

---

## APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS E OS PROJETOS LEGISLATIVOS PARA SUA REGULAÇÃO

---

*Demian do Prado Marçal Rodrigues*  
*Procurador Federal*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Perfil da Aposentadoria Especial no Regime Geral de Previdência Social – RGPS; 1.1 Escorço histórico da aposentadoria especial; 1.2 Panorama do atual regime jurídico da aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS); 2 A Aposentadoria Especial de Servidores Públicos; 2.1 Notas sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's); 2.2 A previsão constitucional da aposentadoria especial de servidores públicos; 2.3 A decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção nº 721-7/DF e a temporária aplicabilidade do art. 57, caput e § 1º, da Lei nº 8.213/1991; 3 Projetos para a Regulação da Aposentadoria Especial de Servidores Públicos em Trâmite no Congresso Nacional; 3.1 Os projetos e o seu atual estágio de tramitação; 3.2 Análise dos pontos comuns aos projetos examinados; 3.3 Breves críticas; 4 Conclusão; Anexo; Referências.

**RESUMO:** O presente trabalho de conclusão de curso (TCC) pretendeu estudar a aposentadoria especial dos servidores públicos sujeitos a Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS’S. Para tanto, partiu do perfil desse benefício previdenciário no hoje chamado Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – onde surgiu há pouco mais de meio século –, mostrando o atribulado histórico dos diplomas normativos que o regravaram ao longo do tempo, bem como o seu atual panorama. Na sequência, se buscou examinar os RPPS’s, expondo as suas origens, as suas características e o seu atual desenho normativo-institucional, bem assim a previsão constitucional da aludida benesse previdenciária – aqui considerada a específica modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição concedida com menos tempo de serviço/contribuição (TS/TC) do que o ordinariamente previsto, em razão do trabalho em condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física do segurado, por exposição a agentes nocivos físico, químicos, biológicos ou associação de tais agentes. Por fim, se tentou analisar os projetos de lei complementar em curso no Poder Legislativo, mostrando o que eles têm em comum, os méritos individuais que possuem, bem como as suas omissões e os seus equívocos no trato da matéria.

## INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial – aqui entendida como a específica modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição para cuja obtenção o requisito da quantidade do período contributivo é menor do que a prevista para a concessão do benefício sob a forma comum, em razão do exercício, pelo segurado, de “atividades de risco” (inciso II do § 4º do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, incluído pela Emenda Constitucional nº 47/2005), ou do desempenho de atividades laborativas “exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física” (art. 40, § 4º, inc. III, da mesma Carta Política, também acrescentado pela EC 47/2005) – tem sido objeto de inúmeras discussões, tanto no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – onde foi prevista pela primeira vez, com o advento da Lei nº 3.807/1960 – quanto na seara dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS’s) dos servidores públicos.

De fato, a matéria é naturalmente complexa em virtude da interdisciplinaridade que a permeia. Essa interdisciplinaridade, a par de envolver o estudo e a aplicação de institutos e normas de vários ramos da dogmática jurídica (como o Direito do Trabalho, o Direito Administrativo e o Direito Ambiental), não raro exige conhecimentos extrajurídicos dos operadores do Direito que lidam com o tema.

No RGPS, a solução das questões atinentes à aposentadoria especial (bem como à possibilidade e à forma de reconhecimento, contagem e conversão do tempo de serviço especial) é reconhecidamente difícil, quer pelas várias controvérsias surgidas, sob o aspecto do direito intertemporal, em razão das sucessivas alterações da legislação, quer pelos debates em torno da prova do tempo de atividade especial.

Nos RPPS's, o maior problema ainda é a ausência de regulação da matéria. É que, mesmo depois que o Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF –, no julgamento do Mandado de Injunção nº 721-7 (do Distrito Federal), decidiu que “[i]nexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91”,<sup>1</sup> a falta de lei reguladora do assunto permanece sendo óbice ao reconhecimento da especialidade de atividades alegada pelos servidores.

De fato, além de carecerem de um mínimo de regulação infralegal – que estabeleça, por exemplo, quem e sob quais condições deverá emitir o formulário relativo à atividade do servidor –, os órgãos e entidades públicos não dispõem do pessoal capacitado e do know how necessários à avaliação da especialidade do labor de seus funcionários.

Em ambos os tipos de regimes previdenciários, o risco – já bastante concreto no caso do RGPS – da irrefletida ou indiscriminada outorga de aposentadorias especiais (e do indevido reconhecimento de tempo de serviço especial) para o equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas é enorme, o que, por si só, está a demandar regulação clara, cuidadosa e, tanto quanto possível, exauriente.

O presente trabalho de conclusão de curso – TCC –, então, cuidará da aposentação especial no RGPS; depois abordará os RPPS's e a previsão da jubilação especial no âmbito desses regimes; e, afinal, fará uma análise dos projetos de lei complementar, em trâmite no Congresso Nacional, que visam à regulação da aposentadoria especial de servidores públicos nos seus regimes próprios de previdência, indicando os pontos comuns de tais proposições legislativas e tecendo-lhes breves críticas.

## **1 PERFIL DA APOSENTADORIA ESPECIAL NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS**

Para se entender minimamente o benefício previdenciário de aposentadoria especial, de que ora se cuida, é indispensável realizar um estudo de toda a sua complexa e acidentada – conquanto não tão longa – história normativa. Com

1 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Aposentadoria – Trabalho em condições especiais – Prejuízo à saúde do servidor – Inexistência de lei complementar – Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. Mandado de Injunção nº 721-7/DF. M. A. M. e Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Acórdão de 30.08.2007. Unânime. DJe, 30.11.2007.

efeito, essa benesse previdenciária é verdadeiramente incompreensível sem o exame, ainda que perfunctório, da legislação (= leis + regulamentos) que, nestes pouco mais de cinquenta e três anos, regrou, e ainda regra, a matéria no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

### 1.1 Escorço histórico da aposentadoria especial

A aposentadoria especial surgiu, no ordenamento jurídico brasileiro, com a Lei nº 3.807, de 26.08.1960 – Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) –, cujo artigo 31 estabeleceu:

Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960

[...]

Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para êsse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.

§ 1º A aposentadoria especial consistirá numa renda mensal calculada na forma do 4º do art. 27, aplicando-se-lhe, outrossim o disposto no § 1º do art. 20.

§ 2º Reger-se-á pela respectiva legislação especial a aposentadoria dos aeronautas e a dos jornalistas profissionais.

Nesse passo – e embora o que vai a seguir já tenha ficado claro na introdução –, cabe, desde já, acentuar que este trabalho monográfico não cuidará das aposentadorias (por vezes, também chamadas de especiais) dos aeronautas e dos jornalistas profissionais – citadas no recém-transcrito § 2º do art. 31 da Lei Orgânica da Previdência Social –, a menos que a abordagem dessas benesses, inicialmente reguladas em legislação especial (i.e., diversa da LOPS, que, para esse efeito, é lei geral), seja necessária.

A 1ª (primeira) regulamentação infralegal da aposentadoria especial instituída pelo art. 31, caput e § 1º, da Lei 3.807/60 veio ao mundo jurídico nacional com o Decreto nº 48.959-A/1960 – Regulamento Geral da Previdência Social –, que, em seus arts. 65 e 66, previu:

Decreto nº 48.959-A, de 19.09.1960 – Diário Oficial da União (DOU) de 29.09.1960

[...]

Art. 65. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 180 (cento e oitenta) contribuições mensais, tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços

penosos, insalubres ou perigosos, assim considerados os constantes do Quadro que acompanha êste Regulamento (Quadro nº II).

§ 1º Considera-se “tempo de trabalho”, para os efeitos do artigo, o período ou períodos correspondentes a serviços efetivamente prestado nas atividades ali mencionadas, computados, contudo, os em que o segurado tenha estado em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, desde que concedidos êsses benefícios como consequência do exercício daquelas atividades.

§ 2º No Quadro a que se refere o artigo, serão indicadas as atividades a que corresponda o tempo de trabalho mínimo para a concessão do benefício.

Art. 66. A aposentadoria especial consistirá numa renda mensal calculada na forma do art. 49 e seu parágrafo único e a data do seu início obedecerá ao disposto no art. 54.

O Quadro II anexo ao referido Decreto 48.959-A/1960 – reproduzido no Anexo desta monografia – elencou os serviços (atividades) “desde logo considerados penosos, insalubres ou perigosos, nos termos do art. 65 do regulamento”; estipulou que seria revisto a cada 2 (dois) anos; e determinou que a comissão por ele indicada elaboraria a 1ª relação nominal dos serviços penosos, apontaria a correspondência das atividades penosas, insalubres e perigosas com cada um dos prazos mínimos de trabalho estabelecidos na LOPS – 15, 20 e 25 anos –, e discriminaria “especificamente quais as atividades consideradas penosas, perigosas e Insalubres em cada serviço das enumerados no Quadro” (observação 3).

Pouco mais de três anos depois dessa 1ª regulamentação, foi editado o Decreto nº 53.831/1964, que, tratando especificamente da aposentadoria especial, dispôs, *litteris*:

Decreto nº 53.831, de 25.03.1964 (retificado no DOU de 30.03.64) – DOU de 10.04.1964

Dispõe sobre a aposentadoria especial instituída pela Lei 3.807, de 26 agosto de 1960.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, inciso I da Constituição e tendo em vista o que dispõe o art. 31, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, decreta:

Art. 1º A aposentadoria especial, a que se refere o art. 31 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, será concedida ao segurado que exerça ou tenha exercido atividade profissional em serviços considerados insalubres, perigosos ou penosos nos termos deste decreto.

Art. 2º Para os efeitos da concessão da aposentadoria especial, serão considerados serviços insalubres, perigosos ou penosos, os constantes do Quadro anexo em que se estabelece também a correspondência com os prazos referidos no art. 31 da citada Lei.

Art. 3º A concessão do benefício de que trata êste decreto, dependerá de comprovação pelo segurado, efetuado na forma prescrita pelo art. 60, do Regulamento Geral da Previdência Social, perante o Instituto de Aposentadoria e Pensões a que estiver filiado do tempo de trabalho permanente e habitualmente prestado no serviço ou serviços, considerados insalubres, perigosos ou penosos, durante o prazo mínimo fixado.

Art. 4º Os Institutos de Aposentadoria e Pensões enviarão semestralmente à Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência Social na forma do modelo a ser apresentado por essa Divisão, relação das empresas que empregavam os segurados, a que tenha sido concedida aposentadoria especial.

Art. 5º As dúvidas suscitadas na aplicação do presente Decreto serão resolvidas pelo Departamento Nacional da Previdência Social ouvida sempre a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, no âmbito de suas atividades.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O importante Quadro Anexo do supratranscrito Decreto 53.831/1964 – também reproduzido no Anexo do presente trabalho – contém 2 (duas) partes:

- (i) a 1ª (*primeira*), com a relação dos *agentes nocivos* ensejadores do enquadramento do tempo de serviço como especial, sob os códigos 1.1.1 a 1.3.2, divididos em agentes físicos – código 1.1.1 até o cód. 1.1.8 –, químicos (cód. 1.2.1 ao 1.2.11), e biológicos – cód. 1.3.1 e 1.3.2 –; e,
- (ii) a 2ª (*segunda*), com o rol das *ocupações* cujo exercício, por si só, era apto ao enquadramento do trabalho como especial, enumeradas sob os códigos 2.1.1 a 2.5.7, e classificadas em profissões/ocupações liberais, técnicas e assemelhadas (código 2.1.1 até o cód. 2.1.4), agrícolas, florestais e aquáticas – códigos 2.2.1 a 2.2.3 –, de perfuração, construção civil e assemelhadas (cód. 2.3.1 a 2.3.3), de transporte e comunicações – cód. 2.4.1 a 2.4.5 –, e de artesanato e outras ocupações qualificadas (cód. 2.5.1 ao cód. 2.5.7).

Para cada código, o Quadro Anexo do Dec. 53.831/64 prevê o número mínimo de anos de serviço necessário à obtenção de aposentadoria especial.

Aqui é preciso mencionar aquela que é a primeira das inúmeras questões que envolvem a caracterização e a contagem do tempo de serviço especial – e, respeitosamente, externar a posição do subscritor deste trabalho sobre ela –: pode ser considerado como especial (para o efeito de seu cômputo com acréscimo oriundo da respectiva conversão em tempo de serviço comum) a atividade laborativa desempenhada a partir de quando?

Em que pese o posicionamento manifestado em alguns julgados, admitindo o enquadramento como especial do labor desempenhado antes da LOPS (Lei 3.807/1960),<sup>2</sup> entendo que o entendimento correto é o

<sup>2</sup> Como, exempli gratia, pela Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais da 4. Região (TRUJEF's-4. R., ou, simplesmente, TRU4) no Incidente de Uniformização (IU) nº 2007.72.95.009884-0/SC – rel. Juiz Federal Loraci Flores de Lima, julgado em 28.11.2008 –, e pelo próprio

consagrado pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Recurso Especial nº 1.205.482, de Santa Catarina – no sentido de que somente é passível de reconhecimento como especial o trabalho realizado a partir da entrada em vigor do Decreto 53.831/1964 –, cujo aresto recebeu a seguinte ementa:

*PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. CÔMPUTO. LEI EM VIGOR AO TEMPO DO EFETIVO EXERCÍCIO. APOSENTADORIA ESPECIAL. INSTITUIÇÃO. LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ARTIGO 162 DA LEI 3.807/1960 (LOPS). RETROATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. OFENSA AO ARTIGO 6º DA LICC. RECURSO PROVIDO.*

I – O tempo de serviço é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente prestado, por força do princípio *tempus regit actum*. Desta forma, íntegra, como direito autônomo, o patrimônio jurídico do trabalhador. A lei nova que venha a estabelecer restrição ao cômputo do tempo de serviço não pode ser aplicada retroativamente.

II – A aposentadoria especial somente surgiu no mundo jurídico em 1960 pela publicação da Lei 3.807 (Lei Orgânica da Previdência Social-LOPS).

III – O artigo 162 da Lei 3.807/60 não garantia a retroação de seus benefícios, mas tão-somente resguardava os direitos já outorgados pelas respectivas legislações vigentes. Assim, verifica-se que antes da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), não existia a possibilidade de concessão do benefício aposentadoria especial.

IV – Considerando que o tempo de serviço é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente prestado, impossível retroagir norma regulamentadora sem expressa previsão legal, sob pena de ofensa ao disposto no artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

V - Recurso conhecido e provido.<sup>3</sup>

De fato, por força do vetusto postulado de direito intertemporal *tempus regit actum* – que sintetiza o princípio (no Brasil, geral do Direito) da irretroatividade das leis –, tendo em vista a ausência do regulamento exigido pelo próprio dispositivo que criou a aposentadoria especial (LOPS, art. 31), e considerando a ineficácia material, por evidente incompletude, do Dec. 48.959-A/60 [que, qual foi visto, relegou a ulterior (sub)regulamentação a disciplina de aspectos essenciais da própria caracterização do tempo de serviço especial, para o fito de ensejar a obtenção da jubilação especial

---

Superior Tribunal de Justiça – vide AgRg-REsp 1.170.901/SC (5ª Turma, rel.ª Min.ª Laurita Vaz, julgado em 25.09.2012. DJe de 02.10.2012).

3 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Previdenciário. Tempo de serviço especial. Cômputo. Lei em vigor ao tempo do efetivo exercício. Aposentadoria especial. Instituição. Lei Orgânica da Previdência Social. Artigo 162 da Lei 3.807/1960 (LOPS). Retroatividade. Impossibilidade. Inexistência de previsão legal. Ofensa ao artigo 6º da LICC. Recurso provido. Recurso Especial nº 1.205.482/SC. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e A. Z.. Relator: Ministro Gilson Dipp. Acórdão de 23.11.2010. Unânime. DJe, 06.12.2010. (destaquei).

prevista no art. 31 da Lei Orgânica da Previdência Social], não há como se permitir a declaração e o reconhecimento, como especial, de qualquer atividade laborativa exercida antes de 10 de abril de 1964 – data da publicação (e do começo da vigência) do precitado Dec. 53.831/64. Esses foram os fundamentos do correto voto-condutor do acórdão do STJ no aludido REsp 1.205.482/SC (embora os dois últimos motivos, e a data de 10.04.1964, não tenham constado na ementa do julgado), *in verbis*:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.205.482 - SC (2010/0151145-0)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GILSON DIPP (Relator):

Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, fundado na alínea “a” do permissivo constitucional, contra v. acórdão do Eg. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

[...]

Foram opostos embargos de declaração, que restaram parcialmente acolhidos, tão-somente para determinar que a correção monetária se dê pela incidência do INPC, a contar de abril de 2006 e, a partir da vigência da Lei 11.960/2009, pelos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados às cadernetas de poupança.

No especial, o recorrente alega violação ao artigo 162 da Lei 3.807/1960 (Lei Orgânica da Previdência Social-LOPS), sustentando que apenas a partir da publicação da referida Lei passou a existir, no ordenamento jurídico, a possibilidade de reconhecimento de uma atividade laboral como especial.

Neste contexto, aduz que, no caso concreto, o Tribunal a quo reconheceu os períodos anteriores à Lei Orgânica da Previdência Social (03/11/1958 a 31/12/1962 e de 1º/01/1963 a 31/03/1973) como de trabalho especial. Em assim fazendo, interpretou de forma equivocada o artigo 162 da Lei, pois entendeu que este garantiria tal direito antes da vigência da Lei 3.807/60.

Sem contrarrazões à fl. 291 do e-STJ.

Decisão de admissão às fls. 292/294.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GILSON DIPP (Relator):

Inicialmente, cumpre lembrar que o tempo de serviço é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente prestado, por força do princípio *tempus regit actum*.

Desta forma, íntegra, como direito autônomo, o patrimônio jurídico do trabalhador. A lei nova que venha a estabelecer restrição ao cômputo do tempo de serviço não pode ser aplicada retroativamente. Ilustrativamente:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. TEMPO DE SERVIÇO. ATIVIDADE ESPECIAL. FATOR DE CONVERSÃO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE À ÉPOCA EM QUE A ATIVIDADE FOI PRESTADA. AGRAVO REGIMENTAL. PRECEDENTES.

1. O tempo de serviço é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente prestado, passando a integrar, como direito autônomo, o patrimônio jurídico do trabalhador. A lei nova que venha a estabelecer restrição ao cômputo do tempo de serviço não pode ser aplicada retroativamente.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AgRg no REsp 1103602/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 03/08/2009).

