Administração através da ocupação de um cargo, contrato, emprego ou função autônoma segundo disposição jurídica do art. 37 da CF/88.

Matheus Carvalho (2016) faz a seguinte conceituação de agente administrativo:

Os servidores estatais, também chamados de Agentes Administrativos, têm vínculo com o Estado, no exercício da função administrativa. [...]. Possuem vínculo de dependência e sua natureza de trabalho é não eventual, haja vista possuírem relação de trabalho de natureza profissional com os entes da Administração Pública, seja da Administração Direta, tais como União, Estados, Municípios e Distrito Federal, seja da Administração Indireta, como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. ". (CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo 1. Matheus Carvalho- 3. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016, página 738).

Aqui verifica-se a exigência de uma profissionalização do prestador de serviço público, ou seja, o indivíduo que trabalha para a Administração Pública precisa reunir requisitos e qualificação mínima para o desempenho da função. Além disso, o vínculo com a Administração ocorre de forma mais solene e delimitada pela lei ao

exemplo do ingresso da carreira pública ocorrer por intermédio de concurso público de prova ou provas e títulos.

Nesse sentido, como o governo estatal se materializa através de seus órgãos que por sua vez exteriorizam suas funções distribuídas pela legislação por intermédio de seus agentes administrativos, os quais mediante os casos concretos trazidos ao seu poder de mando serão avaliados e respondidos conforme autorização legal e legitimação de seus papéis coordenativos, seja intervindo diretamente ou fomentando políticas públicas para a manutenção do aparelho estatal.

Tais agentes devem velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato dos assuntos que lhe são afetos no exercício de sua função devido a confiança a eles imputada pelo povo.

3.3 Previdência social no Brasil

O Brasil em sua formação embrionária sempre teve como base na estruturação de sua sociedade as diferenças de classes e o não reconhecimento do aspecto da humanidade para os grupos marginalizados. Tal premissa fora experimentada inicialmente pela total negação da existência da cultura e organização social indígena aqui estabelecida quando da inspeção e posterior ocupação dos colonizadores do território brasileiro. Cabe ressaltar que desigualdades socioeconômicas como essas contribuíram para a formação do arquétipo protecionista da Seguridade Social, hoje constitucionalmente organizada em nosso país.

No primeiro momento de proteção social no Brasil, as ações governamentais eram muito tímidas, de cunho assistencialista e também beneficente operacionalizadas através de entidades católicas como as Santas Casas de Misericórdia tendo em vista a fusão da Igreja e Estado como detentores do poder diretivo estatal.

Cabe ressaltar que, o desenvolvimento comportamental civilizatório do homem trouxe consigo mudanças na organização social de modo que a sociedade foi consolidada em classes, as quais tinham grupos bem definidos de acordo com detenção de bens e/ou riquezas. Tal relação gerou um desequilíbrio de convivência visto que a massa, com o domínio de poder, passou a oprimir o corpo com menor poder aquisitivo (os dominados) e disso surgiu reivindicações do operariado culminando em verdadeira guerra na defesa de seus interesses.

Na dicção do professor Frederico Amado, “a sistematização da seguridade social obteve sua instituição na Constituição Federal de 1988, englobando as ações na área da previdência social, da assistência social e da saúde pública, estando prevista no Capítulo 11, do Título VIII, nos artigos 194 a 204, a qual conta com um orçamento específico na lei orçamentária anual”. (AMADO, 2015, p.20). Tal configuração é fruto das lutas de classes menos abastadas para implantação de tratamento mais igualitários, assistenciais e protetivos quanto às condições de sobrevivência e trabalho.

Assim, a seguridade é gênero dos quais se divide em três espécies, a saber: a saúde, a assistência e a previdência. Esse tripé de direito sociais constituem a composição da prestação ao atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Cabe pontuar que a estrutura política-governamental do Estado e suas mudanças conjunturais desencadearam modificações quantos as funções do mesmo. Assim, o Estado que a princípio era totalitário passou a gestor da soberania nacional (da vontade do povo), e, posteriormente garantidor da efetivação dos direitos sociais.

Isso significa dizer que o governante não mais exercia sua vontade soberana e autoritária sobre os seus governados em função da irresignação dos mesmos. Logo, a reorganização da estrutura político-econômica das sociedades modernas fora fruto de reivindicações que garantissem condições mínimas de sobrevivência.

Vejamos a lição do ilustre mestre Lazarri (2017) sobre introdução ao direito previdenciário:

“O direito à proteção social do trabalhador pelo Estado tem sua gênese umbilicalmente relacionada ao desenvolvimento da sua estrutura e da discussão histórica sobre quais deveriam ser as suas funções. O Estado Contemporâneo possui, entre suas funções, a proteção social dos indivíduos em relação a eventos que lhes possam causar a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de subsistência por conta própria, pela atividade laborativa. Tal proteção, que tem formação embrionária do Estado Moderno, encontra-se consolidada nas políticas de Seguridade Social, dentre as quais se destaca, para os fins deste estudo, a Previdência Social”. (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.31.)

Nesse contexto, percebe-se que o desenvolvimento econômico desencadeado pela produção industrial gerou vários efeitos na relação entre o homem e o trabalho. Num primeiro momento, o trabalho era desprovido de proteção jurídica visto que o Estado não intervia nas relações privadas dos senhores, isto é, os prestadores de serviços eram tidos como objetos dos seus detentores devendo aos mesmos total subordinação e obediência, inclusive aos tratamentos insalubres e horrendos que lhes eram aplicados.

Após a conscientização sobre a sua importância e representatividade para seus “donos” por parte do operariado as revoluções contra aos maus tratos eclodiram de modo a gerar uma mudança de comportamento para com seus subordinados passando a conceder algumas benesses a fim de acalmar os ânimos do proletariado e restabelecer a ordem social.

Disso compreende-se que as insurreições sobre os tratamentos dados aos trabalhadores permaneceram ao longo dos anos ganhando maior notoriedade com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e, em especial com o reconhecimento e implantação do princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito mundial e no ordenamento jurídico pátrio fruto duma nova forma de pensar advindas da era iluminista e da sedimentação das teorias antropocêntricas cujo homem fora analisado de modo individualizado e essencial dentro do contexto social no qual estava inserido.

Tal mudança de tratamento acarretou em mudanças de gestão do Estado interventor e também garantidor para que se atingisse a ordem e a pacificação social. Observa-se que os direitos previdenciários estão umbilicalmente ligados as relações de trabalho em função do caráter contributivo do sistema previdenciário.

No tocante a matéria legislativa a Constituição Federal de 1988 representa a matriz da regulação previdenciária, em especial os artigos 40, 201 e 202, além de normas extravagantes como leis complementares, ordinárias, delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, instruções ministeriais, circulares, portarias, dentre outras espécies normativas. São exemplos de leis previdenciárias: lei nº 8.212 (Plano de Custeio da Seguridade Social – PCSS) e a Lei nº 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência Social – PBPS), ambas de 24.07.1991, regulamentadas pelo Decreto nº 3048 de 06.05.1999 (Regulamento da Previdência Social – RPS). Com base na matriz constitucional o sistema previdenciário é composto por dois regimes, a saber: público e privado.

Cabe esclarecer que no regime público, o segurado contribui obrigatoriamente com a manutenção do sistema bastando para isso exercer atividade remunerada. No regime privado, o segurado tem a faculdade de aderir ou não ao plano previdenciário, uma vez concordando contribuirá para manutenção do mesmo. Em ambos regimes, o poder estatal atuará de modo a viabilizar o respeito às normas mandamentais e gerais da previdência social entabuladas no texto constitucional.

O art. 201, da CF/88 estabelece a seguinte premissa: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Logo, a relação contributiva estabelecida entre o empregado e a previdência formata a ideia da segurança jurídica no sentido de resposta a contraprestação realizada pelo custeio ao sistema.

Isso significa dizer que o poder público não permitirá uma prestação protetiva de modo aleatório, mas sim fiscalizará a aplicabilidade de suas normas reguladoras. Ele exercerá atividade fiscalizadora intrínseca ao seu poder de polícia.

Disso inferimos que a cobertura previdenciária está intimamente ligada a incapacidade para o trabalho, ou seja, uma vez que o indivíduo não possa exercer suas funções laborais por intercorrências diversas como acidente, doença ou invalidez o mesmo seja amparado pela proteção assistencial da previdência até suas condições de saúde se restabeleçam.