[Transcrição das ementas dos acórdãos proferidos pelo STJ no REsp 1.105.630/SC e no AgRg-REsp 924.827/SP]

Desta forma, é oportuno destacar que a aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, com redução de tempo necessário à inativação, concedida em razão do exercício de atividades consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física.

Neste contexto, o instituto da aposentadoria especial foi criada pelo artigo 31 da Lei 3.807, de 26/08/1960, que preceituava o seguinte, in verbis:

“Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para êsse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.” (Revogado pela Lei 5.890, de 1973).

*Esta Lei foi regulamentada, em 1964, pelo Decreto 53.831, tendo sido este revogado pelo Decreto 63.230/68.*

*Em sendo assim, a aposentadoria especial somente surgiu no mundo jurídico em 1960 pela publicação da Lei 3.807, e na prática, após sua regulamentação, em 1964, pelo Decreto 53.831.*

Todavia, o acórdão recorrido reconheceu os períodos de 03/11/1958 a 31/12/1962 e 1º/01/1963 a 31/03/1973, como de atividade exercida em condições especiais, para fins de recálculo da renda mensal inicial da aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Sobre o período anterior à vigência da Lei 3.807/1960, o voto condutor assim se manifestou, in verbis:

“Primeiramente, cabe assinalar que, não obstante o período de 03-11-1958 a 31-12-1962 seja anterior à data da publicação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que dispôs sobre a Lei Orgânica da Previdência Social, a sua análise será feita com base nesse diploma legislativo, haja vista o disposto em seu art. 162, cuja redação assegura todos os direitos outorgados aos segurados pelas

legislações anteriores à sua vigência, ressaltando a sua incidência na hipótese de serem mais vantajosos os direitos por ela instituídos. Nesse sentido, mesmo não havendo previsão legal para a aposentadoria especial antes da edição da LOPS, é possível a sua retroação para abranger as situações pretéritas, pois mais favorável ao segurado, não ficando ao relento os períodos de labor anteriores a 05 de novembro de 1960 exercidos em condições especiais.” (fl. 242 do e-STJ – grifos nossos).

Destarte, *evidencia-se que assiste razão à Autarquia Previdenciária no tocante à interpretação equivocada conferida ao artigo 162 da Lei 3.807/60 pela Corte Regional.*

Com efeito, o mencionado artigo assim dispunha, in litteris:

“Art. 162. Aos atuais beneficiários, segurados e dependentes das instituições de previdência social, ficam assegurados todos os direitos outorgados pelas respectivas legislações salvo se mais vantajosos os da presente lei.”

*Constata-se que o artigo 162 da Lei não garantia a retroação de seus benefícios, mas tão-somente resguardava os direitos já outorgados pelas respectivas legislações vigentes.*

Assim, *verifica-se que antes da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), não existia a possibilidade de concessão do benefício aposentadoria especial.*

Considerando, assim, que, conforme antes dito, *o tempo de serviço é disciplinado pela lei vigente à época em que efetivamente prestado, impossível retroagir norma regulamentadora sem expressa previsão legal, sob pena de ofensa ao disposto no artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.* Sobre o tema, ilustrativamente:

“PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. CÔMPUTO. LEI EM VIGOR AO TEMPO DO EFETIVO EXERCÍCIO. OBSERVÂNCIA. DECRETOS 53.831/1964 E 83.080/1979. REPRISTINAÇÃO DADA PELOS DECRETOS 357/1991 E 611/1992. RUÍDO. LIMITE DE TOLERÂNCIA. 80 OU 90 DECIBÉIS ATÉ A ENTRADA EM VIGOR DO DECRETO N. 2.172/1997. PRECEDENTE DA TERCEIRA SEÇÃO. DECRETO 3.048/1999 ALTERADO PELO 4.882/2003. RETROAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. O tempo de serviço é regido pela legislação em vigor ao tempo em que efetivamente exercido, o qual é incorporado ao patrimônio jurídico do segurado, que não pode sofrer prejuízo em virtude de inovação legal.

2. Embora tenha havido revogação do Decreto n. 53.831/1964 pelo artigo 2º do Decreto n. 72.771/1973, o certo é que o artigo 295 do Decreto n. 357/1991, seguido do Decreto n. 611/1992, em franca repristinação, determinou a observância dos Anexos I e II do Decreto n. 83.080/1979 e o Anexo do Decreto n. 53.831/1964 para efeito de concessão de aposentadorias especiais, o qual estabelecia como nociva a atividade sujeita a exposição ao ruído de 80 dB.

3. A Terceira Seção desta Corte firmou a compreensão de que deve ser considerado insalubre o tempo de exposição permanente a pressões sonoras

superiores a 80 e a 90 decibéis até a vigência do Decreto n. 2.172/1997, que revogou o Decreto n. 611/1992.

4. Hipótese em que a própria Autarquia reconheceu os percentuais de 80 dB ou 90 dB, conforme disposto no artigo 173, inciso I, da Instrução Normativa INSS/DC n. 57, de 10 de outubro de 2001.

5. O Decreto n. 4.882/2003, ao alterar o item 2.0.1 de seu anexo IV do Decreto n. 3.048/1999, reduziu o limite de tolerância do agente físico ruído para 85 decibéis. No entanto, sua observância se dará somente a partir de sua entrada em vigor, em 18/11/2003.

6. Uma vez que o tempo de serviço rege-se pela legislação vigente ao tempo do efetivo exercício, não há como atribuir retroatividade à norma regulamentadora sem expressa previsão legal, sob pena de ofensa ao disposto no artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

7. Recurso especial parcialmente provido.”

(REsp 1105630/SC, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 03/08/2009).

Ante o exposto, *conheço do recurso especial e lhe dou provimento para afastar o reconhecimento de atividade laboral como especial antes da vigência e regulamentação da Lei 3.807/60.*

É como voto.<sup>4</sup>

Com efeito, o posicionamento contrário ao aqui reputado correto parece utilizar, indevidamente, o entendimento relativo à lei aplicável à conversão do tempo de serviço (que, em julgamento sob o regime dos recursos especiais repetitivos, o STJ assentou ser a norma em vigor por ocasião do pleito administrativo),<sup>5</sup> com a lei aplicável à qualificação, ao reconhecimento e à declaração original do tempo de serviço.

Ora, as hipóteses são substancialmente diversas, pois, naquela situação (discussão da lei aplicável à conversão do tempo de serviço), o labor foi desempenhado já sob a égide da legislação que qualificava a atividade como especial, enquanto, no último caso – debate sobre a possibilidade de reconhecer como especial o período laborado anteriormente a 10.04.1964 –, simplesmente não havia a possibilidade jurídica de ser caracterizado, como especial, o trabalho exercido antes da vigência da regulamentação exigida pela LOPS. O tema ainda será tratado em outra(s) parte(s) deste opúsculo.

Prosseguindo no esforço de sintetizar o longo e atribulado histórico da legislação que trata da benesse previdenciária em comento, registre-se que a Lei nº 5.440-A/68 – que, nos termos da sua ementa, “[a]ltera o artigo 31 e dá nova redação ao artigo 32 e seu § 1º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social)” – derogou, na LOPS, a

<sup>4</sup> Idem, *ibidem* (itálicos e negritos no original) – resumi e esclareci entre colchetes; sublinhei.

<sup>5</sup> Vide o acórdão do STJ no REsp (repetitivo) 1.151.363/MG – 3ª Seção, rel. Min. Jorge Mussi, v.u., j. em 23.03.2011, DJe de 05.04.2011.

exigência de idade mínima (de 50 anos) para a concessão da aposentadoria especial. Dispôs, com efeito, o art. 1º daquele diploma legislativo:

Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968 – DOU de 28.05.1968

[...]

Art. 1º No artigo 31 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social) suprima-se a expressão “50 (cinquenta) anos de idade e”.

Embora usando técnica legislativa (de revogar palavras ou frases do preceito revogado, sem alterar o texto inteiro do dispositivo) inadequada – quiçá perigosa –, a revogação do pressuposto da idade mínima para a obtenção do benefício em tela, operada pelo art. 1º da Lei 5.440-A/68, parecia clara até que a Lei 5.527, do mesmo ano de 1968 – a qual, na forma da ementa, restabeleceu, “para as categorias profissionais que menciona, o direito à aposentadoria especial de que trata o artigo 31 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, nas condições anteriores” –, mencionou, novamente, o requisito da idade mínima, ao prescrever:

Lei nº 5.527, de 08.11.1968 – DOU de 11.11.68

[...]

Art. 1º As categorias profissionais que até 22 de maio de 1968 faziam jus à aposentadoria de que trata do artigo 31 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, em sua primitiva redação e na forma do Decreto número 53.831, de 24 de março de 1964, mas que foram excluídas do benefício por força da nova regulamentação aprovada pelo Decreto nº 63.230, de 10 de setembro de 1968, conservarão direito a êsse benefício *nas condições* de tempo de serviço e *de idade* vigente naquela data. (sublinhei).

Bem, até então, poder-se-ia sustentar que a exigência da idade mínima só vigorou até a véspera da entrada em vigor da recém-transcrita Lei 5.440-A/68; e que o pressuposto etário foi repristinado apenas para os integrantes das categorias profissionais de que tratou o art. 1º da Lei 5.527/68 (a saber: as de engenheiro civil e eletricitista) que preencheram os demais requisitos legais para a concessão da aposentadoria especial até 10.09.1968 – data da edição do Dec. 63.230/68.

O busílis, porém, tomou corpo quando a Lei 5.890/73, ao alterar a LOPS – então modificada pelo Dec.-lei 66/66 – e regular inteiramente o benefício em estudo,<sup>6</sup> não disse palavra acerca do pressuposto da idade mínima, permitindo, pois, a interpretação de que tal requisito fora genérica

6 Lei nº 5.890, de 08.06.1973

[...]

Art. 1º A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as modificações introduzidas pelo Decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

e indistintamente reprimado para a aposentadoria especial tout court. A propósito, explica MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO:

A Lei 5.890/73 diminuiu a carência para concessão do benefício para sessenta contribuições, dispondo que a aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo cinco anos de contribuição, tenha trabalhado durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos, por decreto do Poder Executivo.

Silenciou, porém, quanto ao limite mínimo de idade; não é por outra razão que, durante muito tempo o INSS continuou a condicionar a concessão de aposentadoria especial à exigência de idade mínima.

Essa questão foi dirimida pela jurisprudência, que considerou que desde o advento da Lei 5.890/73 não havia exigência legal de idade mínima para concessão de aposentadoria especial.<sup>7</sup>

Deveras, apesar de perder na Justiça desde antes da Constituição de 1988,<sup>8</sup> e de as derrotas nos Tribunais se tornarem, ao longo do tempo, numerosas e indiscrepantes – a ponto de ocasionarem a edição, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de súmula de sua jurisprudência dominante<sup>9</sup> –, a Administração Previdenciária, durante alguns anos, insistiu na exigibilidade do antedito requisito etário (de 50 anos) para a concessão da aposentadoria especial; “[ã] partir do Parecer CJ/MPAS n. 223/1995” – assinala WLADIMIR NOVAES MARTINEZ –, “a idade mínima deixou de ser imposta pelo INSS”.<sup>10</sup>

A questão que se acaba de resumir é um dos não poucos exemplos de que, já há algumas décadas, é possível ter-se a impressão de que, por vezes, e mais do que mal elaborados, os atos normativos concernentes à aposentadoria especial são mal-revogados de propósito.

Em seguida à Lei 5.440-A/68, foi editado o Decreto nº 63.230, de 10.08.1968, cuja principal inovação foi permitir a soma, após a respectiva conversão, dos períodos de serviço especial desempenhado em atividades especiais

---

Art 9º A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 5 (cinco) anos de contribuição, tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por decreto do Poder Executivo.

§ 1º A aposentadoria especial consistirá numa renda mensal calculada na forma do 1º do artigo 6º, desta lei, aplicando-se-lhe ainda o disposto no § 3º, do artigo 10.

§ 2º Rege-se-á pela respectiva legislação especial a aposentadoria dos aeronautas e a dos jornalistas profissionais.

7 RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. *Aposentadoria especial: Regime Geral da Previdência Social*. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 56.

8 Nesse sentido, confira-se, e.g., o acórdão do extinto Tribunal Federal de Recursos na AC 71.557/SP (2ª Turma, rel. Min. José Cândido, j. em 16.06.81, DJU de 20.08.1981).

9 “Aposentadoria especial decorrente do exercício de atividade perigosa, insalubre ou penosa não exige idade mínima do segurado.” (Súmula 33 do TRF-1. R., aprovada em 15.12.1995 – DJU de 05.02.1996).

10 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial do servidor*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2012, passim.

sujeitas a diferentes tempos mínimos para a obtenção do benefício em estudo (15, 20 ou 25 anos). De fato, o § 1º do art. 3º daquele decreto estabeleceu:

§ 1º Quando o segurado houver trabalhado sucessivamente em duas ou mais atividades penosas, insalubres ou perigosas sem ter completado em qualquer delas o prazo mínimo que lhe corresponda, os respectivos tempos de trabalho serão somados, após quando fôr o caso, à respectiva conversão, segundo critério de equivalência a ser estabelecido pelos órgãos técnicos competentes do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Digna de nota, também, é a previsão do § 2º do art. 3º do mesmo diploma regulamentar, que enunciava não serem passíveis de contagem como tempo de serviço especial os interregnos em que houver a eliminação completa das condições de penosidade, insalubridade ou periculosidade, ou nos quais não tiver sido efetivamente realizada atividade laborativa com algum desses predicados:

§ 2º Os períodos de trabalho em que comprovadamente se verificar a total eliminação das condições de penosidade, insalubridade ou periculosidade, ou em que não tiver sido efetivamente exercida atividade penosa, insalubre ou perigosa, não serão considerados para efeito da aposentadoria especial, ouvido na primeira hipótese o Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho e na segunda o INPS.

O Dec. 63.230/68, em referência, também trouxe dois Quadros Anexos – o primeiro, contendo a relação das atividades consideradas especiais, e, o segundo, o rol das categoriais profissionais contempladas com a benesse em questão –, os quais, contudo, “não foram considerados pelo Decreto 357/91 para efeito de enquadramento de tempo especial”, como observa a já citada MARIA HELENA C. A. RIBEIRO.<sup>11</sup>

Pouco mais de um lustro depois, o Poder Executivo aprovou novo regulamento da LOPS, por meio do Decreto nº 72.771, de 06.09.1973, o qual – à semelhança do por ele ab-rogado Dec. 63.230/68 – se fez acompanhar de 2 Quadros Anexos (contendo as atividades e as profissões cujo desempenho ensejavam a aposentadoria especial), igualmente não considerados, pelo Decreto 357/1991 – 1º regulamento da atual Lei do Plano de Benefícios da Previdência Social –, para fim da caracterização do tempo de serviço especial.

O próximo ato normativo que precisa ser abordado neste esboço histórico foi o Decreto nº 77.077, de 24.01.1976, o qual, por força do art. 6º da Lei 6.243/1975, instituiu a primeira Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS/76), e que não trouxe anexo próprio relativo à atividade especial.

Na sequência, foi baixado o importante Decreto nº 83.080, de 24.01.1979 – DOU de 29.01.79 –, que aprovou “o Regulamento dos Benefícios da Previdência

11 RIBEIRO, op. cit., p. 54.

Social”, e cujos Anexo I (com a “Classificação das atividades profissionais segundo os agentes nocivos”) e Anexo II (que estipulou a “Classificação das atividades profissionais segundo os grupos profissionais”) – ambos reproduzidos no Anexo deste trabalho de conclusão de curso – regeram o enquadramento da atividade especial até o advento do Decreto 2.172/1997.

Em 14.05.1979, foi sancionada a Lei nº 6.643, que acrescentou o seguinte § 3º no art. 9º da Lei 5.890/1973 (transcrito na nota de rodapé nº 6, retro):

§ 3º Os períodos em que os trabalhadores integrantes das categorias profissionais, enquadradas neste artigo, permanecerem licenciados do emprego ou atividade, desde que para exercer cargos de Administração ou de Representação Sindical, serão computados, para efeito de tempo de serviço, pelo regime de Aposentadoria Especial, na forma da regulamentação expedida pelo Poder Executivo.

Conforme se exporá mais adiante, a Lei 6.643/79 é emblemática de como, ao longo do tempo, foram desnaturadas não só as práticas administrativas e judiciais, mas a própria legislação que, no atual Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dispôs sobre a aposentadoria especial.

Na história do arcabouço normativo da aposentadoria especial, é relevante a edição da Lei nº 6.887/1980, que alterou a “legislação da Previdência Social Urbana”, estabelecendo, em seus arts. 2º e 4º, o seguinte:

Lei nº 6.887, de 10 de dezembro de 1981

[...]

Art. 2º A Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, com as modificações introduzidas posteriormente, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 9º .....

§ 4º O tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e em atividades que, na vigência desta Lei, sejam ou venham a ser consideradas penosas, insalubres ou perigosas, será somado, após a respectiva conversão segundo critérios de equivalência a serem fixados pelo Ministério da Previdência Social, para efeito de aposentadoria de qualquer espécie.”

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor a 1º de janeiro de 1981.

A Lei 6.887/1980 introduziu no ordenamento jurídico-previdenciário do País a possibilidade de, após o reconhecimento de determinado período de labor como tempo de serviço especial, e na hipótese de o segurado não haver completado, em atividade(s) especial(ais), o prazo mínimo para a concessão de aposentação especial, o interregno de trabalho especial ser convertido em tempo de serviço comum, com o respectivo acréscimo, para a obtenção de qualquer espécie de jubilação – ou seja, criou a conversão de tempo especial em tempo de serviço comum. A propósito, assinala MARIA HELENA RIBEIRO:

A Lei 6.887/80 constituiu um marco importante, pois permitiu que o tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e em atividades perigosas, penosas ou insalubres, pudesse ser convertido, segundo critérios de equivalência fixados pelo Ministério da Previdência Social e adicionado, não só para o deferimento de qualquer uma das três aposentadorias especiais [a saber: a aposentação especial de que trata a presente monografia, e as aposentadorias “especiais” dos professores e dos aeronautas, de que este trabalho não cuida], mas também para a obtenção da aposentadoria comum.

Anteriormente à Lei 6.887/80, somente o tempo de serviço exercido em atividades perigosas, penosas ou insalubres poderia ser somado, entre si, depois de convertido, para a concessão da aposentadoria especial.

A Lei 6.887/80 veio, assim, reparar os danos causados pelas condições adversas de trabalho do segurado, permitindo-lhe aposentar-se antes da data em [que] se aposentaria, se simplesmente somasse ao tempo comum os tempos de serviço prestados em condições especiais, sem convertê-los.<sup>12</sup>

Na prática, a inovação legislativa facilitou a obtenção, principalmente, da então chamada aposentadoria por tempo de serviço. O diploma legal em comento instituiu, também, a conversão inversa – isto é, conversão do tempo de labor comum em tempo de serviço especial –, para quem, tendo trabalhado uma boa parte da vida laboral em atividade especial, e outra grande parcela em tempo de serviço comum, pudesse converter os intervalos desse tipo de labor em tempo de serviço especial (com o respectivo decréscimo), e somá-los aos restantes interregnos de atividade especial, alcançando, assim, o período mínimo de tempo de serviço necessário à concessão da aposentadoria especial – 15, 20 ou 25 anos.

Há pouco mais de um ano, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao apreciar, sob o regime dos recursos especiais repetitivos – art. 543-C do Código de Processo Civil e Resolução/STJ nº 8/2008 –, a questão da possibilidade de conversão, em tempo de serviço comum, de período de atividade especial desempenhada antes do começo da vigência da Lei 6.887/80, consolidou a jurisprudência da Corte no sentido de que tal conversão é possível, sob o fundamento de ser decisivo, na hipótese, a lei vigente por ocasião da conversão (pretendida pelo segurado quando alegadamente preenchidos todos os requisitos para se aposentar, e a ser efetuada pela Autarquia Previdenciária já sob a égide da regra que a permite), não a sua inexistência quando da prestação do serviço. Confira-se a ementa do REsp 1.310.034/PR:

<sup>12</sup> RIBEIRO, op. cit. p. 81-2; esclareci entre colchetes.

RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. PREVIDENCIÁRIO. TEMPO ESPECIAL E COMUM. CONVERSÃO. POSSIBILIDADE. ART. 9º, § 4º, DA LEI 5.890/1973, INTRODUZIDO PELA LEI 6.887/1980. CRITÉRIO. LEI APLICÁVEL. LEGISLAÇÃO VIGENTE QUANDO PREENCHIDOS OS REQUISITOS DA APOSENTADORIA.

1. Trata-se de Recurso Especial interposto pela autarquia previdenciária com intuito de desconsiderar, para fins de conversão entre tempo especial e comum, o período trabalhado antes da Lei 6.887/1980, que introduziu o citado instituto da conversão no cômputo do tempo de serviço.

2. Como pressupostos para a solução da matéria de fundo, destaca-se que o STJ sedimentou o entendimento de que, em regra; a) a configuração do tempo especial é de acordo com a lei vigente no momento do labor, e b) a lei em vigor quando preenchidas as exigências da aposentadoria é a que define o fator de conversão entre as espécies de tempo de serviço. Nesse sentido: REsp 1.151.363/MG, Rel. Ministro Jorge Mussi, Terceira Seção, DJe 5.4.2011, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC.

3. A lei vigente por ocasião da aposentadoria é a aplicável ao direito à conversão entre tempos de serviço especial e comum, independentemente do regime jurídico à época da prestação do serviço. Na mesma linha: REsp 1.151.652/MG, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 9.11.2009; REsp 270.551/SP, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 18.03.2002; Resp 28.876/SP, Rel. Ministro Assis Toledo, Quinta Turma, DJ 11.09.1995; AgRg nos EDcl no Ag 1.354.799/PR, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 5.10.2011.

4. No caso concreto, o benefício foi requerido em 24.1.2002, quando vigente a redação original do art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991, que previa a possibilidade de conversão de tempo comum em especial.

5. Recurso Especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.<sup>13</sup>

O Decreto 87.374, de 08.07.1982, ao mudar o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social então vigente (Dec. 83.080/79), trouxe a relevante Tabela de Conversão de diferentes espécies de tempos de serviço constante do art. 60 daquele decreto, abaixo transcrita:

13 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso especial. Violação do art. 535 do CPC não configurada. Matéria repetitiva. Art. 543-C do CPC e Resolução STJ 8/2008. Recurso representativo de controvérsia. Previdenciário. Tempo especial e comum. Conversão. Possibilidade. Art. 9º, § 4º, da Lei 5.890/1973, introduzido pela Lei 6.887/1980. Critério. Lei aplicável. Legislação vigente quando preenchidos os requisitos da aposentadoria. Recurso Especial nº 1.310.034/PR. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e J. C. T. S. Relator: Ministro Herman Benjamin. Acórdão de 24.10.2012. Unânime. DJe, 19.12.2012.

ATIVIDADES A CONVERTER	MULTIPLICADORES			
	Para 15	Para 20	Para 25	Para 30
De 15 anos	1,00	1,33	1,67	2,00
De 20 anos	0,75	1,00	1,25	1,50
De 25 anos	0,60	0,80	1,00	1,20
De 30 anos	0,50	0,67	0,83	1,00

Finalmente, o último ato normativo pré-constitucional a merecer referência nesta síntese histórica é o Decreto nº 89.312, de 23.01.1984, que, conforme sua ementa, expediu “nova edição de Consolidação das Leis da Previdência Social” (CLPS/84). Sobre essa consolidação, MARIA HELENA RIBEIRO tece as seguintes ponderações:

O Decreto 89.312/84 não relacionou os agentes nocivos ou atividades que permitiriam a aposentadoria especial; dessa forma, os Anexos do Decreto 83.080/79 continuaram em vigência; por sua vez, o § 4º do art. 35 desse Decreto manteve também o direito das categorias profissionais relacionadas no Decreto 53.831/64, que haviam sido excluídas por força do Decreto 63.230/68, de 22.05.1968.

Observamos que não ocorreu o que se poderia entender como reprivatização do Decreto 53.831/64, revogado pelo Decreto 63.230/68; foi tão somente revigorada a relação das categorias profissionais relacionadas naquele Decreto, que havia sido excluída pelo Decreto 63.230/68.

Todas as categorias excluídas pelo Decreto 63.230/68 conservaram o direito ao benefício em razão do disposto na Lei 5.527/68.

Constata-se que o Decreto 89.312/84 continuou a autorizar a conversão de tempo de serviço comum em especial para obtenção de aposentadoria especial pelo segurado.<sup>14</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 5 de outubro de 1988, previu a aposentadoria especial, no que ela denominou Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, na segunda parte do inciso II do artigo 202 da sua redação original, in verbis:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

[...]

<sup>14</sup> RIBEIRO, op. cit., p. 86.

II – após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

Em 24 de julho de 1991, foram sancionadas as Leis nºs 8.212 e 8.213, as quais instituíram, respectivamente, o Plano de Custeio da Seguridade Social – PCSS – e o Plano de Benefícios da Previdência Social (PBPS) exigidos pelo art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB – mas, qual se percebe, mais de dois anos depois do fim do prazo estipulado pelo dispositivo constitucional transitório.<sup>15</sup>

Com sua redação original, a Lei do Plano de Benefícios da Previdência Social (LPBPS) – Lei 8.213/1991 – pouco inovou a disciplina normativa da aposentadoria especial, exceto por relegar a fixação das atividades ensejadoras do benefício a lei específica. De fato, estabeleceram os arts. 57, 58 e 152 da LPBPS:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme a atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

§ 1º A aposentadoria especial, observado o disposto na Seção III deste capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal de 85% (oitenta e cinco por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

§ 2º A data de início do benefício será fixada da mesma forma que a da aposentadoria por idade, conforme o disposto no art. 49.

§ 3º O tempo de serviço exercido alternadamente em atividade comum e em atividade profissional sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão, segundo critérios de equivalência estabelecidos pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, para efeito de qualquer benefício.

§ 4º O período em que o trabalhador integrante de categoria profissional enquadrada neste artigo permanecer licenciado do

15 “Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988

[...]

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

[...]

Art. 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los.

Parágrafo único. Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes.”

emprego, para exercer cargo de administração ou de representação sindical, será contado para aposentadoria especial.

Art. 58. A relação de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física será objeto de lei específica.

[...]

Art. 152. A relação de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física deverá ser submetida à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias a partir da data da publicação desta lei, prevalecendo, até então, a lista constante da legislação atualmente em vigor para aposentadoria especial.

O 1º (primeiro) Regulamento dos Benefícios da Previdência Social – RBPS – ulterior à Lei 8.213/91 foi o Decreto nº 357, de 07.12.1991, que, em seus arts. 64 e 295, dispôs:

Art. 64. O tempo de serviço exercido alternadamente em atividade comum e atividade profissional sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou a integridade física será somado, após a respectiva conversão, aplicada a Tabela de Conversão seguinte, para efeito de concessão de qualquer benefício:

Atividade a Converter	Multiplicadores				
	Para 15	Para 20	Para 25	Para 30 (Mulher)	Para 35 (Homem)
De 15 anos	1,00	1,33	1,67	2,00	2,33
De 20 anos	0,75	1,00	1,25	1,50	1,75
De 25 anos	0,60	0,80	1,00	1,20	1,40
De 30 anos (Mulher)	0,50	0,67	0,83	1,00	1,17
De 35 anos (Homem)	0,43	0,57	0,71	0,86	1,00

Parágrafo único. Somente será devida aposentadoria especial, com a conversão prevista neste artigo, ao segurado que comprovar o exercício de atividade profissional em condições especiais, por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses.

[...]

Art. 295. Para efeito de concessão das aposentadorias especiais serão considerados os Anexos I e II do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, e o Anexo do Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964, até que

seja promulgada a lei que disporá sobre as atividades prejudiciais à saúde e à integridade física.

Como se vê, mais do que manter a eficácia dos Anexos I e II do Dec. 83.080/79 (que até então regulamentavam o tema) – o que foi necessário para conferir eficácia prática à nova legislação (lei + regulamento) de benefícios instituída em 1991 –, o art. 295 do Dec. 357/91 ripristinou o Quadro Anexo do Decreto 53.831/64, fazendo com que tal quadro e aqueles anexos vigorassem simultânea e paralelamente. No ponto, observa MARIA HELENA C. A. RIBEIRO:

Assim, até que essa relação de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física fosse aprovada prevaleceria a lista constante da legislação então em vigor para aposentadoria especial.

Esse dispositivo [o art. 295 do Dec. 357/91] resulta do ordenamento contido no art. 152 da Lei 8.213/91, que estabeleceu o prazo de trinta dias, contado a partir da data da publicação, para que a relação de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física fosse submetida à apreciação do Congresso Nacional.

O disposto no art. 152 não foi cumprido e nenhum projeto de lei foi apresentado nesse sentido.

Portanto, o Decreto 357/91 não poderia deixar de reconhecer a legislação então em vigor.<sup>16</sup>

O diploma regulamentar que, posteriormente, cuidou do assunto – qual seja, o Decreto 611, de 21.07.1992 – não modificou o regime jurídico aplicável à aposentadoria especial.

Quase três anos após o Dec. 611/92, veio a lume aquele que é um dos mais importantes atos normativos que, sob a atual Constituição, regula(ra)m a aposentadoria especial no RGPS: a Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, cujo art. 3º rezou:

Art. 3º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“[...]

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

§ 1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

16 RIBEIRO, op. cit., p. 91-2; esclareci entre colchetes.

.....  
§ 3º A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.

§ 4º O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

§ 5º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para efeito de concessão de qualquer benefício.

§ 6º É vedado ao segurado aposentado, nos termos deste artigo, continuar no exercício de atividade ou operações que o sujeitem aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta lei.

[...].

Qual se conclui da atenta leitura das novas redações atribuídas ao caput e aos §§ 1º, 3º e 4º do art. 57 da Lei do Plano de Benefícios da Previdência Social, bem assim dos §§ 5º e 6º acrescentados a esse preceito legal, a Lei nº 9.032/1995 reformou, profundamente, o regime jurídico da aposentadoria especial, ao:

- (i) abolir a possibilidade de enquadramento do tempo de serviço como especial em virtude do simples pertencimento a certas categoriais profissionais (e do desempenho da respectiva atividade), ao suprimir, no caput do art. 57 da Lei 8.213/1991, a expressão “conforme a atividade profissional”;<sup>17</sup>
- (ii) majorar o coeficiente da renda mensal inicial (RMI) dessa espécie de jubilação, fixando-o, indistintamente, em 100% – cem por cento – do salário-de-benefício (SB), acabando, pois, com o percentual mínimo (85%) e a parcela variável da RMI – cf. novo texto do § 1º do art. 57 da LPBPS –;

17 Desse teor: MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial do servidor*. 2 ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 143; RIBEIRO, op. cit., p. 95 e 356-7; e STJ, AR 2.745/PR (3ª S., rel. Min. Sebastião Reis Júnior, v.u., j. em 24.04.2013, DJe de 08.05.2013), inter allia.

- (iii) deixar clara a imprescindibilidade de que o segurado prove, “além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício” (Lei 8.213/91, art. 57, § 4º, em sua nova redação);
- (iv) extinguir a possibilidade de conversão de intervalo de labor comum em tempo de serviço especial (cf. o novel § 5º do art. 57 da LPBPS);<sup>18</sup>
- (v) estabelecer, em consequência da conjugação dos itens “(ii), “(iii) e “(iv)”, supra, a necessidade de que, para obter a aposentadoria especial, o segurado tenha laborado, pelo período mínimo a ser considerado – 15, 20 ou 25 anos –, exclusivamente em atividades especiais (admitida a conversão de períodos trabalhados em diferentes tipos de atividade especial);<sup>19</sup> e
- (vi) vedar o retorno do beneficiário de aposentadoria especial ao trabalho em condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou integridade física (novo § 6º do art. 57 da Lei 8.213/91). Malgrado isso, é de se reconhecer que tal dispositivo revelou-se uma *lex imperfecta*, pois não cominava sanção para o seu descumprimento.

A Medida Provisória 1.523/1996 modificou, outra vez, a LPBPS, alterando o seu art. 58 para passar a exigir que a comprovação da exposição a agentes nocivos se fizesse mediante formulário-padrão emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho elaborado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho; estipulando que do referido laudo deveria constar a informação a respeito da presença de tecnologia de proteção coletiva que reduza a exposição ao agente nocivo a níveis tolerados; sujeitando a empresa que não mantiver atualizado o dito laudo técnico, ou que emitir documento (formulário) dele discrepante, à sanção do art. 133 da Lei de Benefícios; e introduzindo no Direito Previdenciário o “perfil profissiográfico”. Confira-se:

Medida Provisória nº 1.523, de 11 de outubro de 1996 (DOU de 14.10.96)

18 Nessa linha: RIBEIRO, op. cit., p. 94; MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à lei básica da Previdência Social* – Tomo II: Plano de Benefícios. 6 ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 409, comentário “d” ao § 5º do art. 57 da Lei 8.213/1991.

19 Nesse sentido: ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado/Esmafe, 2009. p. 263-4.

[...]

Art. 2º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior e será definida pelo Poder Executivo.

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

§ 2º Deverão constar do laudo técnico referido no parágrafo anterior informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.

§ 3º A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei.

§ 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador, e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica deste documento.”

O Decreto nº 2.172, de 05.03.1997, ao revogar os Anexos I e II do Dec. 83.080/79, acabou com a possibilidade de enquadramento como especial do tempo de serviço prestado em atividades penosas ou perigosas.<sup>20</sup>

A Lei 9.528/97 – fruto da conversão da MedProv 1.596-14, de 10.11.97 – também modificou o art. 58 da Lei 8.213/91, prevendo o seguinte:

Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997

[...]

Art. 2º Ficam restabelecidos o § 4º do art. 86 e os arts. 31 e 122, e alterados os arts. 11, 16, 18, 34, 58, 74, 75, 86, 94, 96, 102, 103, 126, 130 e 131 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a seguinte redação:

[...]

“Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo.

<sup>20</sup> CF. ROCHA; BALTAZAR JR., op. cit., p. 261.

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

§ 2º Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.

§ 3º A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei.

§ 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse documento.”

Em maio de 1998, começou a edição de confusa legislação a respeito do fim da possibilidade de conversão de período de atividade especial em tempo de serviço comum (com o acréscimo daí decorrente). Vale a leitura do resumo que DANIEL MACHADO DA ROCHA e JOSÉ PAULO BALTAZAR JR. fizeram do episódio:

Não satisfeito com as restrições impostas à concessão da aposentadoria especial, o Poder Executivo decidiu revogar o § 5º do art. 57 da Lei 8.213/91, providência inserida no art. 28 da MP 1.663-10, de 28 de maio de 1998. Como não poderia deixar de ser, as pressões da sociedade fizeram-se sentir no Chefe do Poder Executivo, que acabou concordando com a inserção de uma norma de transição já na 13ª reedição deste provimento provisório, em seu art. 28, nos seguintes termos: “O Poder Executivo estabelecerá critérios para a conversão do tempo de trabalho exercido até 28 de maio de 1998, sob condições especiais que sejam prejudiciais à saúde ou à integridade física, nos termos dos artigos 57 e 58 da Lei 8.213 de 1991, na redação dada pelas Leis nº 9.032, de 28 de abril de 1995, e 9.528, de 10 de dezembro de 1997 e de seu regulamento, em tempo de trabalho exercido em atividade comum, desde que o segurado tenha implementado percentual do tempo necessário para a obtenção da respectiva aposentadoria especial, conforme estabelecido em regulamento”.