Assim, ao analisar a estrutura do sistema protetivo nacional frente aos direitos sociais firmados na Carta Magna percebe-se que a sua abrangência e materialização em relação ao direito previdenciário no que tange ao amparado dos segurados e seus dependentes decorre do surgimento de fatos incapacitantes para o exercício laboral ou impeditivos de sua própria manutenção. Ou seja, a cobertura previdenciária está para os contribuintes do sistema, fruto da relação de emprego ou de contribuições especiais como no caso de trabalhadores autônomos, segurados especiais dentre outros.

Tais normatizações são frutos das necessidades observadas em proteger o meio ambiente e a saúde dos indivíduos com a finalidade dos mesmos reunirem condições em manter-se saudáveis para realizar suas atividades laborais tendo vista que o aumento do tratamento degradante do homem no ambiente do trabalho geraram problemas de ordem econômica e social para os empregadores em função da fiscalização exercidas por órgãos internacionais como a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e ONU (Organização das Nações Unidas) combatendo tais condutas.

Disso surge a necessidade de adequação aos novos limites legais estabelecidos baseados nas diretrizes internacionais garantidoras de um mínimo vital ao ser humano e preservação da sua humanidade dentro do ambiente do trabalho.

Assim, o Brasil externamente ao participar de acordos e tratados internacionais se compromete a agir de modo a efetivá-los no âmbito interno mediante adequação de sua aplicabilidade em relação as normas existentes em nosso ordenamento de modo a preservar a soberania nacional e a segurança jurídica de nossas instituições. Há de se considerar de como signatários dessas tratativas internacionais o mesmo será cobrado pelos órgãos internacionais para que mostre os resultados sobre as medidas padronizadas e firmadas por cada área de atuação. Ou seja, o não cumprimento do pacto celebrado gerará sanções internacionais. Tais tratativas são sinônimos de ratificações sobre os direitos humanitários globalizados.

3.4 Regime de previdência de agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalício

A aposentadoria é um direito em que trabalhador possui em decorrência da sua prestação de serviço perante empresa ou órgão em razão do serviço prestado no decorrer do tempo. Ela consiste na prestação pecuniária assistencial pelo seu empregador após preenchimentos de critérios como idade limite para execução de tarefas ou ocorrência de circunstância que o torne definitivamente incapaz para o trabalho. Ou seja, o funcionário perceberá a remuneração mesmo estando inativo, não contribuindo mais com sua força de trabalho. Isso em função da relação contributiva para o custeio e manutenção do sistema previdenciário.

Assim, o regime contributivo previdenciário envolve tanto o setor público como o privado pelo fato de ambos verterem contribuição para um fundo arrecadador de modo que a gerência sobre os valores aportados seja capaz de amparar o trabalhador na ocorrência dos infortúnios da vida como morte, aposentadoria, incapacidade temporal ou definitiva para o trabalho.

Segundo previsão constitucional sobre regime previdenciário observa-se a existência de diferentes regimes previdenciários. O regime geral dá cobertura a maior parte dos trabalhadores brasileiros, ou seja, abrange uma quantidade maior de categorias sendo administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (autarquia federal) cuja competência legislativa é exclusiva da União.

Já o regime próprio de previdência é direcionado para os servidores públicos em geral bem como os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios conforme instituição da previdência complementar, a qual é fiscalizada pelo poder público, porém com a regulação feita pelo respectivo órgão observando as diretrizes gerais da matéria dadas pela União. Ou seja, flexibilizou uma autonomia ao regime previdenciário complementar em face dos regimes públicos de previdência de legislar concorrentemente. Isso tornou-se necessário para que o equilíbrio financeiro e atuarial sistema previdenciário fosse preservado.

Ainda há matéria legislativa previdenciária relativas aos militares. Para essa categoria o regime de aposentadoria é tratado especificamente no art. 142 da CF/88 abrangendo os pertencentes das forças armadas e observando as peculiaridades da carreira em comento.

Na dicção do parágrafo § 12, do art. 40 da CF, a legislação do regime geral de previdência social é aplicável de modo suplementar e subsidiário no tocante a lacuna por ventura existente no o regime próprio de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Nesse interim cabe ratificar pela leitura do § 15 que o regime de previdência complementar será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, respeitando os limites constitucionais expedidos pela Magna Carta.

Aqui cabe citar a reflexão sobre o tema pelo professor Lazarri (2017), vejamos:

A Constituição Federal de 1988, quando promulgada, concedia o mesmo tratamento diferenciado aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os das autarquias e fundações públicas. Foi a Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998, que inovou na matéria ao prever a instituição de um regime previdenciário próprio, o qual também se aplica aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas) – art. 40, *caput*, com a redação conferida pela EC n. 41, de 2003. (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.95.)

Desse modo, ao dar tratamento específico e diferenciado a esse conjunto de agentes públicos supramencionados fica expressamente declarada sua exclusão da cobertura do regime geral de previdência social quanto ao exercício de sua função pública. Isso porque ao ser instituído o regime próprio de previdência segundo o poder executivo regulador tanto a contribuição de custeio para a manutenção do sistema como os direitos previdenciários ali assegurados seguirão o regime de instituição de seus próprios diplomas diretivos.

Do texto supramencionado extraímos que anteriormente para ingressar na carreira pública existia um regime único, o qual envolvia as entidades da administração direta, fundacional e autárquica. Porém, com advento da EC/20 e as demais a regulação sobre o tema mudou, as quais possibilitaram a contratação pelo regramento celetista ou estatutário, inclusive na administração indireta.

Tal mudança deu azo ao ente instituir os dois regimes de contratação – celetista e estatutário. Vale mencionar que, a legislação aplicável ao regime estatutário dos servidores públicos federais é a lei 8.112/90 denominada como estatuto dos servidores públicos da União. Já os servidores empregados no âmbito federal são disciplinados pela lei 9. 962/00 que trata sobre o regime de emprego público do pessoal da Administração direta, autárquica e fundacional, e, subsidiariamente a CLT no que couber.

A possibilidade de simultaneidade dos regimes estatutários e celetista não perdurou por todo o tempo tendo em vista que a emenda constitucional nº 19/98, instituidora da matéria, fora objeto de Ação

Direta de Inconstitucionalidade com o propósito de restaurar o regime único. O professor Matheus Carvalho (2017) faz a seguinte ponderação:

[...]em 02 de agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal concedeu a medida cautelar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da nova redação conferida pela Emenda ao art. 39 da Constituição Federal, em virtude de aparente vício formal de tramitação da norma. [...] passou-se a admitir somente um regime de servidores nos entes da Administração Direta, autárquica e fundacional, não mais sendo possível a implantação de regimes múltiplos em cada uma das entidades. Com efeito, restaura-se, no âmbito federal, a obrigatoriedade de aplicação da lei 8.112/90. (CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo 1. Matheus Carvalho- 3. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016, página 744).

Infere dessa decisão a não possibilidade de coexistência de múltiplos regimes na mesma esfera de governo no âmbito federal. Além disso compreende-se que prioritariamente o regime estatutário deve ser utilizado para contratação de servidores públicos. Isso significa dizer que o ente federativo pode optar pelo uso do regime de cargos ou empregos públicos.

Conforme o princípio da segurança jurídica e do tempo rege o ato, quem ingressou no serviço público antes da decisão liminar proferida na ADI 2135, sob o regime de empregos públicos, terá seu vínculo mantido. Simetricamente tal posicionamento é estendido aos demais entes federativos com exceções aos agentes de combate a endemias, agentes comunitários de saúde e entes de direito privado que prestam serviço para a Administração Pública (empresas públicas, fundações públicas, sociedade de economia mista reguladas pelo direito privado).

Na hipótese constitucional do servidor público ocupante de cargo efetivo trabalhar no setor privado atendo os requisitos da compatibilidade de horário e cumulação por desenvolvimento de atividade técnica ou científica, o mesmo contribuirá ao RGPS pelo desempenho da atividade no âmbito privado, isto é, ele contribuirá para os dois regimes – público e privado.

Ante o exposto, verifica-se que para o agente público obter a prestação previdenciária faz-se necessária uma contrapartida

contributiva como ocorre no regime geral, porém em tempos remotos não ocorria dessa forma. Antes a instituição do regime previdenciário contributivo para o servidor público a cobrança era facultada ao Ente, pois ao mesmo cabia legislar sobre a matéria, o que mudou com a ocorrência de emendas constitucionais sobre o tema. Agora o servidor público também contribui para o fundo de aposentadoria.