O art. 30 da Lei 9.711, de 20.11.98, convalidou a MP 1.663-14, tendo sido mantida a redação do art. 28 acima transcrito. Entretanto, este diploma legal deixou de acolher expressamente a revogação do [§ 5º do] art. 57 da Lei 8.213/91. Por sua vez, o D. 2.782, de 14 de setembro de 1998, fixou os percentuais mínimos necessários para que o segurado possa valer-se do preceito transitório, os quais equivalem a 20% do tempo requerido, ou seja, 3, 4 e 5 anos respectivamente

para o tempo de serviço que enseja a aposentadoria especial com 15, 20 e 25 anos (norma repetida pelo parágrafo único do art. 70 do RPS).<sup>21</sup>

Durante algum tempo, prevaleceu na jurisprudência a tese de que a conversão do intervalo de labor especial em tempo de serviço comum apenas era possível em relação ao período laborado até 28.05.98 – data da entrada em vigor da MedProv 1.663-10/1998. Contudo, esse posicionamento jurisprudencial foi superado, conforme explicado no seguinte trecho da ementa de acórdão proferido pelo STJ em REsp repetitivo:

**PREVIDENCIÁRIO. RECONHECIMENTO DE ATIVIDADE ESPECIAL APÓS 1998. MP N. 1.663-14, CONVERTIDA NA LEI N. 9.711/1998 SEM REVOGAÇÃO DA REGRA DE CONVERSÃO.**

1. Permanece a possibilidade de conversão do tempo de serviço exercido em atividades especiais para comum após 1998, pois a partir da última reedição da MP n. 1.663, parcialmente convertida na Lei 9.711/1998, a norma tornou-se definitiva sem a parte do texto que revogava o referido § 5º do art. 57 da Lei n. 8.213/1991.

2. Precedentes do STF e do STJ.<sup>22</sup>

A Medida Provisória 1.729, de 02.12.98 – convertida na Lei nº 9.732/1998 –, ao alterar tanto a Lei do Plano de Custeio da Previdência Social, quanto a LPBPS (atribuindo a atual redação de parte dos arts. 57 e 58 da Lei 8.213/91), instituiu contribuição adicional das empresas (destinada ao custeio da aposentadoria especial) e previu que o laudo técnico de condições ambientais do trabalho deve conter informação acerca da existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual – ou seja, equipamento de proteção individual (EPI) – que minora a nível tolerado pela regulamentação a exposição do segurado ao agente agressivo:

Medida Provisória nº 1.729, de 2 de dezembro de 1998 (DOU de 03.12.98)

[...]

Art. 1º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 22. ....

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do

21 ROCHA; BALTAZAR JR., op. cit., p. 265; esclareci entre colchetes.

22 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Previdenciário. Reconhecimento de atividade especial após 1998. MP n. 1.663-14, convertida na Lei n. 9.711/1998 sem revogação da regra de conversão. Recurso Especial nº 1.151.363/MG. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e A. T. S. Relator: Ministro Jorge Mussi. Acórdão de 23.03.2011. Unânime. DJe, 05.04.2011. – resumi.

trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:”

[..]

Art. 2º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[..]

“Art. 57. ....

§ 5º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei.

§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no caput.” (NR).

“Art. 58. ....

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista.

§ 2º Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.”

[..]

Art. 14. O acréscimo a que se refere o § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991, será exigido de forma progressiva a partir das seguintes datas:

I – 1º de abril de 1999: quatro, três ou dois por cento;

II – 1º de setembro de 1999: oito, seis ou quatro por cento;

III – 1º de março de 2000: doze, nove ou seis por cento.

Tal era o estado da arte em que se encontrava a aposentadoria especial no RGPS quando da publicação da Emenda à Constituição nº 20, de 15.12.1998 – DOU de 16.12.98 –, que, ao proceder à (1ª) Reforma da Previdência, dispôs o seguinte no que concerne à aposentadoria especial:

Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998

[...]

Art. 1ª A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 201. 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, e atenderá, nos termos da lei, a:

[...]

§ 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.”

[...]

Art. 15. Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

Qual se percebe, o art. 15 da EC 20/98 “congelou” o regime jurídico da jubilação especial vigente por ocasião da sua promulgação, até que sobrevenha a lei complementar por ela pedida, na nova redação do § 1º do art. 201 do texto permanente da CRFB, para regular o instituto.

Por derradeiro, é de se mencionar que o atual Regulamento da Previdência Social (RPS) é o Decreto nº 3.048, de 06.05.1999, que sofreu incontáveis alterações em seu texto. O § 2º do art. 64 do RPS foi objeto de recentíssima modificação pelo Decreto 8.123, de 16.10.2013, o qual, sem inovar o ordenamento jurídico, deixou, entretanto, mais clara a definição do que sejam as condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física do segurado que configuram a atividade especial.<sup>23</sup>

## 1.2 Panorama do atual regime jurídico da aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

A síntese da conturbada história do benefício de aposentadoria especial que se tentou empreender no item antecedente bem revela o quão complexo é esse instituto jurídico. Daí as imensas dificuldades de se

<sup>23</sup> “Decreto nº 3.048, de 06.05.1999

[...]

Art. 64. [omissis].

[...]

§ 2º Consideram-se condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física aquelas nas quais a exposição ao agente nocivo ou associação de agentes presentes no ambiente de trabalho esteja acima dos limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos ou esteja caracterizada segundo os critérios da avaliação qualitativa dispostos no § 2º do art. 68. [Redação dada pelo Decreto 8.123/2013].”

estudá-lo, de se entendê-lo, e de se operacionalizá-lo, seja administrativa, seja jurisdicionalmente.

A bem da verdade, os problemas do trato da aposentadoria especial começam do seu próprio conceito e da definição de qual a contingência previdenciária por ela coberta, como demonstrado por LUCAS MATEUS GONÇALVES LOUZADA, em alentado artigo no qual, após expor que não poucos doutrinadores chegam, mesmo, a conceituar a aposentação especial como uma espécie de aposentadoria por invalidez antecipada, assim define a benesse de jubilação especial:

Sem dúvida, a aposentadoria especial é uma decorrência necessária da contingência “idade avançada”, na medida em que se pode, a partir de critérios médico-estatísticos, estabelecer, para determinadas atividades, uma perda da capacidade laborativa compatível com a que se dá naturalmente pelo envelhecimento e o exercício de trabalhos ordinários, embora em período inferior. Da mesma forma que se supõe uma perda substancial da capacidade laborativa a partir de uma certa idade e de um determinado tempo de serviço, independentemente da invalidez, é possível, igualmente, prever que tal condição se implementa diante do trabalho em condições desgastantes, em um tempo de serviço menor. Os critérios correspondentes, por sua vez, são a razão de ser do estabelecimento de uma regra de enquadramento em que se excluem diversas ocupações.

O acidente ou a incapacidade laborativa, como foi dito, certamente são fatos mais prováveis para os que exercem atividades insalubres, perigosas e/ou penosas, mas não é, aleatoriamente, a maior ou menor probabilidade de que isso venha a ocorrer que autoriza a contagem privilegiada. A se placitar o entendimento de que o escopo da aposentadoria especial é uma mera “compensação humanitária”, ou um “benefício de caráter preventivo” destinado ao trabalhador que exerce suas atividades em ambiente de risco, não haveria qualquer razão para que se fixasse um rol de enquadramento, pois risco laboral sempre há, em grau variável, em qualquer atividade.<sup>24</sup>

Deveras, consoante assinalado, há algumas páginas, acerca da questão da revogação da idade mínima de 50 anos para a concessão de aposentadoria especial, e conforme se pôde perceber também quando da abordagem do problema da possibilidade de conversão de tempo especial em intervalo de labor comum, considerável parcela dos atos normativos concernentes à jubilação especial e à contagem diferenciada do interregno trabalhado em atividade especial, produzida ao longo desse pouco mais de meio século de história no País, é particularmente carente de boa técnica de redação legislativa, e infensa

24 LOUZADA, Lucas Mateus Gonçalves. *Aposentadoria especial: técnica, ficção ou arbitrariedade?* In: PAVIONE, Lucas dos Santos; SILVA, Luiz Antonio Amorim (orgs). *Temas aprofundados da Advocacia-Geral da União*. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 507-33 (p. 510-1).

ao cuidado sistêmico que assunto tão complicado exige nos momentos de criação e extinção de diplomas normativos.

Um relevante fator dessa já quase “tradição” (de fazer atos normativos ruins e revogações ainda piores) é o sucesso do corporativismo – no mau sentido da palavra – de não poucas entidades sindicais, o qual, historicamente, cerca o benefício da aposentadoria especial; corporativismo, esse, que, mais do que defender os interesses profissionais das categorias representadas, se empenhou, no passado, em conquistar e manter privilégios (à guisa da defesa de “direitos”).

De que outra maneira se explicaria o fato de, até 28.04.1995, a legislação permitir o enquadramento, por categoria profissional, do labor desempenhado por trabalhadores cuja atividade, em regra, sabidamente nada têm de “especial” – no sentido de expor o segurado, permanente e habitualmente, a condições prejudiciais à sua saúde ou integridade física –, como, p. ex., a dos dentistas? Trata-se de fato notório da história da aposentadoria especial, reconhecido por pelo menos parte da doutrina, como WLADIMIR NOVAES MARTINEZ:

As transformações operadas no benefício pressupõem distorções anteriores ocorridas no instituto técnico-jurídico, vale dizer, na legislação aplicável, com a inclusão de cargos, funções ou atividades sem justificação científica, bem como a aceitação de SB-40 inadequados. Prova disso, o elevadíssimo número de aposentados retornarem ao trabalho, mesmo quando financeiramente complementados, no ambiente de risco declarado determinante do pedido.

Cientificamente, a prestação foi distorcida, até mesmo pelo legislador. Se queria prestigiar o movimento sindical não deveria entender que a liderança sindical era atividade especial (Lei n. 6.643/79).<sup>25</sup>

Acresce o conhecido viés francamente paternalista – e, não raro, populista – de relevante parcela da jurisprudência, que, quando tenta compreender a prática administrativa da Autarquia Previdenciária (e os atos legislativos e regulamentares em que ela escora a sua conduta), e quando lê os argumentos por ela utilizados em juízo – o que nem sempre ocorre –, parece não fazer o menor esforço para resistir ao potente lobby de sindicatos, nem para apreciar criticamente a argumentação muita vez atécnica utilizada pela advocacia privada.

Veja-se que, a despeito de ser pacífica a impossibilidade de enquadramento por categoria profissional desde 29.04.95, e de se reconhecer que a partir de 06.03.97 não mais se caracterizam como especiais as atividades outrora tidas como penosas ou perigosas, o Superior Tribunal de Justiça consolidou a sua jurisprudência no sentido de, mesmo depois de 05.03.97, continuar passível

25 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à lei básica da Previdência Social* – Tomo II: Plano de Benefícios. 6. ed. São Paulo: LTR, 2003. p. 385-6, comentário “e” ao art. 57 da Lei nº 8.213/1991 (LPBPS).

de enquadramento o labor exercido pelos eletricitários, aos argumentos de que a atividade seria de risco e o de que o rol de agentes nocivos seria exemplificativo – cf., do STJ, o REsp (repetitivo) 1.306.113/SC (1ª S., rel. Min. Herman Benjamin, v.u., j. em 14.11.2012, DJe de 07.03.2013).

Ora, com a vênia sempre devida ao Tribunal da Cidadania, o posicionamento acima mencionado revela uma profunda incompreensão do por que, afinal, os agentes perigosos foram excluídos da regulamentação da aposentadoria especial pelo Dec. 2.172/97.

É que, para o desenho legal da aposentadoria especial introduzido pela Lei 9.032/1995, é indiferente o fato de o segurado trabalhar numa atividade cujo desempenho regular, embora tido por outro(s) ramo(s) do ordenamento jurídico – qual o Direito do Trabalho, p. ex. – como perigoso, *não* é nocivo à saúde ou à integridade física do segurado.

Ao Direito Previdenciário importa somente se a atividade laborativa é exercida em condições especiais que, em razão da exposição a agentes físicos, químicos, biológicos ou associação de dois ou mais agentes desses tipos, agridem a integridade biopsicofisiológica do segurado, o que não ocorre com o eletricitário pela só circunstância de lidar com eletricidade superior a 250V em linhas vivas de transmissão de energia, eis que ele pode passar vinte e cinco anos realizando esse trabalho sem que a sua saúde fique comprometida apenas por isso. Ora, se – como ocorre com a maioria dos eletricitários – o cogitado trabalhador não sofrer nenhum acidente que o mate ou o deixe temporária ou total e permanentemente incapaz de laborar [contingências, essas, para as quais a legislação previdenciária já prevê benefícios próprios e específicos (pensão por morte, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, respectivamente)], o fato de ele trabalhar com eletricidade, de per se, não terá agredido a sua saúde laboral.

O outro argumento do precitado julgado do STJ (o de que o rol de agentes nocivos seria meramente exemplificativo), apesar de encontrar apoio na doutrina,<sup>26</sup> é abertamente ilegal, pois vulnera o que dispõe, textualmente, o caput do art. 58 da LPBPS: “A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo” (redação dada pela Lei 9.528/97); **negritos meus.**

Ademais, o entendimento ora criticado é solo fértil para os vários decisionismos judiciais que campeiam no País – o que é ruim, afinal não há diferença ontológica entre a inclusão de um agente nocivo na lista oficial ocorrer arbitrariamente por ato do Executivo ou por decisão do Judiciário –, abrindo brecha para que, dia após dia, segurados pleiteiem, notadamente em juízo, o enquadramento, como especial, de atividades

26 Cf., e.g., MARTINEZ, *op. cit.*, p. 87.

sujeitas aos mais criativos e bizarros “agentes nocivos”, tais como a “queda no mesmo nível”(?!?) e a “batida contra objetos”(?!?), conforme o autor da presente monografia teve o ensejo de verificar num Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) que instruiu a inicial de ação ordinária recentemente contestada.<sup>27</sup>

De fato, e consoante pontua, com propriedade, ALINE MACHADO WEBER, em substancioso artigo em que demonstra que a Súm. 198 do ex-TFR está completamente superada pela legislação:

[...]. O que se sustenta é que, partindo da premissa de que a aposentadoria especial não é meio de se compensar um ambiente laboral imperfeito, não há qualquer incorreção no fato de a legislação previdenciária ter se afastado da noção de mero risco e, por exigir a efetiva submissão a agentes nocivos para comprovação da especialidade do labor, não mais albergar como especiais situações consideradas, no âmbito trabalhista, como penosas ou perigosas. Da mesma forma, as exigências legais quanto à pré-constituição das provas hoje exigíveis para comprovação da especialidade nem sempre tornarão necessária a feitura de perícia judicial.<sup>28</sup>

Colhendo do ensejo propiciado pelo último período da citação supra, é no campo dos meios de prova que estão alguns dos mais sérios problemas da caracterização da atividade especial.

Não se desconhece que os segurados, muitas vezes, acabam sendo prejudicados por (ex-)empregadores que não cumprem as obrigações trabalhistas-previdenciárias previstas nos §§ 3º e 4º do art. 58 da Lei do Plano de Benefícios da Previdência Social.

Acontece, no entanto, que, não bastasse a circunstância de que o não-fornecimento de formulários ou laudos técnicos de condições ambientais de trabalho (ou o seu fornecimento com falsidade) devem ser cobradas, pelo trabalhador ou o sindicato da sua categoria, diretamente do empregador faltoso – de preferência pouco tempo depois da ocorrência –, inclusive no âmbito da Justiça do Trabalho, o fato é que o Judiciário não pode censurar o INSS por não reconhecer períodos de atividade especial desacompanhados dos elementos de prova legalmente requeridos, nem dispensar o segurado, por variados e inverossímeis motivos – e, não raro, sem motivo algum –, de produzir a prova que a legislação inequivocamente exige.

Ressalte-se que o § 1º do art. 58 da LPBPS é indubioso ao condicionar o enquadramento da atividade como especial à apresentação de prova documental – formulários (PPP, DSS-8030 etc.) –, lastreada em laudo técnico de condições

27 Processo nº 0068383-54.2013.8.13.0287, em trâmite em Comarca da Justiça Estadual do Sul de Minas Gerais.

28 WEBER, Aline Machado. A Súmula nº 198 do TFR em face do atual regramento da aposentadoria especial. p. 12. In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18 (/revista/edicoes/2013), n. 3569 (/revista/edicoes/2013/4/9), 9 (/revista/edicoes/2013/4/9) abr. (/revista/edicoes/2013/4) 2013 (/revista/edicoes/2013). Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/24101>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

ambientais de trabalho (= prova técnica, de cunho pericial). O dispositivo se esteia, legitimamente, na excepcionalidade da aposentadoria especial, e na segurança jurídica que deve ser resguardada na sua concessão.

Apesar disso, não são poucos os julgados que – sem declarar, por algum (inexistente) motivo a inconstitucionalidade daquele dispositivo – simplesmente o ignoram, aceitando os mais inapropriados (e, a rigor, ilegais) meios de prova da atividade especial, como, v.g., prova testemunhal – inadmissível, na hipótese, como prevê o art. 400, inc. II, do Cód. Proc. Civil –, e a infame perícia por similaridade.

Registre-se que, nos últimos anos, tem havido um incremento das demandas em que os segurados pedem aposentação especial, seja diretamente, seja mediante transformação da aposentadoria por tempo de contribuição já em gozo – inclusive por meio da já extinta conversão do período comum em tempo de serviço especial, pelo fator 0,71 (homens) ou 0,83 (mulheres) –, seja, ainda, através da chamada “desaposentação”. A obtenção da jubilação especial tornou-se particularmente interessante em função de que os seus proventos não estão sujeitos ao fator previdenciário (vide art. 29, inc. II, da LPBPS, com a redação que lhe foi conferida pelo art. 2º da Lei nº 9.876/1999) – daí aquele incremento nas ações judiciais.

Finalmente, cabe referir a decisão da Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, em incidente de arguição de inconstitucionalidade, proclamou, por maioria de votos, e por afronta aos arts. 5º, XIII, e 201, § 1º, ambos da CRFB, a inconstitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei 8.213/1991 (acrescido pela Lei 9.732/98), que prevê o cancelamento – o qual é interpretado pela doutrina e pela jurisprudência como suspensão – da aposentadoria especial do segurado que, após a obtenção dessa jubilação, permanece trabalhando em condições prejudiciais à sua saúde ou integridade física.<sup>29</sup> O voto vencido, do Des. Fed. Rômulo Pizzolatti, entretanto, possui melhores fundamentação e conclusão, mais consentâneas com o conjunto do texto da Constituição.<sup>30</sup>

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da LPBPS (art. 57, § 8º) afastou indevidamente a justificativa do preceito legal, que intenta proteger a saúde e a integridade física do segurado – que já foi beneficiado, à custa da solidariedade de todos os participantes do custeio do sistema previdenciário, com a redução do tempo de serviço necessário para se aposentar (motivada, é certo, pela exposição a agentes nocivos), e o qual

29 Cf. TRF-4. R., IN-Apel/ReexNec 50001407-77.2012.4.04.0000/RS (Corte Especial, rel. Des. Fed. Ricardo Teixeira do Valle Pereira, m.v., j. em 24.05.2012). Disponível na internet. In: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50014017720124040000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=S&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50014017720124040000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=S&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>)>. Acesso em 19 jan. 2014.

30 Confira-se a íntegra do douto voto divergente aludido no sítio da Corte Federal da 4. Região. In: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41338568300216201020000000001&evento=41338568300216201020000000001&key=ce137318718edbf17d2235bb555395116c9d59109ff1ed6f613c7dd8059e193>](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41338568300216201020000000001&evento=41338568300216201020000000001&key=ce137318718edbf17d2235bb555395116c9d59109ff1ed6f613c7dd8059e193>)>. Acesso em 19 jan. 2014.

não era obrigado a pedir a aposentadoria especial, deferida, por sinal, à base de consideração, implícita na legislação, de que a sua saúde laboral já fora consideravelmente agredida pelos agentes que a ensinaram (pois o segurado em questão podia esperar até completar o tempo para a jubilação por tempo de contribuição). De resto, o beneficiário da jubilação especial pode trabalhar em outras funções, desde que não enquadradas como especiais.

## **2 A APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS**

Feito, no capítulo precedente, um apanhado do benefício de aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, cumpre tratar agora dessa benesse no campo dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's) dos servidores públicos titulares de cargos efetivos.

Para tanto, é necessário, de início, efetuar uma singela descrição do que sejam os tais RPPS's.

### **2.1 Notas sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's)**

Aquilo que, hodiernamente, se entende por Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's) de servidores públicos surgiu no Direito brasileiro sem possuir nenhum caráter previdenciário no sentido de securitário-contributivo.

A primeira Magna Carta nacional a cuidar do tema aposentadoria foi a primeira Constituição da República (de 1891), cujo art. 75 estipulou, para os funcionários públicos, jubilação “em caso de invalidez a serviço da Nação”, e cujas Disposições Transitórias previram, em seu art. 6º, aposentação por tempo de serviço para os magistrados.

Na sequência, preceitos de diplomas legais diversos estabeleceram aposentadoria para determinadas categorias de servidores – então chamados de funcionários – públicos.

Foi a Lei Fundamental de 1946 quem constitucionalizou a aposentadoria voluntária por tempo de serviço para a generalidade do funcionalismo público (art. 191, § 1º), ao lado da aposentação por invalidez – art. 191, inciso I – e da jubilação compulsória por idade avançada (art. 191, inc. II) – esta última prevista, pela vez primeira, pelo art. 170, 3º, da Carta de 1934.

Os proventos dessas aposentadorias eram todos pagos pelo Tesouro (geral), independentemente de prévia contribuição, quer do funcionário, quer do ente público que o remunerava.

Historicamente, as aposentadorias do funcionalismo público foram concebidas, regradas e pagas como “prêmio” a que o servidor tinha jus em virtude tão só do vínculo com o órgão ou a entidade pública tomadora do seu trabalho estatutário, e, quando muito, em razão do desempenho de labor por certo intervalo de tempo. É o que se lia, v.g., no primeiro

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei 1.713, de 28.10.1939), o qual regrava as jubilações do funcionalismo federal no Capítulo XI do seu Título II – arts. 196 a 208 –, e cujo art. 197 dispunha:

Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939

[...]

Art. 197. Fora dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde, os funcionários que contarem mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício e forem julgados mercedores dêsse *prêmio* pelos bons e leais serviços prestados à administração pública. [Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.253, de 1945]. (sublinhei).

Deveras, só com o advento da Emenda – à atual Constituição (de 1988) – nº 3, de 17.03.1993 (e, a bem da verdade, apenas com a edição da Lei 8.688/93, que a regulamentou), é que os benefícios de aposentadorias e de pensão por morte dos servidores públicos passaram a ter um incipiente cunho contributivo – e, pois, securitário –, consoante anota NARLON GUTIERRE NOGUEIRA:

Em relação ao regime de previdência dos servidores da União, somente a partir da Emenda Constitucional nº 3/1993, que acrescentou um § 6º ao artigo 40, foi estabelecido de forma expressa que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas por recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei. A Lei nº 8.688/1993 incorporou essa obrigatoriedade ao artigo 231 da Lei nº 8.112/1990 e instituiu a contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público federal, com alíquotas variáveis de 9% a 12% de sua remuneração, devendo a União, suas autarquias e fundações participarem com contribuição de valor idêntico à do servidor, além de destinarem recursos adicionais para a cobertura das insuficiências financeiras resultantes da diferença entre as despesas e as receitas. Assim, começou a ser estabelecido o vínculo contributivo para as aposentadorias, em substituição à ideia de prêmio concedido pela relação de trabalho.<sup>31-32</sup>

31 NOGUEIRA, Naron Gutierre. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS*: de princípio constitucional a política pública de Estado (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34). Brasília: MPS, 2012. p. 126. Por apreço à verdade, cabe transcrever a ressalva efetuada, em nota de rodapé, logo após a transcrição a que a presente nota se reporta, pelo autor do texto transcrito: “Pode-se alegar, possivelmente com razão, que a contribuição de 5% ou 6%, até então cobrada pela União dos servidores federais e pelos Estados e Municípios, em alíquotas iguais ou semelhantes, para os seus Institutos de Previdência, era superior ao montante necessário para o custeio dos ‘benefícios de família’ (pensão por morte e pecúlio). Contudo, mesmo não se levando em consideração que muitas vezes parcela significativa desses recursos ‘excedentes’ era destinada ao oferecimento de outros benefícios, como, por exemplo, a assistência médica ou planos habitacionais, não há dúvida de que tais alíquotas seriam insuficientes para permitir a constituição de reservas destinadas ao pagamento do benefício previdenciário mais importante e oneroso: a aposentadoria.” (NOGUEIRA, Naron Gutierre. op. e loc. cit. nota 194; itálicos no original).

32 Nessa linha, a seguinte ponderação da Prof.ª Maria Sylvia Zanella Di Pietro (a qual, malgrado didática, talvez tenha sido escrita com os olhos do/no passado): “Dependendo do regime adotado, a aposentadoria do servidor público pode, em tese, apresentar-se como direito de natureza previdenciária, dependente de contribuição, ou como direito vinculado ao exercício do cargo público, financiado inteiramente pelo Poder Público, sem contribuição do servidor.

Mas foi tão-só com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15.12.1998 (DOU de 16.12.98) – que não tratou apenas dos RPPS's, cuidando (aliás de modo mais acentuado) do RGPS – que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's) dos servidores públicos ganharam o feito realmente contributivo por eles hoje normativamente ostentado, sendo objeto de decisiva e substancial aproximação com o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De fato, com as alterações introduzidos pela EC 20/1998, o art. 40 da Constituição – por sinal, um dos dispositivos mais modificados ao longo do interregno de vigência da atual Carta Magna – passou a estabelecer, *ad litteram*:

Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 – DOU de 16.12.1998  
Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

[...]

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado *regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial* e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

---

Tradicionalmente, a primeira hipótese era reservada apenas aos servidores contratados pelo regime da CLT, ficando os demais livres de qualquer contribuição. A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, introduziu o § 6º no artigo 40 da Constituição, para prever que “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aposentadoria dos servidores públicos efetivos. In: \_\_\_\_\_; FERRAZ, Luciano de Araújo; MOTTA, Fabrício. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 151; negritos no original).

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável

na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

No ponto, CARLOS ALBERTO PEREIRA DE CASTRO e JOÃO BATISTA LAZZARI bem assinalam que a EC 20/1998 representou o decisivo ato de ruptura com o histórico paradigma da Previdência do funcionalismo público do País – o qual, como visto, concebia a aposentadoria dos servidores como “prêmio” apenas pelo vínculo estatutário, e, no máximo, em decorrência do tempo de serviço público –, começando, realmente, a efetivar alguma solução que visasse assegurar a *viabilidade financeira e atuarial* do sistema previdenciário (agora como tal organizado) do funcionalismo, com respeito à necessidade de se lhe imprimir cunho contributivo:

Quebra-se, assim, a tradição secular de que a aposentadoria dos servidores públicos decorria de mero exercício do cargo, sendo desnecessária qualquer contribuição, ou seja, estabelecida como uma vantagem concedida em função de seu “tempo de serviço”; passa-se a ter a aposentadoria como benefício custeado não somente pelo Estado, exigindo-se a contrapartida prévia de contribuições a um Regime de Previdência Social, tal como no Regime Geral de Previdência Social.<sup>33</sup>

33 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 13 ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 817.

De sobranceira relevância no Direito Previdenciário brasileiro – explicitamente positivado tanto no que toca ao RGPS (art. 201, caput, da Lei Fundamental), quanto no que concerne aos RPPS's (CRFB, art. 40, caput, com as redações dadas pelas EC's 20/1998 e 41/2003, atualmente em vigor) – é o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência pública, sobre o qual revela-se oportuna a transcrição da seguinte lição de DANIEL MACHADO DA ROCHA:

A previdência social, para atingir suas nobres finalidades, necessita ser organizada sobre bases econômicas sólidas, de forma que as despesas com o pagamento das prestações e a administração do sistema sejam suportadas pelo montante arrecadado. Sendo a previdência social um método da gestão da economia coletiva destinada ao enfrentamento dos riscos sociais, a ideia reitora do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é a de que as prestações previdenciárias contempladas no sistema de proteção possam ser efetivamente honradas, no presente e no futuro, em razão de o sistema de financiamento e suas fontes estarem dimensionados de forma a permitir o cumprimento dos compromissos assumidos ao longo do tempo.

O princípio em exame compõe-se de duas facetas complementares: o equilíbrio do sistema como um todo e o equilíbrio da prestação em face dos aportes vertidos. Em que pese a referência generalizada ao equilíbrio fiscal e atuarial como se fossem termos idênticos, torna-se necessário diferenciá-los para uma compreensão mais adequada. O equilíbrio fiscal, num sistema de repartição simples, ocorre quando o total dos benefícios que estiverem sendo pagos não ultrapasse as receitas das contribuições vertidas em um determinado período; o equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um indivíduo para viabilizar o pagamento dos seus próprios benefícios. Por isso, os aportes de um segurado em um ano contribuem para o equilíbrio fiscal desse ano, não sendo considerada a suficiência das suas contribuições no passado para o financiamento do benefício atual. [...].<sup>34</sup>

Como cedoço, o nó górdio da gestão dos RPPS's – principalmente da administração dos mais antigos, como o são o da União, os dos Estados e os das Capitais – é o enorme déficit atuarial acumulado por esses regimes, notadamente durante o longo período em que a previdência do funcionalismo público, por ser tida como “prêmio”, não tinha caráter contributivo. A respeito, pertinentes as seguintes observações de NARLON NOGUEIRA:

O maior desafio que se coloca para tornar os RPPS equilibrados refere-se à solução a ser dada ao déficit atuarial formado no passado, quando não estavam submetidos ao caráter contributivo e ao equilíbrio financeiro e

34 ROCHA, Daniel Machado da. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 978, item 8.18 do comentário ao art. 40 da CRFB.

atuarial. Considerado apenas o “custo normal” dos RPPS, as necessidades de custeio para fazer frente aos benefícios são bastante razoáveis e demandam dos entes federativos contribuições inferiores àquelas que teriam caso seus servidores estivessem vinculados ao RGPS. Porém, quando se acrescenta o “custo suplementar” necessário para resolver o problema do déficit atuarial passado, a situação torna-se muito mais complexa, dado o esforço financeiro que essa tarefa exige.

Os dados relativos ao resultado atuarial dos RPPS, demonstrados de forma consolidada no capítulo 4 e detalhados por Estado e Município nos Apêndices, mostram a dimensão desse déficit atuarial e como ele é representativo quando comparado à receita corrente líquida e ao limite das despesas com pessoal.

Como o plano de benefícios dos RPPS não comporta a prática de grandes inovações para a redução de seu custo, dado que sua configuração é de ordem constitucional, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores. O administrador público vê-se então diante de um dilema, pois terá que retirar recursos do orçamento que poderia utilizar para atender a demandas imediatas da população e aos seus projetos de governo (obras, expansão de serviços públicos, gastos sociais), com grande visibilidade política, e destiná-los a atender a necessidades não imediatas de uma pequena parcela da coletividade, com retorno político baixo ou que pode até ser visto como negativo. Desse modo, a tendência natural de qualquer governante é desejar adiar a tomada de tal decisão, investindo naquilo que considera mais urgente e conveniente hoje, e deixando para aqueles que o sucederão a tarefa de resolver o amanhã.<sup>35</sup>

A doutrina diverge quanto à obrigatoriedade de as pessoas políticas da Federação criarem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para os servidores públicos titulares de cargos efetivos – hoje instituídos na União, no Distrito Federal, nos 26 (vinte e seis) Estados, nas 26 Capitais e em outros 1964 Municípios<sup>36</sup> –, existindo as três posições teóricas assim resumidas por DANIEL MACHADO DA ROCHA:

A primeira tese é no sentido de que, em face da autonomia dos entes federativos, a criação de regime próprio destinado ao servidor público de caráter contributivo não seria compulsória. Com efeito, pode, inclusive, não haver condições técnicas e atuariais para sua criação. Esta é a interpretação do Ministério da Previdência Social, apoiada na própria Lei n. 9.717/98, que disciplina as normas gerais que seriam aplicáveis para a estruturação dos regimes próprios. O art. 10 deste diploma legal prevê que

<sup>35</sup> NOGUEIRA, op. cit., p. 195-6.

<sup>36</sup> Confira-se a relação completa dos entes públicos com RPPS em <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/Rela%C3%A7%C3%A3o-dos-entes-com-RPPS.xls>>. Acesso em 10 jan. 2014.

os entes federativos devem assumir integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. Dessa maneira, se é admitida a extinção dos existentes, parece inequívoco que a sua criação não seria obrigatória.

A segunda tese extrai da redação literal do caput do art. 40 um direito subjetivo do servidor. Consoante o magistério de Castro e Lazzari, este direito subjetivo existiria desde a redação original do art. 40 da CF/88 e seria exercitável em face do ente da federação ao qual o servidor estaria vinculado.

A terceira interpretação, proposta por Marcelo Campos, considera que há direito subjetivo, até por uma questão de isonomia, mas reconhece as dificuldades financeiras e atuariais que muitos municípios enfrentariam impossibilitando, de fato, a criação de regimes próprios. Assim, propõe que, nestes casos, o servidor titular de cargo efetivo seja aposentado pelo INSS, mas cabendo a este aplicar as regras previstas pelo art. 40 da CF/88.

[...]

Tendo em vista o teor das reformas previdenciárias, as quais autorizaram os entes federativos a estabelecer limitação aos proventos dos novos servidores ao teto do regime geral – cujo ingresso ocorrer após o ato de instituição dos regimes complementares, [...] –, a tendência é que prevaleça a primeira posição.<sup>37</sup>

Nesse ponto, cumpre explicitar o que, afinal, o ordenamento positivo nacional considera Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

O 1º (primeiro) diploma legal a definir o que seja um Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – foi a Lei nº 9.717/1998, cuja interpretação sistemática, conjugada com a exegese do texto da Lei Maior, redundou no sintético conceito hoje contido no § 3º do art. 10 do Regulamento da Previdência Social (RPS) – Decreto nº 3.048, de 06.05.1999 –: “Entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal” (redação dada pelo Decreto nº 3.452, de 2000). Antes de transcrever os preceitos daquela lei que têm maior relevância para o estudo em curso, convém mostrar o contexto em que ela foi editada.

Após a promulgação da Constituição de 1988, verificou-se uma notável expansão do número de RPPS's, muitas vezes instituídos por Municípios sem qualquer estudo sério acerca da viabilidade financeira e atuarial do regime, e não raro para que certas municipalidades escapassem de contribuir, para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sobre

37 ROCHA, op. cit., p. 953, item 8.1 do comentário ao art. 40 da CRFB.

a folha de salários do seu funcionalismo, inclusive com a contribuição ao SAT (Seguro de Acidentes do Trabalho), adicional à cota patronal – Lei nº 8.212/1991, arts. 15, inciso I, e 22, incs. I e II –, cujo inadimplemento as sujeitava à retenção do repasse da verba do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – art. 160, parágrafo único, da CRFB (com a redação da EC 3/1993), c.c. o art. 56, caput, da Lei 8.212/91. É o que, escorado em informações estatísticas, explica NARLON NOGUEIRA:

Esses dados demonstram que a expansão dos RPPS nos Municípios, entre 1989 e 1998, não foi precedida de estudos e da necessária estruturação técnica para se assegurar a sua sustentabilidade, nem passou por um processo adequado de discussão entre os atores interessados (Executivo, Legislativo, servidores municipais e sociedade local). Antes, foi dirigida pela preocupação imediata de redução dos custos com a folha de pagamento dos servidores, liberando recursos do orçamento municipal para a utilização em outras finalidades, tidas como mais urgentes ou de maior retorno político no curto período de um ou dois mandatos, deixando a questão do pagamento dos benefícios previdenciários em um plano secundário. A ausência de penalidades pela utilização indevida dos recursos, a subordinação direta dos dirigentes dos fundos de previdência aos Prefeitos e a inexistência de mecanismos de controle possibilitavam que as contribuições, mesmo baixas, não fossem repassadas com regularidade e que os recursos acumulados muitas vezes pudessem ser tomados como empréstimos pelas Prefeituras, aumentando ainda mais a dívida dos Municípios com seus RPPS. Finalmente, em muitos casos o Prefeito simplesmente decidia, após alguns anos, extinguir o fundo de previdência, submetendo projeto de lei nesse sentido à aprovação da Câmara Municipal, com o que ficava liberado para utilizar a totalidade das reservas para finalidade diversa, deixando o passivo previdenciário formado nesses anos como um problema a ser futuramente solucionado por seus sucessores.<sup>38</sup>

Por essas e outras razões, e pretendendo tornar mais racional e técnica a criação e a gestão de RPPS's, a União editou a Lei 9.717/98 – fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29.10.1998 –, a qual “[d]ispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências”. Com efeito, para o que interessa mais de perto a este trabalho, dispõe aquele diploma legal (transcrição apenas da redação original):

Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998

[...]

38 NOGUEIRA, op. cit., p. 137.

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I – realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II – financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III – as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;

IV – cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V – cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI – pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII – registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII – identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX – sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Parágrafo único. No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constitui requisito adicional, para organização e funcionamento de regime próprio de previdência social dos servidores públicos e dos militares,

ter receita diretamente arrecadada ampliada, na forma estabelecida por parâmetros legais, superior à proveniente de transferências constitucionais da União e dos Estados.