3.5 Relação jurídica do custeio

O professor Lazzari (2017) sintetiza com maestria a relação jurídica de custeio, observemos abaixo:

No campo do Direito Previdenciário, há sempre relação de uma pessoa – natural ou jurídica – com o ente previdenciário estatal. Contudo, há duas espécies distintas de relações decorrentes da aplicação da legislação previdenciária: a relação de custeio e a relação de prestação. Numa delas, o Estado é credor, noutra, devedor. Na primeira, o Estado impõe coercitivamente a obrigação de que as pessoas consideradas pela norma jurídica como contribuintes do sistema de seguridade – logo, contribuintes também da Previdência Social – vertam seus aportes, conforme as regras para tanto estabelecidas. Na segunda, o Estado é compelido, também pela lei, à obrigação de dar – pagar benefício – ou de fazer – prestar serviço – aos segurados e dependentes que, preenchendo os requisitos legais para a obtenção do direito, o requeiram. (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.111.)

Ante a exposição conceitual supramencionada percebe-se que a prestação previdenciária está ligada aos recursos financeiros direcionados à manutenção do sistema em razão da obrigatoriedade lançada pela lei. Tanto os contribuintes (empregados e empregadores) como para o prestador do serviço (poder público) funcionam como mantenedores do sistema contributivo previdenciário em suas respectivas parcelas de colaboração com o objetivo de financiar a melhor cobertura para os infortúnios da vida.

Assim, a atuação estatal tem o condão de propiciar uma racionalização entre os meios que detém para ofertar a assistência e a eficácia de sua atuação quando da intervenção pública perante a demanda apresentada pelo usuário. Além de haver uma coparticipação da

sociedade para com Estado no âmbito financeiro para a manutenção do sistema ao verter contribuições ao mesmo tempo em função do poder-dever estabelecido pela lei.

Ou seja, de modo amplo a obrigatoriedade sobre a filiação e o custeio do sistema implica na contraprestação da oferta de serviço ou de benefícios previdenciários. Vale notar que no caso concreto será alisado o atendimento das exigências legais para ser consumado o amparo assistencial perante a previdência social.

4. Aposentadorias para os deputados federais e senadores

A classe de deputados federais e senadores em suas atividades cotidianas desempenham funções referentes a edição de normas jurídicas com a finalidade de regular o comportamento social ao impor limites de convivência aos seus membros de caráter geral. Tais condutas são praticadas por agentes políticos que integram o órgão constitucional denominado Poder Legislativo.

Vale pontuar que ao estabelecer padrões de condutas socialmente aceitáveis através de leis, o processo de produção legislativa deve observar as formalidades constitucionalmente previstas, além de respeitar os princípios informadores e fundamentais atinentes ao desempenho da Administração Pública. Tais premissas estão agrupadas no caput do art. 37 da CF/88 de modo expresso ou implicitamente interpretados de modo extensivo em outros dispositivos.

A formalidade exigida ao processo de construção legislativa tem como objetivo controlar as ações desses agentes de modo a assegurar que a Administração exerça sua função gerencial em atendimento aos princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico. Isso porque o ao ceder sua vontade em favor do Estado a sociedade espera como resposta uma atuação proba, ética e isenta de malefícios de modo que os interesses coletivos sejam protegidos e consumados.

Assim sendo, o agente político no exercício de suas funções não deve abusar dos poderes a ele conferidos e nem muito menos ser negligente ao se omitir sobre demandas latentes como também as manifestas pela sociedade que dirige. Com a atuação positiva desse poder quanto a observância dos direitos sociais e consolidação da dignidade da pessoa humana não se fará necessário movimentos de oposição quanto ao seu exercício. Caso contrário serão passíveis de questionamentos, os quais podem desencadear processos punitivos sobre as condutas ilegais de caráter corretivo ou de responsabilização sobre os danos causados aos beneficiários do serviço público.

Quanto a análise sobre a responsabilidade e a respectiva correção sobre o ato praticado serão considerados os aspectos da legalidade e do mérito do mesmo tendo em vista que extensão de seus efeitos geram medidas punitivas diversas, como exemplo, as medidas sancionatórias aplicáveis aos atos de improbidade descritos na lei de nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (popularmente conhecida lei de improbidade administrativa).

Dessa maneira, qualquer produção legislativa que contrarie os princípios e regras constitucionais serão constituídos de vícios materiais ou também formais, em caso de inobservância sobre a execução do processo legislativo. E, se assim ocorrer além de afrontar a Lei Maior será um verdadeiro retrocesso a sistemática de garantias e direitos fundamentais adotados pela Constituição Cidadã de 1988.

Um das premissas fundamentais mais relevantes sobre os direitos individuais é o princípio da isonomia, o qual assevera que todos são iguais perante a lei. Tal assertiva é compreendida de modo que seja ofertado ao cidadão em situação inferior paridade de armas para que possa exercer os mesmos direitos mínimos de sobrevivência aos que se encontram em situação mais favorecidas. Daí analisar o direito assistencial da aposentadoria aos agentes políticos.

Os agentes políticos que compõem a base legislativa são eleitos pelo povo para exercício de atividade pública por um prazo determinado não necessitando de formação especializado para o ingresso da função. A Constituição estabelece como critérios de elegibilidade a idade, a nacionalidade brasileira, possuir alistamento eleitoral, está em pleno exercício dos direitos políticos, possuir domicílio eleitoral, dentre outros requisitos. Ou seja, o processo de participação ao exercício de mandato no poder legislativo apesar de seguir a formalidade da lei é acessível a qualquer cidadão brasileiro desde que atendidos os requisitos de elegibilidade.

Desse modo tanto o agente político, que integra a base do poder legislativo, como também o exercício de sua função, devem estar

pautados em valores éticos materializados no ordenamento jurídico em função da evolução histórica social e além de priorizar a sociedade em sua generalidade no exercício da prestação estatal. Isto é, a matriz legislativa na execução de sua atividade precípua não pode atuar de modo a favorecer interesses pessoais ou de determinados grupos que detenham poder de barganha quanto aos seus interesses individuais.

No que tange a matéria previdenciária, os agentes políticos legislativos no processo de produção de norma reguladora devem ser impessoais, isto é, eles não devem ser influenciados por interesses de cunho pessoal ou de grupos setoriais. Isto é, eles não devem abusar do poder conferido para favorecimento pessoal ou de outrem justamente pelo fato do produto de sua atuação ser norma geral para toda a nação. Logo, eles ao legislarem em matéria previdenciária deve ratificar as garantias e direitos sociais definidos pela nossa Magna Carta.

Aqui vale discorrer alguns pontos históricos sobre o tratamento dado a aposentadoria dos servidos públicos que direta ou indiretamente refletiram no tratamento da matéria em relação aos agentes políticos do legislativo como também do executivo.

A previdência social em sua essência é pautada em princípios próprios de seu segmento como o da contributividade, da solidariedade, da universalidade, do equilíbrio financeiro e atuarial, da seletividade, da distributividade, da obrigatoriedade da filiação, dentre outros, tais princípios num primeiro momento serviram de base somente para o regime geral de previdência, e, posteriormente alguns foram estendidos ao setor público como o do equilíbrio financeiro e atuarial.

Logo, os princípios possuem caráter geral quando funciona como preceito básico de ordenamento jurídico e também específico ao segmentar sua aplicabilidade a determinado ramo do direito como no caso em exame, o direito previdenciário. Ao integrar as bases de determinado ramo o princípio atrai para si especificidade técnicas quanto a sua aplicação devido ao fato dele compor a estrutura, a particularidade e o sentido do mesmo.

Assim, os princípios previdenciários em comento fundamentam a interpretação quanto à aplicação da normatização previdenciária, além de em determinados casos suprir lacunas normativas funcionando como imperativo legal devido sua função integrativa face a omissões ou obscuridade do legislador na construção do ordenamento jurídico.

Dessa forma, a previdência tem o dever de amparar o trabalhador na ocorrência de infortúnios que não o permitam auferir renda mediante anterior participação contributiva ao sistema, isto é, ela deve obrigatoriamente responder de modo satisfatório quando acionada pelo cidadão beneficiário.