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado.

§ 1º A despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares de cada um dos entes estatais não poderá exceder a doze por cento de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro, observado o limite previsto no caput, sendo a receita corrente líquida calculada conforme a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.

§ 2º Entende-se, para os fins desta Lei, como despesa líquida a diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados.

[...]

Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

[...]

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

- I – suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;
- II – impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;
- III – suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

[...]

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a

sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Por variados motivos, a Lei 9.717/98 teve a sua constitucionalidade questionada em algumas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIn's). As que já foram apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal foram não-conhecidas – vide ADIn 2.009-9/DF e ADIn 2.055-2/ES, julgadas conjuntamente (Pleno, rel. Min. Moreira Alves, v.u., j. em 23.05.2001, DJU de 09.05.2003).

O imenso déficit atuarial acumulado pelos RPPS's – em razão, precisamente, do seu histórico cunho de “prêmio” que, até 1993, independia de custeio pelo beneficiário, sem embargo de outros motivos, como o fato de que tais regimes, em algumas hipóteses, estabeleciam, não apenas para militares, promoção na inatividade,<sup>39</sup> e a circunstância de que previam benesses inexistentes no RGPS (fundamento da supra transcrita regra do caput do art. 5º da Lei nº 9.717/1998) –, e a virtual inviabilidade financeira desses regimes no médio prazo, é o principal mote das Reformas da Previdência do funcionalismo público implementadas desde 1998 (EC 20), as quais, há pouco mais de 10 anos, tiveram o seu momento mais decisivo, com as polêmicas e radicais – e, para alguns, draconianas – mudanças instituídas pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro 2003.

A Emenda Constitucional 41/2003, dentre outras significativas alterações do regime jurídico dos RPPS's, autorizou a instituição, por lei, de contribuição previdenciária “sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos” (§ 18 do art. 40 da Lei Fundamental da República, acrescido pela aludida emenda); e extinguiu, para os funcionários que ingressassem no serviço público após a sua promulgação, 2 (duas) tradicionais garantias do funcionalismo público brasileiro: a da integralidade – em virtude da qual o servidor, ao se aposentar voluntariamente sob a modalidade integral, tinha assegurada a fixação dos seus proventos em valor igual à totalidade da última remuneração percebida em atividade –; e a da paridade (pela qual eram automaticamente estendidas aos inativos e pensionistas do serviço público todas as vantagens remuneratórias criadas ou majoradas para o pessoal da ativa).

A propósito, é pertinente a transcrição da seguinte síntese de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

Na tentativa de possibilitar a implementação da nova sistemática, a Emenda Constitucional nº 41/2003 mantém, basicamente, os mesmos objetivos já definidos na Emenda nº 20/1998, com algumas inovações:

a) origatoriedade da instituição do regime previdenciário de caráter contributivo para todos os níveis de governo (redação dada ao art. 149, § 1º);

39 No ponto, vide ROCHA, op. cit. p. 960-1, *comentário* 8.4 ao art. 40 da CRFB.

b) menção expressa ao caráter solidário do regime previdenciário (art. 40, caput), com o que se pretendeu dar fundamento à contribuição dos inativos e pensionistas;

c) indicação das fontes de custeio, incluindo contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas (art. 40, caput);

d) definição de critérios para fixação, em lei, do valor da pensão dos dependentes do servidor falecido (art. 40, § 7º);

e) extinção, respeitados os direitos adquiridos, da paridade entre, de um lado, os proventos e pensões, e, de outro, os vencimentos dos servidores em atividade (nova redação dada aos §§ 7º e 8º do art. 40);

f) previsão da garantia de reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios a serem estabelecidos em lei (nova redação do § 8º do art. 40);

g) extinção do direito a proventos integrais, com a previsão de que o cálculo dos proventos de aposentadoria levará em consideração a remuneração utilizada como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência social a que estiver vinculado (regime geral ou regime próprio do servidor, conforme o caso), de acordo com o que for definido em lei (art. 40, § 3º); isso significa que, ao instituir o regime previdenciário próprio do servidor, cada ente da federação terá que definir a remuneração sobre a qual incidirá a contribuição, a qual deverá obrigatoriamente ser levada em consideração no cálculo dos proventos; a limitação ao teto de R\$ 2.400,00 (atualizado, a partir de 1º-1º-2011, para R\$ 3.689,66 (três mil seiscentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos), conforme Portaria Interministerial MPS/MF nº 568, de 31-12-2010), continua condicionada à instituição da previdência complementar por lei de cada esfera de governo (art. 40, § 14, não alterado pela Emenda Constitucional nº 41/2003).<sup>40</sup>

É notório que o déficit dos RPPS's, em termos proporcionais, é muito maior do que o déficit do RGPS. Segundo alguns dados, até em números absolutos o déficit do RPPS da União seria maior que o déficit do regime geral.<sup>41</sup> É preciso, no entanto, tomar cuidado para não

40 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Aposentadoria dos servidores públicos efetivos. In: \_\_\_\_\_; FERRAZ, Luciano de Araújo; MOTTA, Fabrício. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 153-4.

41 A exemplo da notícia publicada com as seguintes manchetes e "gravata" (respectivamente) no sítio de importante revista semanal: "Déficit da previdência do setor público chega a R\$ 62 bi" e "Grupo de servidores federais (953,5 mil aposentados) é responsável por um rombo duas vezes maior do que o provocado por mais de 28 milhões de aposentados pelo INSS, de R\$ 35 bilhões". In: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/deficit-da-previdencia-do-setor-publico-chega-a-r-62-bi>>. Acesso em 11 jan. 2014. Na mesma linha, tabela contida no precitado livro de Naron Nogueira mostra que, no exercício financeiro de 2010, a expectativa era de que o resultado previdenciário do RPPS da União apresentasse um déficit (= receitas de contribuições - despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões) da ordem de R\$ 24.276.439.000,00 (vinte e quatro

proceder com pressa exagerada no desiderato de solucionar o déficit previdenciário, não sendo razoável que – mediante novas reformas que dificultem, em muito, a obtenção de direitos previdenciários e restrinjam, ainda mais, a fruição dos já obtidos – se tente, no período de uma ou duas gerações de atuais servidores, resolver um problema gerado por três, quatro ou cinco gerações anteriores.

De todo modo, relevante inovação começou a ser implantada com o recém-criado regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, instituído pela Lei nº 12.618, de 30.04.2012, que regulou os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição.

## 2.2 A previsão constitucional da aposentadoria especial de servidores públicos

Conforme anota WLADIMIR NOVAES MARTINEZ, “[a] aposentadoria especial do servidor tem menção normativa mais antiga que a do trabalhador; ela compareceu no texto constitucional em 1937 sem regulamentação ordinária”.<sup>42</sup> Deveras, a alínea d do art. 156 da Carta de 1937 dispunha que “serão aposentados compulsoriamente com a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço;”. Da segunda parte desse dispositivo é que o citado previdenciarista parece ter extraído a sua afirmação.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1946, ao disciplinar a aposentadoria dos funcionários públicos, previu no § 4º do seu art. 191: “Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o nº II e no § 2º deste artigo”.

A Constituição de 1967 cuidou do tema no art. 100, cujo § 2º estabelecia: “Atendendo à natureza especial do serviço, a lei federal poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, respectivamente, para a aposentadoria compulsória e a facultativa, com as vantagens do item I do art. 101”.

A seu turno, o art. 103 da Emenda Constitucional nº 1/1969 dispôs que “[I]ei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade”.

No sentido considerado nesta monografia – ou seja, como espécie de jubilação outorgável com tempo de serviço/contribuição (TS/TC) menor do que o ordinariamente exigido, em razão da exposição do segurado a

bilhões, duzentos e setenta e seis milhões e quatrocentos e trinta e nove mil reais), o equivalente a 0,70% do PIB nacional.

42 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial do servidor*. 2 ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 11.

agentes prejudiciais à sua saúde ou à sua integridade física –, a aposentadoria especial dos servidores públicos, sob a égide das anteriores Constituições, jamais foi legalmente instituída.

O quadro não se alterou sob a vigência da atual Lei Fundamental da República.

De fato, desde sua redação original, a Constituição de 1988 prevê tal tipo de aposentação, qual se lê no primitivo texto do § 1º do art. 40 dessa Carta Política:

Art. 40. O servidor será aposentado:

[...]

III – voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

[...]

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

[...]

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

A suso transcrita Emenda Constitucional 20/1998 transpôs a previsão da jubilação especial para a nova redação que conferiu ao § 4º do art. 40 da CRFB, que passou a rezar:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

A postrema alteração do preceito da Lei Fundamental que estipula a aposentadoria especial dos servidores públicos foi operada pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que deu ao art. 40, § 4º, da Carta de 88 a sua nova – e atual – redação, litteris:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005]

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. [Incluído pela Emenda Constitucional 47/2005].

A lei complementar sempre exigida pela Constituição para instituir e reger o benefício em análise jamais foi votada e aprovada pelo Congresso Nacional.

Mais: em 24.08.01, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 2.187-13/2001, a qual, visando evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituíssem, em seus RPPS's, a aposentadoria especial, incluiu, no art. 5º da Lei 9.717/1998, parágrafo único do seguinte teor: “Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria”.

### 2.3 A decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção nº 721-7/DF e a temporária aplicabilidade do art. 57, caput e § 1º, da Lei nº 8.213/1991

O quadro descrito no tópico precedente era o que se tinha presente quando, em agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao conceder a ordem impetrada no Mandado de Injunção – MI – nº 721-7 (do Distrito Federal), determinou que, enquanto permanecesse a lacuna legislativa sobre o direito à aposentadoria especial – oriunda da mora dos Poderes Executivo e Legislativo da União em regular o art. 40, § 4º, III, da Constituição (com a redação da EC 47/2005) –, fosse aplicado à impetrante a norma do RGPS acerca desse benefício (Lei 8.213/91, art. 57, caput e § 1º).

Com a decisão do aludido MI 721-7/DF – seguida de outras, sobre temas diversos, como o direito de greve dos servidores públicos<sup>43</sup> –, o STF começou a romper com sua histórica posição não-concretista acerca da eficácia da sentença concessiva da injunção.

A bem da compreensão desse aspecto, convém trazer à colação a síntese que RODRIGO REIS MAZZEI fez das correntes teóricas que, na doutrina, se formaram a propósito dos efeitos da decisão de procedência do mencionado writ:

- Há uma indefinição acerca da natureza jurídica do mandado de injunção que, involuntariamente, conspira contra a figura jurídica. Pela teoria da subsidiariedade na decisão do mandado de injunção, deve o órgão julgador se limitar a declarar a mora legislativa, cientificando o órgão omissor responsável pela edição normativa necessária, enquanto, diferentemente, pela teoria da independência jurisdicional, o Judiciário poderia, no caso da omissão qualificada ao instituto, editar uma norma geral, escapando à

43 Vide STF, MI 708-0/DF (TP, rel. Min. Gilmar Mendes, m.v., j. em 25.10.2007, DJe de 31.10.2008).

regulamentação do caso concreto. Há também a teoria da resolutividade, que permite a formulação de norma concreta, inter partes, até que seja editada a norma faltante. [...].<sup>44</sup>

Também é oportuno reportar o magistério de BERNARDO GONÇALVES FERNANDES a respeito dos posicionamentos jurisprudenciais que o STF pensou/adotou sobre a eficácia da decisão de mérito que concede a ordem postulada no antedito remédio constitucional:

No que diz respeito ao entendimento jurisprudencial, é mister a análise das posições que se formaram no Pretório Excelso em torno do tema. Também no STF se formaram três grandes correntes. Estas foram explicitadas pelo Ministro Néri da Silveira em sessão extraordinária do STF realizada em 16.03.1995, com publicação no DJU em 4 de abril do mesmo ano. O resumo (síntese) das correntes adotadas pelo STF foi, posteriormente, descrito, de forma clara, por Alexandre de Moraes com seguinte denominação: 1) tese concretista (que se subdivide em geral e individual sendo esta, ainda, subdividida em direta e intermediária) e a 2) tese não concretista.

1) Tese concretista: esta iria viabilizar (implementar) o exercício do direito até que sobrevenha norma regulamentadora.

a) Tese concretista geral: iria viabilizar (implementar) o exercício do direito previsto na Constituição com efeitos erga omnes, ou seja, ao Poder Judiciário incumbiria a tarefa de elaborar a norma regulamentadora para suprir a omissão do legislador, só que com efeitos não apenas para o caso concreto, mas válido para todos. O STF, em linha de princípio, não adotou essa tese, afirmando que tal entendimento fere o princípio da separação dos poderes, pois estende os efeitos para todos, colocando o Pretório Excelso como um verdadeiro legislador positivo.

b) Tese concretista individual: a mesma iria viabilizar (implementar) o direito previsto na Constituição com efeitos inter partes. Essa corrente se subdivide em: concretista direta e concretista intermediária.

- Concretista direta: é a corrente que sustenta que o Poder Judiciário deve viabilizar (implementar) o direito de forma imediata (de plano);

- Concretista intermediária: é a corrente que entende que o Poder Judiciário não deveria viabilizar o direito de forma imediata. Reconhecida a mora e dada ciência ao poder competente para supri-la, assim, caso o mesmo, num prazo determinado (estabelecido), não a suprisse, o órgão julgador da injunção deveria tomar as providências necessárias para concretizar o direito, implementando-o.

2) Tese Não Concretista: tradicionalmente, adotada pela maioria dos Ministros do STF à luz do Mandado de Injunção nº 107/DF, que teve

44 MAZZEI, Rodrigo Reis. Mandado de injunção. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (org.). *Ações constitucionais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2008 (p. 211-73), p. 265; itálicos no original.

por relator o Ministro Moreira Alves. A mesma reconhece a mora, mas não implementa (não viabiliza) o exercício do direito para o autor da ação, apenas recomendando que o legislador supra a mora. Portanto, para essa corrente, concede-se a injunção ao autor, afirmando-se que, realmente, existe um direito sem regulamentação (complementação) e que os Poderes Públicos encontram-se em mora, mas, após esse reconhecimento da mora do legislador, há somente a recomendação para que o mesmo a supra. Nesse caso, a natureza da decisão é meramente declaratória.<sup>45</sup>

Ademais, DANIEL MACHADO DA ROCHA esclarece que a procedência do citado MI 721-7/DF decorreu de outra mudança da compreensão do STF – esta, ancorada em clara alteração do próprio texto do art. 40 da Constituição –:

Buscando sanar a omissão legislativa foram propostas as ações de Mandado de Injunção n. 425 e 444. Em tais ocasiões, entendeu o STF que faltava a própria norma criadora do direito, pois o § 1º do art. 40 contemplava mera faculdade de atuação do legislador. Coerente com a Lei Fundamental, cujos preceitos impunham que somente lei complementar poderia excepcionar as regras previstas no art. 40 para as aposentadorias dos servidores públicos, o § 2º do art. 186 da Lei n. 8.112/90 remeteu a disciplina da matéria para a lei específica exigida pelo constituinte.

O Supremo Tribunal Federal foi novamente provocado a se manifestar sobre o tema no julgamento do Mandado de Injunção n. 721. Tratava-se de ação proposta por servidora do Ministério da Saúde que afirmava exercer a função de auxiliar de enfermagem, atuando em ambiente insalubre por mais de 25 anos. Nesta ocasião, o relator, Ministro Marco Aurélio, considerou que as decisões proferidas nos Mandados de Injunção n. 425-1/DF, 444-7/MG e 484-6/RJ estariam superadas em face da transformação do parágrafo que tratava da possibilidade de instituição da aposentadoria especial, deslocado para o § 4º do art. 40, uma vez que o verbo “poder” havia sido suprimido pela nova redação conferida pela EC n. 20/98. [...]”<sup>46</sup>

Pela enorme relevância para o presente trabalho, cumpre transcrever a ementa e parte do relatório e do voto-condutor do acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do multicitado MI 721-7/DF, in verbis:

#### MANDADO DE INJUNÇÃO 721-7 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

IMPETRANTE(S) : M. A. M.

45 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 523-5; destaques no original.

46 ROCHA, Daniel Machado da. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; e STRECK, Lênio Luiz (coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 965 (comentário ao art. 40 da CRFB, item 8.6).

ADVOGADO(A/S) : M. H. O. S. e OUTRO(A)S

IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MANDADO DE INJUNÇÃO – NATUREZA. Conforme disposto no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, conceder-se-á mandado de injunção quando necessário ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Há ação mandamental e não simplesmente declaratória de omissão. A carga de declaração não é objeto da impetração, mas premissa da ordem a ser formalizada.

MANDADO DE INJUNÇÃO – DECISÃO – BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada.

APOSENTADORIA – TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS – PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR – INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR – ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91.

[...]

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A impetrante é servidora do Ministério da Saúde, lotada na Fundação das Pioneiras Sociais – Sarah Kubitschek, em Belo Horizonte. Afirma exercer, desde 22 de outubro de 1986, a função de auxiliar de enfermagem na instituição referida, atuando em ambiente insalubre. Evoca o disposto no artigo 40, § 4º, da Constituição Federal para ressaltar que a inexistência de lei complementar vem inviabilizando o exercício do direito à aposentadoria, implementado o período consentâneo com o desgaste decorrente do contato com agentes nocivos à saúde, com portadores de moléstias infecto-contagiosas humanas e materiais e objetos contaminados. Então, pleiteia seja suprida a lacuna normativa, asseverando o direito à aposentadoria especial, em virtude do trabalho, por mais de 25 anos, em atividade considerada insalubre. Sucessivamente, requer a observância do regime geral de previdência social, vindo-se, alfim, a condenar o réu ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios. [...].

A autoridade impetrada reportou-se a informações elaboradas pela Advocacia-Geral da União. Em síntese, de acordo com a peça encaminhada, o Estado pode optar por não aprovar uma lei complementar, até pelo temor de que as exceções sejam tantas que se tornem regras.

A Procuradoria-Geral da República emitiu o parecer de folha 93 a 98, pelo não-conhecimento do mandado de injunção. Eis a síntese da peça:

[...]

É o relatório.