Nesse sentido, a previdência social ao exigir a prestação pecuniária para ofertar a assistência ao segurado envolvido no risco social deve atuar de modo a preservar a lisura de suas ações mantenedora do sustento vital. Logo, o fundo financeiro alimentado pelas contribuições previdenciárias deve ser mantido de forma equilibrada para cobrir os eventos danosos atrelados à insuficiência de manutenção tanto nas presentes como também para as futuras gerações.

Diante da exposição regimentar outrora mencionado observa-se que o sistema previdenciário pátrio abrange os servidores públicos civis (art.40 da CF/1988), o geral que abrangem as categorias dos trabalhadores civis (art. 201 da CF/1988), os militares (art. 142 da CF/1988), e a forma completar que pode ocorrer tanto no setor público como no privado (art. 202 da CF/1988). Essa sistemática foi fruto de evolução procedimental histórica sobre o tema.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011) esclarece que num primeiro momento os servidores públicos estatutários não eram obrigados a contribuir com o regime previdenciário, mas somente os servidores enquadrados no sistema celetista. Ainda nesse sentido informa que a Emenda Constitucional n. 3, de 1993, introduziu o § 6º no artigo 40 da Constituição, o qual inseriu no diploma constitucional o condicionamento de pagamento de contribuições previdenciárias para a

recepção de as aposentadorias e pensões por parte dos servidores públicos federais em regime de coparticipação com a União.

Aqui vale mencionar a seguinte disposição sobre a alteração realizada pela n. EC/20 que a referida autora fez:

A Emenda Constitucional nº. 20/98 alterou a redação do artigo 40 da Constituição, assegurando aos servidores ocupantes de cargo efetivo regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Ela não manteve a redação do § 3º do artigo 40, que impunha o regime contributivo para o servidor federal, e manteve com a mesma redação o artigo 149 § 1º de modo que se pode afirmar que, diante dessa Emenda, não era obrigatória a instituição desse regime para o servidor. Tratava-se de faculdade a ser exercida, a critério do legislador de cada nível de Governo. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011. Página 599)

Disso extraímos que a instituição de um regime próprio previdenciário para servidores públicos seguiria o livre arbítrio do corpo legislativo de cada Ente da federação tendo em vista a faculdade ofertada pelo texto normativo ante a modificação trazida pela EC/20, apesar de implantar a contribuição previdenciária de modo necessário para o servidor público. Fato que antes não ocorria. Isso ratificou a participação dos servidores públicos quanto ao custeio do sistema previdenciário próprio proporcionando uma igualdade de tratamento ao aproximar-se do regime geral que é de caráter contributivo por excelência.

Na linha desse raciocínio os agentes políticos são remunerados pelo exercício da função e nesse sentido devem também participar através da contribuição financeira ao sistema previdenciário em atendimento a relação de custeio desse ramo.

Historicamente, a lei de n. 4.284 de 1963 foi a primeira a tratar sobre aposentadoria dos agentes políticos legislativos (deputados e senadores) no âmbito federal, a qual instituiu o Instituto de Previdência dos Congressistas. Tal lei em seu art. 4º previa que o congressista tinha direito à pensão se houvesse cumprido, no mínimo, 8 (oito) anos de mandato, além disso, o art. 8º previa pensão aos ex-congressistas, proporcional aos anos de mandato à razão de 1/30 (um trinta avos) por

ano, não podendo ser inferior à quarta parte do subsídio fixo nem a ele superior, bem como aos ex-funcionários, na mesma proporção ficando a pensão subordinada ao recolhimento das contribuições correspondentes a 8 (oito) anos.

Tal ordem normativa era manifestamente contrária e desproporcional à prestação do serviço público hoje estabelecida em função de prever o limite mínimo contributivo de oito anos para percepção de pensão correspondente a atual aposentadoria em razão da inatividade no serviço público. Esse tratamento mostra o total desequilíbrio das relações prestacionais realizadas pelo poder legislativo da época. Ou seja, essa lei não tratou de modo razoável muito menos proporcional o período contributivo para que o agente político fosse amparado pelo benefício. Tal situação influenciou negativamente as legislações posteriores sobre o tema.

Na sequência, a lei 7.087 de 1982 revogou a anterior preservando algumas benesses referentes ao exercício do cargo eletivo no poder legislativo como a manutenção do período de carência para concessão de pensão de oito anos de contribuição (art. 23), estabelecendo a idade mínima de 50 anos para beneficiamento da assistência previdenciária (art.34), dentre outros. Tais regramentos serviram de base para criação de aposentadorias desproporcionais nos demais Entes da Federação (Estados e Municípios)

Observemos que tais normas jurídicas foram editadas antes da Constituição Federal de 1988. Com isso compreendemos que só com a implantação das bases democráticas da era republicana de 1988 é que houve uma mudança de pensamento e comportamento na Administração Pública brasileira. Na sequência foi criada a lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997 com o objetivo de corrigir essas discrepâncias, porém preservou alguns favorecimentos em razão do direito adquirido.

Isso porque a Constituição cidadã teve sua identidade ideológica fundamentada na declaração universal dos direitos humanos e nos princípios revolucionários da liberdade, igualdade e fraternidades. Essas

mudanças formaram as bases científicas, sociológicas e instrumentais para uma nova era de compreensão sobre o homem e o contexto sociocultural ao qual está inserido.

4.1 Características

Segundo Vinícius Pacheco Fulminam (2017), os privilégios legais estabelecidos pelas leis ora mencionadas foram corrigidos com o advento da lei n. 9.506/97, a qual eliminou a aposentadoria após oito anos de mandato ou de contribuição. Tal lei instituiu o Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC.

Essa lei também exigiu o tempo de trinta e cinco anos de mandato ou de contribuição, além da idade mínima de sessenta anos para gozo do benefício previdenciário de aposentadoria. Segundo interpretação legislativa, o tempo de exercício de mandato corresponde ao tempo de contribuição. Ou seja, o agente político para se aposentar deve contribuir proporcionalmente ao período legal arbitrado como condição para percepção do benefício.

Além disso, a referida lei incluiu no regime geral os parlamentares federais, estaduais ou municipais que não tenha regulação dada por regime próprio perante suas respectivas esferas de governo.

4.2 Regulamentação

A lei nº 9.506/1997 trata sobre o Plano de Seguridade Social dos Congressistas, a qual engloba tanto os Senadores quanto os Deputados Federais. Ela é um plano de previdência parlamentar de participação facultativa em função do parlamentar poder ou não aderir ao plano.

O art. 1º desse diploma regulador informa que o fundo financeiro será alimentado por recursos orçamentários próprios. Tal designação torna o caráter contributivo obscuro por abrir brecha para a ilegalidade como também à imoralidade em função dos mesmos poderem designar

aportes dentro das dotações orçamentárias correntes para manutenção do órgão. Ou seja, o percentual de contribuição pode não ser retirado do valor percebido pela remuneração de sua atividade, mas sim de verba orçamentária específica para esse fim, o que oneraria ainda mais os cofres públicos.

Na hipótese do parlamentar aderir ao plano até 30 (trinta) dias após o início do exercício no cargo, a filiação produzirá efeitos desde o início do mandato. Caso não o faça será enquadrado como contribuinte obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (INSS), exceto se já for contribuinte de regime próprio de previdência dos servidores públicos conforme dicção do art. 2º da referida lei.

O art. 2º da lei em tela estabelece os seguintes benefícios previdenciários:

- aposentadoria com proventos integrais, após 35 anos de exercício de mandato e 60 anos de idade, para ambos os sexos;
- aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de exercício de mandato, após 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, para ambos os sexos. Neste caso, os proventos serão calculados à razão de 1/35 (um trinta e cinco avos) por ano de mandato;
- aposentadoria por invalidez permanente decorrente de doença grave especificada em lei ou acidente de trabalho, com proventos integrais;
- aposentadoria por invalidez permanente, nos demais casos previstos em lei, com proventos proporcionais calculados à razão de 1/35 (um trinta e cinco avos) por ano de mandato, assegurado o mínimo de 26% (vinte e seis por cento) do subsídio parlamentar;
- pensão por morte do segurado, paga aos dependentes definidos em lei. A pensão corresponderá ao valor dos proventos de aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, assegurado o valor mínimo de 13% (treze por cento) do subsídio parlamentar.

Esse novo tratamento legislativo objetivou diminuir as disparidades sobre os direitos estabelecidos nos diplomas anteriores previdenciários dos congressistas. Essa lei tentou aproximar o regime previdenciário dos congressistas do regime geral de previdência social no que tange aos requisitos para obtenção e inovou ao estabelecer a adesão ao regime geral de modo automático quando o ente da federação não possuir regime próprio.

Fulminam (2017), pontua que a Emenda Constitucional 01/69 inseriu no corpo constitucional de 1987 a aposentadoria para quem desempenhasse o cargo eletivo do executivo por oito anos de modo permanente, em especial a presidência da república. O que simetricamente fora estendido as demais esferas de governo (estados e municípios).

Essa abertura normativa remota viabilizou uma instrumentalização imoral do benefício de aposentaria em razão da permissividade de aposentadoria precoce de oito anos independente da contrapartida financeira dos seus beneficiários em prazo maior. Ou seja, tanto o presidente como os deputados e senadores se permanecessem no cargo durante oito anos poderiam se aposentar. Aqui não foi respeitado o requisito da contributividade e seletividade muito menos o equilíbrio atuarial e financeiro.

Tal possibilidade é uma expressa afronte ao art.37 da CF/88 que atualmente regula a atividade da Administração Pública.

4.3 Constitucionalidade da matéria

Inicialmente, observa-se que valorização da função constitucional em relação a interpretação e aplicação das normas inferiores conforme o texto maior limitou a ação do poder político no que tange a edição de leis contrárias aos preceitos constitucionais, bem como certificou a concretização de direitos e garantias fundamentais nela estabelecidos.

Verifica-se que o nascimento e fortalecimento da era constitucionalista como expressão de releitura sobre o papel das normas constitucionais gerou uma mudança de comportamento e aplicação da Constituição frente à toda estrutura jurídica do país, os quais desencadearam mecanismos de controle sobre as instituições e as pessoas quanto ao uso e defesa dos seus direitos.

Nesse sentido, a limitação sobre os atos editados pelo gestor público ocorre em função da análise do conteúdo, o qual deve conter os direcionamentos postos pelo texto constitucional por expressar comandos gerais com efeitos para toda a coletividade.

Desse modo, o controle é realizado sobre o rito pelo qual o agente público realiza para a edição de atos normativos, ou seja, se ele respeita os limites e os trâmites estabelecidos para sua configuração no ordenamento jurídico, e, caso não o faça sofrerá intervenção sobre o modo de operação em desrespeito ao limitador legal.

Assim, o controle de constitucionalidade envolve a análise sobre o modo que o poder público executa seus atos e se os mesmos respeitam os preceitos legais e também os constitucionais para sua edição. Isso porque as ordens emanadas do texto constitucional não são passíveis de violações, isto é, os preceitos magnos devem ser respeitados por todas esferas de poder estatal (executivo, legislativo e judiciário) de modo a harmonizar os valores do Estado Democrático de Direito com a vontade da maioria (do povo) e processo de construção do ato normativo.

Nesse sentido, o sistema de controle constitucional funciona como instrumento de validação das normas infra e constitucionais tendo em vista que a organização jurídica pátria é una e sistêmica cuja aplicação das normas devem sintetizar a harmonia da estrutura orgânica do país. Desse modo, a divisão setorial se consuma de modo didático e doutrinário para melhor compreensão do interprete e aplicador da lei sobre o prisma de esclarecer e identificar sua compatibilidade para com o todo sistêmico.

Isso significa dizer que o controle de constitucionalidade em nosso país compreende tanto o aspecto material do ato normativo em análise, como também o formal, ao se preocupar com o conteúdo, o alcance e o sentido dos referidos textos em razão dos preceitos constitucionais entabulados no corpo da Magna Carta afim de que a ação ou omissão do legislador quanto ao imperativo da lei seja corrigido frente ao juízo de valor atinente a constitucionalidade.

Vale pontuar que, de certo modo, o controle de constitucionalidade no Brasil permite que haja a participação tanto da sociedade como dos poderes políticos e judiciários, seja de modo direto ou indireto considerando o momento da interferência ativa sobre a possível violação aos preceitos fundamentais da Constituição. Nessa linha, a resposta pode ocorrer no sentido de declarar inconstitucionalidade do ato bem como retirá-lo do ordenamento ou ainda em realizar um ato regulamentar normativo cuja ordem constitucional determinou sua criação de modo a promover a segurança sistêmica do ordenamento e efetivar a paz social.

A matéria sobre o plano previdenciário dos congressistas é constitucional por ter sido reconhecida pela Constituição ao regular o plano dessa categoria segundo observância do processo de tramitação legislativa. Ela é materialmente constitucional por regular a organização e direitos inerentes ao exercício da função pública no âmbito dos poderes no que tange a aposentadoria de seus agentes. Em bora em relação ao seu conteúdo regulamentar existam algumas ocorrências que possibilitam um tratamento diferenciado aos agentes políticos pela brecha do Ente criar um regime próprio.

5. Aposentadorias dos prefeitos e governadores

A segurança jurídica imprime a ideia de uma prestação orgânica eficaz pautada no respeito ao preceito instituído pela norma, além de abranger a efetivação do mandamento legal referente a expectativa de implementação do direito suscitado pelo interessado na via judicial ou administrativa. Isso porque o Estado está para regular o comportamento da sociedade, e, também atuar de forma a atender dentro do mínimo razoável às expectativas cedidas pelo povo quando da transferência ao poder público para a resolução de interesses conflitantes, através do sufrágio (direito de escolha), assim, aquele tem o dever de responder a demanda social respeitando os limites legais para que a confiança depositada se concretize

Nesse sentido, as instituições públicas sejam elas políticas ou jurídicas devem resguardar as conquistas e valores sociais construídos ao longo dos anos de formação da república federativa do Brasil, pois são frutos de lutas humanas que expressam a liberdade do indivíduo através da compreensão como ser passível de direitos e não só de deveres sendo configurada a identidade humanizada em relação aos preceitos econômicos de outrora. Ou seja, o progresso social diante das mudanças de comportamentos eclodidas em todo mundo dignificando o ser humano corroboraram para a formação de uma comunidade local plural e mais igualitária no Brasil.

Tais conquistas sociológicas resultaram na base ideológica da construção normativa do sistema orgânico e jurídico nacional. Assim, a vigente Constituição Federal de 1988 também titulada como cidadã representa a construção e solidificação da corporificação do respeito e implantação do princípio da dignidade da pessoa humana. Isso porque em nosso país todo poder emana do povo e para ele se deve governar e regular através de leis os limites de atuação individual e coletiva.

Nesse sentido, os direitos sociais e econômicos uma vez estabelecidos pela Lei Maior e reafirmados pelos diplomas legais do nosso ordenamento devem ser acessados sem dificuldade pelo povo de

modo que os serviços básicos implícitos nas garantias fundamentais sejam plenamente e qualitativamente executáveis pelo governo de modo a confirmar e assegurar os direitos humanos aos indivíduos de nossa sociedade.

Percebe-se que o sistema de direitos sociais possui caráter eminentemente humanitário no sentido de redistribuir renda para aos menos favorecidos e minimizar as situações de misérias decorrentes da marginalização do homem em razão do desemprego, doença, velhice, dentre outros fatores. Tais direitos ganham efetividade com a regulamentação da seguridade social, a qual possui caráter universal (abrange a todos que necessitarem do amparo estatal) e fundamental (elementar a sobrevivência humana de modo digno). Ou seja, eles são expressões dos direitos fundamentais através de ações positivas prestacionais.

Nesse sentido, o equilíbrio financeiro dos cofres públicos deve ocorrer em função do ajuste da balança entre receitas e despesas de modo que seja reservado um fundo financeiro mínimo que garanta a oferta de recursos suficientes à sobrevivência do mínimo existencial do homem. Logo, não deve o legislador no uso de suas atribuições manipular o produto assistencial previdenciário de modo a criar um regime especial de favorecimento em seu proveito.

Vale notar, nesse sentido, que os direitos previdenciários estão umbilicalmente ligados as relações de trabalho em função do caráter contributivo do sistema previdenciário. Logo, se agentes políticos do executivo e do legislativo ao exercer sua função não contribui em um tempo mínimo e razoável para gozar do benefício de aposentadoria deve ser afastado do ordenamento jurídico qualquer normatização que favoreça essa benesse.