### V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A existência de disposições constitucionais dependentes de regulamentação levou o constituinte de 1988, em passo dos mais salutares, a prever, no artigo 4º da Carta Federal, o mandado de injunção, fazendo-o mediante preceito a sinalizar a eficácia da impetração, tendo em conta o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania:

LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

[...]

A natureza da citada ação mandamental – mandado de injunção –, procedente a causa de pedir versada na inicial, leva o pronunciamento a ganhar contornos mandamentais, a ganhar eficácia maior, a ponto de viabilizar, consideradas as balizas subjetivas da impetração, o exercício do direito, da liberdade constitucional ou das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Eis que surgiu, no cenário normativo-constitucional, o instrumento capaz de revelar a lei fundamental como de concretude maior, abandonada visão simplesmente lírica.

Pois bem, na redação primitiva, a Carta de 1988, ao dispor sobre a aposentadoria dos servidores públicos, previa, ao lado das balizas temporais alusivas à jubilação espontânea, a possibilidade de lei complementar estabelecer exceções. Confira-se com o preceito:

[...]

Com a Emenda Constitucional nº 20/98, afastou-se a óptica míope do sentido do verbo “poder” – considerado o tempo, futuro do presente, “poderá” –, para prever-se, no § 4º do artigo 40 da Carta, que:

[...]

Tal afastamento foi mantido pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que deu nova redação ao citado § 4º:

[...]

Então, é dado concluir que a jurisprudência mencionada nas informações sobre a existência de simples faculdade ficou, sob o ângulo normativo-constitucional, suplantada. Refiro-me ao que decidido no Mandado de

Injunção nº 484-6/RJ, citados os precedentes formalizados quando do julgamento dos Mandados de Injunção nºs 425-1/DF e 444-7/MG. Em síntese, hoje não sugere dúvida a existência do direito constitucional à adoção de requisitos e critérios diferenciados para alcançar a aposentadoria daqueles que hajam trabalhado sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Permaneceu a cláusula da definição em lei complementar.

Assento, por isso, a adequação da medida intentada. Passados mais de quinze anos da vigência da Carta, permanece-se com o direito latente, sem ter-se base para o exercício. Cumpre, então, acolher o pedido formulado, pacífica a situação da impetrante. Cabe ao Supremo, porque autorizado pela Carta da República a fazê-lo, estabelecer para o caso concreto e de forma temporária, até a vinda da lei complementar prevista, as balizas do exercício do direito assegurado constitucionalmente.

Assim está autorizado pela norma do artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal:

[...]

No caso, a dificuldade não é maior, porquanto é possível adotar-se, ante o fator tempo e a situação concreta da impetrante, o sistema revelado pelo regime geral de previdência social. O artigo 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dispõe que:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

§ 1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta Lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

A impetrante conta com 25 anos de serviços prestados, atendendo à dilação maior prevista na Lei nº 8.213/91. Julgo parcialmente procedente o pedido formulado para, de forma mandamental, assentar o direito da impetrante à aposentadoria especial de que cogita o § 4º do artigo 40 da Constituição Federal.<sup>47</sup>

47 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Aposentadoria – Trabalho em condições especiais – Prejuízo à saúde do servidor – Inexistência de lei complementar – Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. Mandado de Injunção nº 721-7/DF. M. A. M. e Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Acórdão de 30.08.2007. Unânime. DJe, 30.11.2007; destaques no original (no texto dos arts. 5º, LXXI, da CRFB, e 57 da Lei 8.213/91, empreguei fonte diferente do resto da transcrição do julgado, para facilitar a compreensão). Íntegra disponível na internet, in: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390>>. Acesso em 25 ago. 2013.

A esse julgado, seguiram-se muitos outros, a exemplo da decisão no MI 758-6/DF – julgado dez meses após o leading case recém-transcrito (MI 721) –, e em cujos embargos declaratórios foi prolatado o seguinte aresto:

**EMBARGOS DECLARATÓRIOS – PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.**

Os embargos declaratórios visam ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, devendo, por isso mesmo, merecer compreensão por parte do órgão julgador.

**APOSENTADORIA ESPECIAL – SERVIDOR PÚBLICO – TRABALHO EM AMBIENTE INSALUBRE – PARÂMETROS.** Os parâmetros alusivos à aposentadoria especial, enquanto não editada a lei exigida pelo texto constitucional, são aqueles contidos na Lei nº 8.213/91, não cabendo mesclar sistemas para, com isso, cogitar-se de idade mínima.<sup>48</sup>

Como sucedessem a concessão, pelo STF, de inúmeros outros mandados de injunção com conteúdo semelhante aos acórdãos nos MMII 721-7/DF e 758-6/DF – e os consequentes/corretados pedidos administrativos de aposentação especial no RPPS federal –, e a fim de regulamentar, em bases provisórias, o reconhecimento do alegado direito dos servidores públicos da União, das suas fundações públicas e das suas autarquias de obterem, com esteio em decisões de tais writs, a dita aposentadoria especial, a Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – baixou sua Orientação Normativa (ON) nº 6, de 21 de junho de 2010 (DOU de 22.06.10), que estabeleceu “[...] orientação aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC [Sistema de Pessoal Civil da União] quanto à concessão de aposentadoria especial de que trata o art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Regime Geral de Previdência Social), aos servidores públicos federais amparados por Mandados de Injunção” (esclareci entre colchetes).

A antedita ON 6/10 foi revogada pela Orientação Normativa/MPOG/SRH nº 10, de 05.11.2010 (DOU de 08.11.10), a qual, a seu turno, foi revogada pela recentíssima ON da Secretaria de Gestão Pública – SEGEP – do MPOG nº 16, de 23.12.2013 (DOU de 24.12.13, S. I, p. 136), que, atualmente, disciplina a questão no âmbito do RPPS da União.

Importa salientar que, a despeito de os §§ 2<sup>os</sup> dos arts. 1<sup>os</sup> das próprias ON’s/MPOG/SRH n<sup>os</sup> 6 e 10, ambas de 2010, terem entendido que as decisões da Corte Constitucional brasileira nos precitados mandados de injunção abrangiam o reconhecimento de atividade especial para a sua

48 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Embargos declaratórios – Prestação jurisdicional. Os embargos declaratórios visam ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, devendo, por isso mesmo, merecer compreensão por parte do órgão julgador. Aposentadoria especial – Servidor público – Trabalho em ambiente insalubre – Parâmetros. Os parâmetros alusivos à aposentadoria especial, enquanto não editada a lei exigida pelo texto constitucional, são aqueles contidos na Lei nº 8.213/91, não cabendo mesclar sistemas para, com isso, cogitar-se de idade mínima. Embargos de Declaração no Mandado de Injunção nº 758-6/DF. C. H. M. e Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Unânime. Acórdão de 08.04.2010. DJe, 14.05.2010.

conversão em tempo de serviço comum, com o respectivo acréscimo, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, recentemente, decidiu – com acerto, ao ver do autor desta monografia – que a jurisprudência formada a partir do MI 721-7/DF não autorizava a concessão de injunções que autorizassem a sobredita conversão de período de labor especial em tempo de serviço comum, eis que, na seara dos RPPS's, tal conversão não está prevista explicitamente na Constituição. Nesse sentido, confira-se a ementa do aresto proferido no AgRg-MI 2.140/DF:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE DEVER CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR ACERCA DA CONTAGEM DIFERENCIADA POR TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR SERVIDORES PÚBLICOS EM CONDIÇÕES ESPECIAIS. PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. A concessão do mandado de injunção, na hipótese do art. 40 § 4º, da Lei Fundamental, reclama a demonstração pelo Impetrante do preenchimento dos requisitos para a aposentadoria especial e a impossibilidade in concreto de usufruí-la ante a ausência da norma regulamentadora.

2. O alcance da decisão proferida por esta Corte, quando da integração legislativa do art. 40, § 4º, inciso III, da CRFB/88, não tutela o direito à contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à saúde e à integridade física.

3. Não tem procedência injuncional o reconhecimento da contagem diferenciada e da averbação do tempo de serviço prestado pelo Impetrante em condições insalubres por exorbitar da expressa disposição constitucional. Precedentes.

4. Agravo Regimental provido.<sup>49</sup>

Do mesmo teor, e também do Plenário do STF: AgRg-MI 5.516/DF (rel. Min. Luiz Fux, j. em 24.10.13, DJe de 19.11.2013); AgRg-MI 5.781/DF (rel. Min. Teori Zavascki, j. em 17.10.13, DJe de 18.11.2013); e AgRg-MI 1.481/DF (rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber, j. em 23.05.13, DJe de 24.06.2013), inter plurimus.

Por fim, cabe registrar que, para conferir alguma segurança e operacionalidade à concessão, pelos RPPS's dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do benefício em comento – em razão das multitudes

<sup>49</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Agravo regimental no mandado de injunção. Aposentadoria especial dos servidores públicos. Art. 40, § 4º, da Constituição da República. Ausência de dever constitucional de legislar acerca da contagem diferenciada por tempo de serviço prestado por servidores públicos em condições especiais. Provimento do agravo regimental. Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2.140/DF. União e D. S.. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Maioria. Acórdão de 06.03.2013. DJe, 27.08.2013.

decisões do STF no MI 721-7/DF e nos MMII que lhe seguiram –, a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social expediu a Instrução Normativa/MPS/SPS nº 1, de 22.07.2010 (DOU de 27.07.10), que “[e]stabelece instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelos regimes próprios de previdência social para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados por Mandado de Injunção”.

### **3 PROJETOS PARA A REGULAÇÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL**

Cumpra, agora, examinar os principais projetos de regulação da aposentadoria especial dos servidores públicos que estão em curso no Parlamento brasileiro, tecendo sobre eles algumas considerações críticas.

As propostas legislativas a seguir analisadas foram encontradas mediante pesquisa efetuada, em janeiro de 2014, nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e do Senado Federal – [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) –, com os termos “aposentadoria especial” e “servidor público”.

#### **3.1 Os projetos e o seu atual estágio de tramitação**

Nem todos os projetos que tramitam sobre o tema no Congresso Nacional são de lei complementar.

De fato, desde dezembro de 2009, tramita na Câmara a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 449/2009, de autoria dos Deputados Mauro Nazif – PSB/RO – e Ilderlei Cordeiro (PPS/AC), a qual pretende alterar “o artigo 40 da Constituição Federal, para instituir a aposentadoria especial dos servidores públicos” – conforme a sua ementa –, e que já foi admitida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa do Parlamento.

A justificação de tal PEC tem, entre os motivos que a originaram, o que parece ser um equívoco dos seus autores: considerar que a iniciativa do projeto da lei complementar requerida pelo inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição é privativa do Presidente da República – CRFB, art. 61, § 1º, inc. II, alínea c –, “por se tratar de aposentadoria no serviço público”.

Ora, considerando que a lei complementar exigida pelo constituinte originário e pelos constituintes reformadores deverá ser nacional (ou seja, regular a matéria inteira e para todo o País) – não estritamente federal –, a propositura de projetos de lei complementar sobre o tema *não* está sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, o correto trecho da justificação

do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 68/2003-Complementar (possivelmente ignorada pelos autores da citada PEC):

Neste sentido, uma análise sistemática da Carta de 1988 nos indica que, em todos os momentos em que o constituinte federal referiu-se, genericamente, a lei complementar, pretendeu ele, como não poderia deixar de ser, tratar das leis que complementavam a Constituição Federal.

Confiram-se os arts. 7º, I, 14, § 9º, 18, §§ 2º e 3º, 21, IV, 22 parágrafo único, 23, parágrafo único, 43, § 1º, 45, § 1º, 49, II, 59, parágrafo único, 79, parágrafo único, 84, XXII, 93, 121, 131, 134, parágrafo único, 142, § 1º, 143, 148, 153, VII, 154, I, 155, X, a e XII, 156, III, 161, 163, 165, § 9º, 166, § 6º, 169, 184, § 3º, e 192. Quando o constituinte federal tratou de leis complementares estaduais, ele foi expresso neste sentido, nos arts. 18, § 4º, 25, § 3º, e 128, §§ 4º e 5º.

Essa ideia fica, ainda, reforçada quando se imagina a absoluta inconveniência de uma norma que regulamente a matéria em tela não ser nacionalmente unificada, o que conduziria a sérias dificuldades em sua implantação e poderia levar a tratamento não isonômico, ferindo um dos princípios fundamentais do nosso Direito Constitucional.

Assim, o art. 40, § 4º da Constituição da União [com a redação da EC 20/1998] exige lei complementar, editada pela União Federal, para a sua eficácia. A esta lei complementar não se aplica o disposto no art. 61, § 1º, II, c, por tratar-se de norma que regulamenta a aposentadoria especial de todos os servidores públicos e não apenas dos da União e dos Territórios, o que permite a sua apresentação por parlamentar. (negritos no original; esclareci entre colchetes).

Anote-se que o próprio Executivo federal parece compreender que o objeto da lei complementar em estudo é a aposentadoria especial dos servidores públicos de todas as esferas da Federação, pois, no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 555/2010, apresentado pelo Presidente da República – e do qual se cuidará adiante –, o benefício previdenciário em comento é tratado de maneira abrangente, sem que, em relação à disciplina da benesse nos RPPS's dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a proposta legislativa cuide do assunto apenas à guisa de normas gerais.

Pois bem. Voltando à referida PEC 449/2009, ela faz pouco mais do que modificar a redação do art. 40, § 4º, III, da Lei Fundamental da República, o qual passaria a dizer “que tiverem trabalhado sujeitos a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei”. Sobre o mérito de também a aposentadoria especial dos servidores públicos

poder ser obtida em 15 ou em 20 anos de serviço, o presente trabalho se pronunciará mais à frente.

Na prática, as únicas providências que a mencionada PEC 449/09 traria é somar à sua desnecessidade a grave inconveniência de positivar, na Constituição, a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do precitado MI 721-7/DF, ao prever, no art. 2º daquela proposta de emenda:

Enquanto não entrar em vigor a lei prevista no art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal, serão adotadas, para a aposentadoria especial de que trata esse dispositivo, as mesmas regras aplicáveis à aposentadoria especial de trabalhadores submetidos ao regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

Segundo a pesquisa realizada, os projetos de lei complementar que tramitam nas Casas do Poder Legislativo da União com o objetivo de regular o art. 40, § 4º, III, da CRFB são 4 (quatro): 3 (três) na Câmara – todos tramitando apensados – e um no Senado. Para facilitar a análise a que esta monografia se propõe, convém transcrevê-los, na íntegra, e lado a lado, na seguinte tabela:

PLP nº 472/2009-Câmara [autor(a): Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)]	PLP nº 555/2010-Câmara [autor(a): Poder Executivo]	PLP nº 147/2012-Câmara [autor(a): Deputada Flávia Moraes (PDT/GO)]	PLS nº 68/2003-Complementar (Senado) [autor(a): Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE)]
Regulamenta o § 4º do artigo 40 da Constituição, dispondo sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.	Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição, que dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial ao servidor público titular de cargo efetivo cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.	Dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial a servidores que exerçam atividades sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, nos termos do art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal.	Regulamenta o § 4º do artigo 40 da Constituição, dispondo sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