Como a previdência em seu caráter geral exige uma contrapartida do segurado, a qual é realizada no primeiro momento por determinação legal mediante o ato de filiação vinculado ao estado de empregado a

mesma exigência deve estender-se aos agentes políticos dos entes federativos para que a isonomia seja efetivada.

Cumpri destacar o caráter solidário do sistema previdenciário tendo em vista que o mesmo traz por gênese o auxílio mútuo, de modo que os recursos arrecadados pelas contribuições individuais compõem um fundo único de assistência para socorrer aquele que dele necessitar dentro do rol de cobertura assistencial. Nesse sentido, não são permitidos aos agentes políticos através de regulações imorais desequilibrar o sistema de cobertura previdenciária.

Isso porque a máquina estatal é mantida por tributos suportados pela sociedade com a finalidade do Estado devolver serviços ao povo. Assim, se ocorre a oneração orçamentária em determinado segmento público desencadeará desfalque em outro. Logo, o segmento afetado pela recessão financeira poderá sofrer danos irreversíveis ao exemplo da carência de recursos destinados à saúde pública. Assim, a contribuição se faz necessária para o custeio do sistema a fim de suprir as necessidades dos segurados.

Tais medidas devem preservar o equilíbrio financeiro de todo o arcabouço previdenciário. Isso porque as fontes de receitas do sistema e o custo para com as prestações realizadas pelo mesmo deve ocorrer de modo que a balança econômica e financeira fique equalizada a fim de evitar uma negativa operação estatal na execução de suas obrigações assistenciais.

A divisão legal em categoria é sinônimo de seletividade realizada pelo legislador pelo fato dele eleger critérios diferenciadores para cada tipo de segurado, ou seja, o indivíduo fará parte de determinada categoria de segurado se, e somente si preencher todos os requisitos legais. A partir disso é que o beneficiário receberá o auxílio indispensável a sua manutenção vital em substituição a sua remuneração laboral. Desse modo, a cobertura previdenciária abrange àqueles indivíduos que participam da atividade econômica ou social com o seu trabalho.

Nesse sentido, o legislativo deve atuar de modo impessoal, moral e legal ao editar regras beneficiárias de aposentaria para sua classe, pois a sistemática constitucional hoje adotada não admite devaneios ora cometidos no passado. Isso porque a máxima da isonomia constitucional atual impele para prática de ações que equalize os efeitos discrepantes da atuação estatal ao respeitar o indivíduo em sua essência.

Nesse sentido, a análise sobre o tratamento previdenciário legislativo dados aos governadores e prefeitos perpassa inicialmente pela avaliação da Emenda Constitucional nº 3 de 1993 (EC n.3/93). A citada emenda inseriu na lei maior o art. 149, parágrafo único, da CF/88, o qual permitia a título de faculdade que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam instituir contribuição previdenciária para o custeio do sistema aos seus servidores. Isso porque a esse setor foi possibilitado a instituição de regime próprio previdenciário que mais tarde se tornou parâmetro para a criação de regime previdenciário para congressistas e agentes políticos do executivo.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), a flexibilidade dada pelo referido artigo em função da alteração conceitual da EC n.3/93 fez com que grande parte dos Estados e Municípios não instituísse regime previdenciário para os servidores. Na sequência, a autora informa que EC/20 modificou o art. 159, parágrafo único tornado obrigatória a cobrança de contribuição previdência para custeio e manutenção do sistema assistencial.

Nesse sentido, a sistematização da contribuição pelo setor público ao arcabouço previdenciário seja de modo próprio ou complementar fez-se necessária para que o equilíbrio financeiro do Estado fosse estabelecido, além de materializar o princípio da isonomia constitucionalmente previsto.

Aqui vale mencionar a abordagem feita por Fulminam (2017) sobre a produção legislativa dos Estados em relação a criação de benefícios previdenciários para os agentes políticos dos Estados do poder executivo:

“Atualmente, 13 Estados da Federação preveem regimes especiais de aposentadoria, ao lado dos quais vigora um regime especial de pensão para os dependentes. Na maioria dos casos, o único requisito exigido pelas normas estaduais é o exercício, em caráter permanente, do cargo de governador. Em três Estados, porém, a aposentadoria precoce é estendida também ao vice-governador e seus dependentes. Vejamos o quadro a seguir:

Estado	Requisito para aposentadoria
Santa Catarina*	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Rio de Janeiro	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Mato Grosso*	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Rondônia	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Paraíba	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Rio Grande do Sul	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Pará	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Acre	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Paraná	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Sergipe	Exercício do cargo em caráter permanente por pelo menos seis meses (carência)
Piauí	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Maranhão	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Bahia	Exercício do cargo por quatro anos ininterruptos ou cinco intercalados desde que tenha contribuído por 30 anos para qualquer regime obrigatório de Previdência Social

*Nesses Estados o vice-governador também é beneficiado.

Ante o exposto, percebe-se que as regras estaduais estabelecidas pelos mencionados Estados foram traçadas com base nos extintos diplomas sobre Instituto de Previdência dos Congressistas e o art. 184 da CF/67 que permitiam a aposentadoria de parlamentares com apenas oito anos de exercício. Tal ranço de vantagem ainda perdura em nosso ordenamento em função das limitações legais posteriores impostas aos agentes políticos federais do legislativo e executivo no âmbito federal não serem estendidas aos dos Estados e Municípios.

Essa circunstância não respeita o caráter contributivo e solidário exigido ao poder público no exercício de suas atividades instituídos pelo art. 40 da CF/88. Ou seja, ela dá brecha para que sejam pagas pensões de caráter vitalícios inclusive aos ocupantes de cargos eletivos mesmo sem contribuição prévia correspondentes ao período mínimo de atividade.

Pelo fato das aposentadorias do regime próprio ou complementar público exigirem uma coparticipação de seus servidores públicos em relação ao período mínimo legal trabalhado não pode os agentes políticos serem tratados de forma diversa. Isso significa dizer que aos agentes políticos devem ser exigidos os mesmos requisitos etários e quantitativo de serviço trazido pela lei 9.506/1997 para que seja fornecida a aposentadoria. Assim seria dado um tratamento simétrico e paritário aos agentes públicos da Administração.

Embora tenham sido criadas leis para corrigir esses tipos de favorecimentos historicamente dados aos agentes políticos aos longos dos anos algumas dessas vantagens foram postergadas em razão da segurança jurídica e do direito adquirido. Assim, percebemos que agentes políticos antigos que desempenhava sua função ao tempo do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas tiveram seus direitos de pensão ora conquistados preservados pela lei 9.506/1997.

Isso porque o art. 1º da lei 9.506/1997, em seu caput, trouxe que todos os direitos conquistados na vigência da lei anterior (Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963, e regido pela Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982) seriam sucedidos pela nova normatização, como também as obrigações que na prática eram ínfimas e benevolentes.

Percebe-se com isso que há um fatal desequilíbrio no tratamento das relações obrigacionais previdenciárias para com os agentes políticos e os fundos previdenciários. Assim, as figuras políticas lendárias ainda vivas quando da vigência daquela lei ainda usufruir de tamanha generosidade por ter trabalhado por oito anos em cargo eletivo.

Isso sem falar no valor recebido pelo mesmo a título de aposentadoria por conta de sua atuação política no legislativo ou executivo. Tais bonificações em razão da atividade pode ocorrer proporcional ao tempo que exercia o mandato ou integral sobre o subsídio recebido sem nenhum decréscimo de deságio ou fator previdenciário como ocorre em relação ao trabalhador comum.

Essas formulações legais tratam de verdadeiras aberrações jurídicas e total desrespeito ao povo brasileiro que paga uma carga tributária altíssima e recebe pouquíssimo serviço público de boa qualidade.

5.1 Características

A regulamentação da matéria previdenciária no âmbito estadual e municipal é hoje concretizada pela instituição de um regime especial no sentido de que o Ente federativo possui a autonomia para a construção do sistema normativo. Tal arbítrio abre margem para vícios de ilegalidade quando da instituição de regime próprio pelo Ente.

5.2 Regulamentação

A legislação sobre a normatização previdenciária de governadores e prefeitos é realizada pelo próprio Ente por não haver regulação geral e também por conta da autonomia dada pela CF/88 sobre a criação de regime próprio para essas esferas de governo.

5.3 Constitucionalidade da matéria

O site da previdência social ao tratar sobre a contribuição previdenciária dos agentes políticos informa que a introdução da Lei nº 10.887, com eficácia a partir de 19 de setembro de 2004, no ordenamento jurídico pátrio tornou obrigatória a contribuição previdenciária aos agentes políticos sobre seus subsídios para o INSS, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social.

O art. 201, § 1º da FC/88 traz a seguinte vedação:

§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

Segundo mandamento constitucional ao ser estabelecido critérios especiais para concessão de aposentadoria o produto desta é eivada de vício de inconstitucionalidade. Assim, ao ser criado um regime próprio para o agente político fora dos parâmetros constitucionais ora vigentes essa normatização é passível de revogação por ser inconstitucional.

A obrigatoriedade da contribuição previdenciária por parte dos exercentes de mandato eletivo federal, estadual ou municipal introduzida no ordenamento pela lei 10.887/2004 quando não vinculados ao regime próprio minimizou os efeitos danosos aos cofres públicos em função da contrapartida financeira obrigatória. Mas ela por si só não é suficiente para eliminar o vácuo ainda existe em nosso ordenamento.

Ainda hoje é possível que ex-agente políticos recebam benefícios de alta monta e com tempo de contribuição curta como por exemplo nos Estados do Acre, Pará dentre outros acima mencionados. Ou seja, não lhe são exigidos um tempo de carência razoável pelo período de permanência da função de modo que se justifique a percepção do benefício.

Isso significa dizer que os benefícios pagos nas condições supramencionadas oneram demasiadamente os cofres público de modo que em alguns casos o Ente federado não possui recursos financeiros suficiente para suportar tal empreitada. Tal situação é facilmente percebida em municípios com baixa arrecadação tributária. Isso torna o pagamento dessas verbas ilegal, imoral e ilegítimo.

Nesse sentido, a sociedade é afetada diretamente pelo fato dos recursos financeiros do ente serem desviados para o pagamento de tais anomalias. Isso porque uma vez estabelecida tal obrigação pela Constituição local nasce o dever legal de cumprimento. Mas conforme a

sedimentação principiológica da supremacia Constitucional e em respeito ao sistema escalonar de normas do nosso ordenamento não cabe a produção legislativa inferior contrariar as distorções e limites da Lei Maior.

Assim, o vício de inconstitucionalidade operado por legislações estaduais e municipais deve ser durante combatido pelo ordenamento jurídico. Assim, instituições jurídicas como a promotoria, a defensoria pública e a ordem dos advogados do Brasil devem atuar de modo a suscitar perante os órgãos do judiciário o conteúdo dessas normas, em especial perante a nossa Corte Suprema que possui o dever normativo de guardar, zelar pelos preceitos constitucionais de nossa Magna Carta.

Desse modo, os operadores do direito desempenham importante papel ao ajudar ao Supremo Tribunal Federal a concretiza o respeito aos dogmas constitucionais republicanos democraticamente eleitos para o fim social erigido.

Logo, as conquistas históricas humanistas alicerçadas ao longo da formação da nação brasileiros como também os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação sejam de fato respeitados e implantados na rotina e na vida do povo brasileiro.

Assim, os fundamentos republicanos da dignidade da pessoa humana, da cidadania e valores sociais do trabalho serão assegurados de forma isonômica para toda a sociedade. Ou seja, os agentes públicos não podem esquecer do preceito normativo de legislar e administrar em favor do durante o exercício de seu mandato.

A matéria carece de tratamento condicional. Nesse sentido, existe uma proposta de emenda à Constituição em tramitação de nº 269/2013

com o objetivo de corrigir as distorções criadas pelos Entes ao estabelecer seu regime próprio.

Tal proposta de emenda à constituição (PEC) traz que a faculdade dada ao ente federativo de criar seu regime próprio previdenciário possibilita o pagamento de benefício previdenciário de caráter vitalício a ex-governadores ex-prefeitos, o qual deve ser extinto. Conforme citação acima mencionada de Fulminam (2017), o regime próprio criado por esses entes tratam de verdadeira graça em função do mesmo ser ofertado aos agentes que não contribuíram em tempo suficiente como ao exigido no regime geral para o trabalhador comum.

Apesar do exercício do cargo político ser temporal e o indivíduo durante o mesmo sofrer impactos ao retornar para o mercado de trabalho findo o mandato em alguns casos não se pode admitir tal abertura. Isso porque ao assumir um cargo eletivo o mesmo assume também o risco sobre os efeitos gerados pelo lapso temporal de atividade.

Além demais esses agentes em sua maioria já possuem histórico de militância política ao navegar pelos cargos de chefia dos poderes legislativo e executivo de cada ente federativo. Isso sem falar a maioria desses agentes já possuem uma renda oriunda de um regime específico (geral ou próprio) ou outra fonte de renda (como no caso de empresários, artistas, jogadores, profissionais da área de saúde, jurídica dentre outros). Assim, esse tipo de favorecimento não cabe segundo o argumento de reparação de dano pelo tempo de disposição e fruição da função de agente político.

Esse regramento permite o recebimento de pensão a título vitalício inclusive aos sucessores desses agentes políticos sem a exigência da contribuição prévia proporcional ao tempo e idade como segurado obrigatório do sistema previdenciário. Tais agentes por receberem remuneração pelo serviço prestado através de subsídio têm o dever legal e moral de contribuírem ao fundo previdenciário para que seja efetivado e respeitado o princípio da impessoalidade.

Aqui veremos o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de lei e de emendas às constituições estaduais

que possibilitem o pagamento de benefício a qualquer título a ex-governadores, conforme no julgamento da ADI 3853, com relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, CAPUT e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATOGROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR. 1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. 2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. 4. Afrenta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). 5. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. (Supremo Tribunal Federa, ADI n. 3853, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 12.09.2007).

O julgamento acima apesar de tratar de um Estado específico abre precedente para aplicação uniforme aos demais entes praticantes de tal conduta. Isso porque aos agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia têm o dever legal e concretizar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Desse modo, o tratamento diferenciado aos ocupantes de cargo eletivo não é cabível por ferir a principiologia de nossa Magna Carta sobre a atividade da Administração Pública. Além de ser uma conduta

socialmente inaceitável. Por se tratar na prática de atitude discriminatória por favorecer a segmento específico da sociedade – a classe política. Tal situação ofende diretamente o preceito constitucional da isonomia por conflitar diretamente com interesse público.

6. Conclusão

Ante o exposto, verifica-se que na prática ocorre uma sistematização de um regime especial de aposentadoria para os agentes públicos. Em relação aos deputados federais e senadores, no primeiro momento, a lei criada para regular o instituto previdenciário dos congressistas trouxe uma vantagem desarrazoada ao estabelecer a possibilidade de tais agente se aposentarem após o exercício de oito anos de mandato. Essa normatização gerou um efeito cascata no âmbito do poder executivo ao estender o mencionado favorecimento a esse setor. Ainda nesse sentto, o extinto instituto dos congressistas influenciou direta e negativamente aos diplomas legais posteriores que trataram sobre o tema.

Vale notar que a vigência da lei que tratava do extinto instituto previdenciário dos congressistas é anterior a Constituição de 1988. Ou seja, a matriz constitucional da época (CF/76) não possuía uma regulamentação principiológica preocupada em preservar a humanidade em sua essência muito menos em assegurar a igualdade de todos os membros da sociedade perante a lei.

Isso compreensão humanizada sobre o desempenho da Administração Pública para com os administrados (o povo) veio ser instituída com a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição cidadã pelo fato da mesma ter eleito valores fundamentais que dignificassem a pessoa humana. Isso porque a era revolucionária vivenciada pelo mundo através dos eventos históricos da revolução francesa e industrial geram efeitos positivos sobre a compreensão do homem e a preservação de sua integridade física, psicológica e moral diante do ambiente de trabalho como também na sociedade em que vive.

Isso porque a sociedade dividida em classe desde o primórdio da humanidade em razão do domínio sobre o conhecimento, como por exemplo a descoberto do fogo, pois a mesma mudou a forma do homem se comportar perante a natureza e seu grupo social. Ou seja, o domínio do conhecimento sobre determinada área faz com que o indivíduo

estabeleça uma relação de poder. Isto é, ele traça limites de convivência e aceitação por deter o domínio sobre um item que beneficia e traz conforto ao modo de sobrevivência.

É essa relação de poder que se estabelece pela propriedade do conhecimento que desencadeia o abuso de poder. Isso porque quem sabe mais e detém as armas de dominação pode subjugar o desprovido das mesmas e este aceitará por compreender que não há outra alternativa em razão da ignorância sobre o fato. Daí importância de se estimular o conhecimento científico no sentido de alargar os horizontes para a compreensão do que se pode requer como direito perante o agente dominador. Aqui o empirismo não é suficiente para confrontar as bases ideológicas escravocratas dos detentores de poder.

Nesse, a Magna Carta de 1988 em função da ideologia democrática ao inaugurar a era republicana no Brasil viabilizou uma tratativa de cunho mais humanitário. Tal mudança de paradigma sofreu influência direta do Pacto de São José da Costa Rica, o qual definiu em âmbito mundial a instituição de direitos humanos. Direitos estes que são monitorados por uma corte internacional.

Assim, as leis posteriores previdenciárias relacionadas aos agentes políticos brasileiros sofreram modificações ontológicas de modo a diminuir os privilégios de outrora. Porém, na atualidade vige algumas distorções sobre a matéria conforme exposto no trabalho.

Inicialmente, as primeiras correções sobre os favorecimentos gerados para os agentes políticos com o advento da lei n. 9.506/97, a qual eliminou a aposentadoria após oito anos de mandato ou de contribuição – chamada lei Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

Tal lei instituiu o tempo de trinta e cinco anos de mandato ou de contribuição, além da idade mínima de sessenta anos para gozo do benefício previdenciário de aposentadoria. Ela também incluiu no regime geral os parlamentares federais, estaduais ou municipais que não tenha

regulação dada por regime próprio perante suas respectivas esferas de governo.

Aqui cabe a ressalva que foi dado aos Entes Federativos a faculdade de criarem regime próprio de contribuição previdenciária. Isso na prática permitiu que Estados e Municípios legissem sobre o tema no âmbito de sua esfera de gestão. Ou seja, a eles foi dado o poder de criar leis ou realizar emendas às suas constituições para regularem um regime próprio de contribuição previdenciária. Tal brecha permitiu a edição de normas beneficentes da mesma forma estabelecida pelo extinto instituto previdenciário dos congressistas.

Nesse sentido, a Lei nº 10.887 de 2004 ao estabelecer a obrigatoriedade de contribuição previdenciária dos agentes políticos sobre seus subsídios para o INSS, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social diminuiu uma razoável parcela desses favorecimentos financeiros historicamente recebidos por essa classe.

Mas ainda há um problema a ser sanado que é a normatização do regime próprio para os agentes políticos por seu respectivo ente. Conforme explicitado, o arbítrio dado ao Ente de legislar sobre elemento que favoreça a própria classe sem limitação constitucional fere a base ideológica de nossa Carta Magna.

É nesse sentido que a matéria foi declarada inconstitucional pelo STF sobre uma ação levada a sua apreciação em relação a determinado ente da federação e que também atualmente tramita uma proposta de emenda à Constituição. Tais intervenções e respostas jurídicas atuam no sentido de coibir ações atentatórias aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Assim, a PEC nº 269/2013 em tramitação visa corrigir as distorções criadas pelos Entes ao estabelecer seu regime próprio. Ou seja, agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia têm o dever legal e concretizar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Isso significar dizer que esses não agentes não pode criar especificidades legais em proveito próprio ao editar lei sobre seu regime muito menos que estas sejam de caráter vitalício e sem observância do tempo de contribuição e idade correspondente para o recebimento de tal benefício.

É nesse sentido que a PEC nº 269/2013 objetiva incluir no texto constitucional a matéria para que sejam vedados a concessão de pensão, benefício previdenciário e subsídio mensal a ex-governadores e ex-prefeitos a título vitalício como ainda ocorre. Desse modo, será proibido o pagamento mensal vitalícios a ex-ocupante de cargo eletivo, independentemente de prévia contribuição.

Conforme visto, a aposentadorias dos agentes políticos sejam eles do poder legislativo (deputados, senadores), do poder executivo (governadores e prefeitos) são bem mais generosas do que as do cidadão comum dado ao precedente histórico implantado pelo extinto Instituto Previdência dos Congressistas que na época estabelecia um tempo mínimo de oito anos para o recebimento de pensões vitalícias. Tal situação ainda perdura em nosso ordenamento jurídico pela faculdade dada aos agentes políticos que participem de regime próprio do seu Ente federativo.

Isso porque a obrigatoriedade da contribuição somente foi direcionada aos agentes políticos que não estão vinculados a regime próprio de previdência social.

Nesse sentido, a atual Carta Magna com seu cunho social possui diretrizes gerais e fundamentais a serem respeitadas como é o caso dos direitos sociais lotados no seu artigo sexto, em especial, o direito à previdência social.

Vele notar que ao longo das últimas décadas apesar da consolidação sistemática e doutrinária sobre a força do Constituição no ordenamento pátrio impulsionado pela era constitucionalista a compreensão sobre o respeito e aplicação dos ditames normativos do texto composicional não tem sido observada. Isso representa a fragmentação e fragilização do sistema posto descaracterizando assim, a essência da Constituição.

Atualmente, o Brasil passa por uma crise institucional, na qual os parlamentares em sua maioria externaram que estão a serviços das grandes empresas, da elite, na defesa de seus interesses como também a defesa de seus próprios interesses. Assim, não importa se os preceitos fundamentais da Constituição são suprimidos, mas sim que o produto desejado pela cúpula do poder seja entregue retrocedendo o país a status de colônia de exploração e verdadeira desconstrução do preceito principiológico da prevalência do interesse público sobre o privado.

Isso porque toda atitude drástica e incoerentemente formulada gera efeitos danosos, os quais muitas vezes podem ser irreversíveis como já se tem vivenciado na atual estrutura caótica do Estado do Rio de Janeiro, o qual sofre uma intervenção federal para controlar a onda de violência disseminada pelas milícias do tráfico.

Assim, ao suprimir direitos sociais fundamentais da sociedade a mesma entra em colapso, pois o Estado que deveria promover o equilíbrio entre as relações sócias é o agente causador do caos. Tal situação ofende diretamente o preceito constitucional da isonomia por conflitar diretamente com interesse público.

Assim, os agentes políticos no exercício de suas atribuições não estão a velando pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os quais devem direcionar e pautar toda e qualquer ação da Administração Pública em qualquer esfera de governo.

Ante o exposto as bases democráticas do Estado de Direito sofreram um abalo ontológico descaracterizando a legitimidade do sistema posto como também promovendo uma insegurança jurídica.

Nesse sentido, se a PEC n° 269/2013 em tramitação sobre a matéria tiver seu conteúdo recepcionado pela Constituição de fato equilibrará as diferenças pecuniárias do sistema posto entre cidadãos comuns e agentes políticos, além de coibir a possibilidade de novos diplomas imorais como os então vigentes.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. Direito previdenciário. Coleção sinopses para concursos. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodvm, 2015.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do estado, São Paulo: Globo, 1998, páginas 16-69.

BOBBIO, Noberto. Teoria do ordenamento jurídico. Brasília: Universidade de Brasília, 10ª edição, 1999. Páginas 48 a 58.

CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo 1. Matheus Carvalho- 3. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016. Páginas 733 a 738.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de direito previdenciário. 20. ed. rev., atual. e ampl.– Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011. Páginas 599 a 610.

FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Por uma nova ética para aposentadoria de governadores e prefeitos. Revista brasileira de direito previdenciário, nº 33. São Paulo: dez/jan de 2017.

JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de direito constitucional. Salvador: Juspodvm, 2008, páginas 791 a 978.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 32. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. Página 545.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, São Paulo: Malheiros, 2004; 24ª edição, revisada e atualiza, páginas 554 A 559.

Pesquisa realizada em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7087-29-dezembro-1982-356722-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

Pesquisa realizada em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm. Acesso em: 5 de janeiro de 2018.

Pesquisa realizada em:
<https://www12.senado.leg.br/blog/2016/07/07/o-globo-pede-informacoes-sobre-a-aposentadoria-de-senadores>. Acesso em 6 janeiro de 2018.

Pesquisa realizada em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578855>. Acesso em janeiro de 2018.