<p>O Congresso Nacional decreta:</p> <p>Art. 1º Esta lei complementar regulamenta o § 4º do art. 40 da Constituição Federal, dispondo sobre a aposentadoria especial dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, a ser concedida nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p> <p>Art. 2º A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, independentemente de idade, ao servidor que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme o agente nocivo relacionado no Anexo I desta lei complementar.</p> <p>Parágrafo único. Os proventos de aposentadoria especial serão calculados na forma do estabelecido pelos §§ 2º e 3º do art. 40 da Constituição Federal.</p> <p>Art. 3º A aposentadoria especial somente será concedida na hipótese de o servidor ter exercido, durante os 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos mencionados no art. 2º, trabalho permanente e habitual, não ocasional nem intermitente, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, assim entendidas as que o exponham aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, relacionados no Anexo I.</p> <p>§ 1º Considera-se tempo de trabalho, para efeito de aposentadoria especial, os períodos correspondentes às férias e às licenças médicas decorrentes do exercício dessas atividades.</p> <p>§ 2º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita pelo órgão ou entidade onde o servidor tiver exercido a atividade, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.</p> <p>§ 3º Na hipótese de averbação de tempo para fins de aposentadoria, cabe ao servidor apresentar ao órgão ou entidade concedente da aposentadoria especial os laudos, mencionados no parágrafo anterior, fornecidos por outros órgãos ou entidades públicas, bem como certidão fornecida pelo gestor do regime geral de previdência social, referente a tempo de trabalho sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p> <p>Art. 4º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física, inclusive no âmbito do regime geral de previdência social, será somado ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, para fins de concessão de aposentadoria por invalidez, por idade ou por tempo de contribuição, após a respectiva conversão e observado o tempo mínimo a converter exigido, conforme o estabelecido no Anexo II.</p> <p>Parágrafo único. Para o servidor que houver exercido, inclusive no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, sucessivamente duas ou mais atividades sujeitas a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, os respectivos períodos serão somados após conversão, conforme o Anexo III.</p> <p>Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>O Congresso Nacional decreta: Art. 1º A concessão de aposentadoria especial de que trata o inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição ao servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, fica regulada nos termos desta Lei Complementar.</p> <p>Art. 2º A aposentadoria especial será devida ao servidor público que comprovar o exercício de atividade sob condições especiais, por, no mínimo, vinte e cinco anos, observadas as seguintes condições: I – dez anos de efetivo exercício no serviço público; e II – cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria especial.</p> <p>Art. 3º Caracterizam-se como condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física, para os fins desta Lei Complementar, a efetiva e permanente exposição a agentes físicos, químicos biológicos ou associação desses agentes, observado o disposto no art. 4º.</p> <p>Parágrafo único. Considera-se trabalho permanente, para efeito deste artigo, aquele que é exercido de forma não ocasional nem intermitente, no qual a exposição do servidor ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço.</p> <p>Art. 4º Para os fins do disposto no art. 3º, será adotada a relação de agentes nocivos existente no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.</p> <p>Parágrafo único. A efetiva e permanente exposição aos agentes nocivos referidos no caput será comprovada, conforme ato do Poder Executivo Federal, mediante documento que informe o histórico laboral do servidor, emitido pelo órgão ou entidade competente em que as atividades do servidor foram desempenhadas.</p> <p>Art. 5º Para os fins desta Lei Complementar, será considerado como tempo de atividade sob condições especiais, além do disposto no art. 3º, os seguintes períodos, desde que, à data do afastamento, o servidor estivesse exercendo atividades nessas mesmas condições:</p> <p>I – férias;</p> <p>II – licença por motivo de acidente em serviço ou doença profissional;</p> <p>III – licença gestante, adotante e paternidade;</p> <p>IV – ausência por motivo de doação de sangue, alistamento como eleitor, participação em júri, casamento ou falecimento de pessoa da família; e</p> <p>V – deslocamento para nova sede.</p> <p>Art. 6º O disposto nesta Lei Complementar não afilia afastamento do direito de o servidor se aposentar segundo as regras gerais, especiais ou de transição.</p> <p>Art. 7º Aplica-se o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º e 17 do art. 40 da Constituição às aposentadorias especiais concedidas de acordo com esta Lei Complementar.</p> <p>Art. 8º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotarão as providências cabíveis para a eliminação ou redução de riscos à saúde ou integridade física decorrentes da exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes, presente no ambiente de trabalho dos servidores.</p> <p>Parágrafo único. O cômputo do tempo como especial ossa com o fim do exercício da atividade em que ocorre a exposição aos agentes nocivos, ou pela redução da exposição ao limite de tolerância estabelecido nas normas de segurança e higiene do trabalho.</p> <p>Art. 9º O regime geral de previdência social e os regimes próprios de previdência no serviço público de cada ente da federação reconhecida, reciprocamente, o tempo de atividade exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p> <p>Art. 10. O reconhecimento previsto no art. 9º fica condicionado à apresentação de documentação que comprove, nos termos desta Lei Complementar, o tempo de atividade exercida sob as condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, hipótese em que os regimes de previdência se compensarão na forma prevista na legislação.</p> <p>Art. 11. O tempo de atividade sob condições especiais prestado antes da entrada em vigor desta Lei Complementar poderá ser comprovado mediante outros elementos que não os estabelecidos no parágrafo único do art. 4º.</p> <p>Parágrafo único. Não será admitida a comprovação de tempo de serviço público sob condições especiais por meio de prova exclusivamente testemunhal ou com base no mero recebimento de adicional de insalubridade ou equivalente.</p> <p>Art. 12. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>O Congresso Nacional decreta:</p> <p>Art. 1º Esta lei complementar regulamenta a concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos que exerçam atividades sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, nos termos previstos no art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal.</p> <p>Art. 2º A aposentadoria especial de que trata esta lei complementar será concedida ao servidor titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das respectivas autarquias e fundações, independentemente de idade, que houver exercido suas atividades sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física por período de quinze, vinte ou vinte e cinco anos, a ser definido em conformidade com a relação de agentes nocivos adotada pelo Regime Geral de Previdência Social, observados, ainda, os seguintes requisitos: I – tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;</p> <p>II – cumprimento dos períodos de trabalho referidos no caput em caráter permanente.</p> <p>§ 1º Considera-se trabalho permanente, para os fins desta lei complementar, aquele realizado de forma não ocasional ou intermitente, no qual a exposição do servidor ao agente nocivo seja indissociável da execução de suas atividades.</p> <p>§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos períodos de férias, de afastamento para tratamento de saúde do servidor, de licença à gestante ou adotante e de licença-paternidade, desde que, à data do afastamento, o servidor estivesse exercendo as atividades de que trata o caput.</p> <p>Art. 3º A comprovação do tempo de exposição do servidor aos agentes nocivos referidos no art. 2º será feita, no que for cabível, segundo os procedimentos adotados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.</p> <p>Art. 4º Os proventos da aposentadoria especial de que trata esta lei complementar serão calculados em conformidade com os §§ 2º, 3º, 4º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.</p> <p>Art. 5º A conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum para o fim de aposentadoria nas demais hipóteses previstas na Constituição Federal dar-se-á em conformidade com os critérios adotados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.</p> <p>Art. 6º Para o servidor que houver exercido sucessivamente duas ou mais atividades sujeitas a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, os respectivos períodos serão somados após conversão, considerada a atividade preponderante, observados, para esse fim, os critérios adotados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.</p> <p>Art. 7º O tempo de trabalho exercido sob as condições especiais de que trata esta lei complementar será reconhecido, reciprocamente, pelos regimes próprios de previdência dos servidores públicos e pelo Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto no art. 3º.</p> <p>Art. 8º Fica assegurado ao servidor alcançado por esta lei complementar o direito de se aposentar segundo as regras constitucionais gerais, de caráter permanente ou transitório, sobre a matéria, desde que atendidos os requisitos pertinentes.</p> <p>Art. 9º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>O Congresso Nacional decreta:</p> <p>Art. 1º Esta lei complementar regulamenta o § 4º do art. 40 da Constituição, dispondo sobre a aposentadoria especial dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, a ser concedida nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p> <p>Art. 2º A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, independentemente de idade, ao servidor que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme o agente nocivo relacionado no Anexo I desta lei complementar.</p> <p>Parágrafo único. Os proventos de aposentadoria especial serão calculados na forma do estabelecido pelos §§ 2º e 3º do art. 40 da Constituição.</p> <p>Art. 3º A aposentadoria especial somente será concedida na hipótese de o servidor ter exercido, durante os 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos mencionados no art. 2º, trabalho permanente e habitual, não ocasional nem intermitente, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, assim entendidas as que o exponham aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, relacionados no Anexo I.</p> <p>§ 1º Considera-se tempo de trabalho, para efeito de aposentadoria especial, os períodos correspondentes às férias e às licenças médicas decorrentes do exercício dessas atividades.</p> <p>§ 2º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita pelo órgão ou entidade onde o servidor tiver exercido a atividade, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.</p> <p>§ 3º Na hipótese de averbação de tempo para fins de aposentadoria, cabe ao servidor apresentar ao órgão ou entidade concedente da aposentadoria especial os laudos, mencionados no parágrafo anterior, fornecidos por outros órgãos ou entidades públicas, bem como certidão fornecida pelo gestor do regime geral de previdência social, referente a tempo de trabalho sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p> <p>Art. 4º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física, inclusive no âmbito do regime geral de previdência social, será somado ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, para fins de concessão de aposentadoria por invalidez, por idade ou por tempo de contribuição, após a respectiva conversão e observado o tempo mínimo a converter exigido, conforme o estabelecido no Anexo II.</p> <p>Parágrafo único. Para o servidor que houver exercido, inclusive no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, sucessivamente duas ou mais atividades sujeitas a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, os respectivos períodos serão somados após conversão, conforme o Anexo III.</p> <p>Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>
--	---	---	--

Fase atual: após aprovado, em out./2011, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP –, o “[p]arecer da Relatora, Dep. Manuela D’Ávila (PCdoB-RS), pela rejeição deste e pela aprovação do PLP 555/2010, apensado, na forma do substitutivo”, o projeto está pendente de apreciação na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), onde já conta com “[p]arecer do Relator, Dep. Amauri Teixeira (PT-BA), pela aprovação deste, do PLP 555/2010, e do PLP 142/2012, apensados, com substitutivo <sup>50</sup> ”	Fase atual: apesar de apensado ao PLP 472/09 (em adiada fase de tramitação), não foi objeto de apreciação por nenhuma comissão, permanente ou temporária, da Câmara, pendendo de deliberação da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP.	Fase atual: embora apensado PLP 472/09, em curso na Câmara (em estágio de tramitação avançado), não foi aprovado em qualquer comissão, permanente ou temporária, dessa Casa Legislativa, na qual pende de apreciação pela Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF.	Fase atual: já aprovado pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Sociais (CAS), e aguardando inclusão na ordem do dia.
---	---	---	--

Com a vênua devida, o *PLP 472/2009-Câmara*, do Dep. Arnaldo Faria de Sá – à exceção da palavra “Federal”, com a qual, no art. 1º e no parágrafo único do art. 2º, ele se referiu à Constituição – *é cópia (in)fiel* (i.e., sem aspas, e sem indicação da autoria) do *PLS 68/2003-Complementar*, do Sen. Antonio Carlos Valadares; noutras palavras, é um plágio, o que se conclui já do fato de, na ementa e no art. 1º, aquele PLP (que é posterior à EC 47/2005) se reportar ao preceito constitucional que pretende complementar apenas como “§ 4º do art. 40”, em vez de especificar – como seria de rigor –, afinal, qual dos tipos de aposentadoria especial previstos nos três incisos desse parágrafo intenta regular; somado à circunstância de que dito PLP trata apenas do benefício previsto no atual inc. III do § 4º do art. 40 da Carta de 88. Como o PLP 472/09-Câm. foi plagiado do PLS 68/03-Complementar – qual o foi, aliás, também a justificação do Sen. Antonio Carlos Valadares –, o presente trabalho abordará somente a proposição legislativa senatorial.

### 3.2 Análise dos pontos comuns aos projetos examinados

Os 3 (três) projetos de lei complementar ora analisados – os PLP’s nºs 555/2010 (do Executivo) e 147/2012 (da Dep. Flávia Moraes), ambos da Câmara dos Deputados, e o Projeto de Lei do Senado nº 68/2003-Complementar (do Sen. Antonio Carlos Valadares) – têm em comum os seguintes pontos:

- a) todos eles preveem o pressuposto de tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos de atividade no cargo em que se dará a aposentação, dado que esse requisito é constitucionalmente estabelecido para todas as espécies de aposentadoria voluntária nos RPPS’s (CRFB, art. 40, § 1º, inc. III), e, naturalmente, não pode ser afastado para a concessão da jubilação especial;
- b) os três projetos estabelecem que, para obter a aposentadoria especial, o servidor deverá comprovar haver trabalhado em

50 Trechos citados conforme constam no andamento do PLP 472/2009 disponível na internet, in: <[www.camara.leg.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=432079](http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=432079)>. Acesso em 19 jan. 2014. O substitutivo referido não será objeto de análise neste trabalho.

condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou integridade física – como tais consideradas aquelas em que o trabalho foi/é prestado, de maneira habitual e permanente, não ocasional nem intermitente, com exposição do funcionário a agentes físicos, químicos, biológicos ou a associação desses agentes – pelo período mínimo estabelecido;

- c) todos os projetos em exame consideram como tempo de serviço especial os intervalos em que o servidor esteve afastado para fruição de férias e de licenças médicas para tratamento de doenças/lesões ocasionadas pelo exercício da atividade tida por especial;
- d) todos os 3 projetos permitem a conversão dos intervalos de trabalho especial em tempo de serviço comum;
- e) os três projetos admitem a contagem recíproca do tempo de serviço especial prestado em qualquer regime previdenciário para a obtenção de qualquer tipo de aposentadoria (especial, por idade, por invalidez ou por tempo de contribuição).

### 3.3 Breves críticas

Por derradeiro, cumpre tecer algumas críticas aos aludidos projetos de lei complementar – num primeiro momento, com enfoque relativamente individualizado, e, depois, de modo global.

De pronto, cumpre salientar que boa parte das críticas abaixo efetuadas se assenta no fato de que não pode o legislador, esquivando-se do seu dever-poder de prover as normas jurídicas cuja feitura lhe é própria – as leis –, ser propositalmente omissivo, estatuindo textos normativos com falhas perfeitamente cognoscíveis e evitáveis; ainda menos quando – como in casu – teve mais de 25 anos para elaborar uma lei requerida pela Constituição.

É sabido que (para os que admitem que a ordem jurídica, a despeito do dogma de sua completude, pode ser lacunosa) o fundamento da admissibilidade da analogia como método de colmatação de lacunas do ordenamento – art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e art. 126 do Cód. Proc. Civil – é a impossibilidade fática de o legislador prever todas as variações das situações por ele reguladas, e de antever as inovações políticas, econômicas, sociais, culturais e tecnológicas que diuturnamente pululam na vida em sociedade.

Mas, do princípio-garantia<sup>51</sup> da segurança jurídica – que, como cedo, é um dos elementos do princípio fundamental do Estado de Direito

51 Embora não seja mencionado na passagem em que o Professor José Joaquim Gomes Canotilho define essa espécie de princípio jurídico, entendo perfeitamente enquadrável o princípio da segurança jurídica na

<sup>52</sup> –, e da ampla competência do Congresso Nacional para produzir normas jurídicas primárias (que inovam o ordenamento jurídico) – art. 48, caput, da CRFB –, é possível deduzir-se, também, o dever(-poder) do Poder Legislativo de editar leis claras e completas, tanto quanto possível.

Por certo, *não* se trata, aqui, de tentar ressuscitar o mitológico legislador racional, que, sempre apoiado na devida análise das realidades fática – econômica, social etc. – e jurídica nas quais está inserido, promulga diplomas normativos com o único objetivo de prover o bem comum do povo, de acordo com a *volonté générale* deste. Sabe-se que um tal mí(s) tico legislador não existe, consistindo apenas em uma idealização.<sup>53</sup>

O que, todavia, não é possível aceitar é que o Legislativo, podendo – a rigor, devendo – conhecer o estado da arte de certo tema sobre o qual está a legislar, deixe (por preguiça ou covardia) de decidir firmemente acerca do assunto legislado, ordenando, permitindo ou proibindo, com clareza, efeitos jurídicos e comportamentos relativos ao objeto da sua atuação.

Nessa linha, se se tem ciência da grande importância de reger os meios de prova da atividade especial – para conferir segurança jurídica e eficiência à atuação da Administração –, a lei complementar cujos projetos ora são objeto de estudo não pode ser omissa quanto ao tema.

Outro exemplo: se o legislador sabe que, no âmbito do RGPS, muitos julgados proclamam – de maneira ilegítima, é certo (pois não declaram a

categoria de princípio-garantia, tal como a conceitua o nominado mestre coimbrão, litteris:

“Há outros princípios que visam instituir directa e imediatamente uma garantia aos cidadãos. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa. Refiram-se, a título de exemplo, o princípio de *nullum crimen sine lege* e de *nulla poena sine lege* (cfr. art. 29<sup>o</sup>), o princípio do juiz natural (cfr. art. 32<sup>o</sup>/7), os princípios de *non bis in idem* e *in dubio pro reo* (cfr. arts. 29<sup>o</sup>/4, 32<sup>o</sup>/2). Como se disse, estes princípios traduzem-se no estabelecimento directo de garantias para os cidadãos e daí que os autores lhes chamem ‘princípios em forma de norma jurídica’ (Larenz) e considerem o legislador estreitamente vinculado na sua aplicação.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed., 2 reimpr. Coimbra: Almedina, 2004. p. 1167; itálicos no original).

52 Desse teor, a lição de Gilmar Ferreira Mendes:

“Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.

[...]

O tema da segurança jurídica tem assento constitucional (princípio do Estado de Direito).” (MENDES, Gilmar Ferreira. In: \_\_\_\_\_; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 474-5.

53 Nessa linha, a crítica de Lênio Luiz Streck:

[...]. Ainda se acredita na ficção da vontade do legislador, do espírito do legislador, da vontade da norma. Aliás, de que ‘legislador’ falamos os comentaristas? Santiago Nino, citado por Ferraz Jr., ironiza as ‘propriedades que caracterizam o legislador racional’, uma vez que ‘ele’ é uma figura singular, não obstante os colegiados, etc.; é permanente, pois não desaparece com a passagem do tempo; é único, como se todo o ordenamento obedecesse a uma única vontade; é consciente, porque conhece todas as normas que emana; é finalista, pois tem sempre uma intenção; é onisciente, pois nada lhe escapa, sejam eventos passados, futuros ou presentes; é onipotente, porque suas normas vigem até que ele mesmo as substitua; é justo, pois jamais quer uma injustiça; é coerente, ainda que se contradiga na prática; é onicompreensivo, pois o ordenamento tudo regula, explícita ou implicitamente; é econômico, ou seja, nunca é redundante; é operativo, pois todas as normas têm aplicabilidade, não havendo normas nem palavras inúteis; e, por último, o legislador é preciso, pois apesar de se valer de palavras da linguagem natural, vagas e ambíguas, sempre lhes confere um sentido rigorosamente técnico... [...].” (STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 44-5; itálicos no original).

inconstitucionalidade do § 2º do art. 58 da Lei 8.213/1991, e desconsideram até o que diz a ciência sobre as consequências do regular uso das tecnologias de proteção individual) – que o equipamento de proteção individual (EPI) eficaz não elide a especialidade do labor – talvez porque alguns julgadores pensem que os EPI's nada mais são do que adereços de simples adorno que o Direito do Trabalho obriga os trabalhadores a utilizarem... –, é preciso que a lei complementar que regram a aposentadoria especial nos RPPS's seja categórica ao disciplinar a questão.

São muitas as situações com as quais se poderia ilustrar o raciocínio que se vem desenvolvendo. Não é preciso, contudo, alinhar outras hipóteses problemáticas/polêmicas para fixar o posicionamento de que é indispensável que a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º, III, da CRFB abarque, com discernimento, todos os pontos que já se conhece que são, e os que se sabe que podem vir a ser, motivo de controvérsia administrativa ou judicial, mediante regras completas e claras. Com efeito, nestes tempos em que substanciosas parcelas da doutrina e da jurisprudência vivem uma por vezes irrefletida e irresponsável apoteose dos princípios, é oportuno trazer à colação a valiosa reabilitação da importância das regras efetuada por HUMBERTO ÁVILA:

Essas considerações demonstram, em suma, que as regras não devem ser obedecidas somente por serem regras e serem editadas por uma autoridade. Elas devem ser obedecidas, de um lado, porque sua obediência é moralmente boa e, de outro, porque produz efeitos relativos a valores prestigiados pelo próprio ordenamento jurídico, como segurança, paz e igualdade. *Ao contrário do que a atual exaltação dos princípios poderia fazer pensar, as regras não são normas de segunda categoria. Bem ao contrário, elas desempenham uma função importantíssima de solução previsível, eficiente e geralmente equânime de solução de conflitos sociais.*<sup>54</sup>

Pois bem. De maneira geral, o PLP 147/2012-Câmara e o PLS 68/2003-Complementar pecam por serem muito sintéticos, chegando, mesmo, a serem lacunosos, v.g., quanto à forma de demonstração da atividade especial anterior à edição da lei complementar projetada.

O PLS 68/03-Compl., conquanto tenha o mérito de prever tempo mínimo de exercício de atividade especial a ser convertido em tempo de serviço comum, e de trazer, em seus anexos, a relação de agentes nocivos ensejadores da aposentação especial – Anexo I –, tabela de tempo mínimo de labor especial para converter em tempo de serviço comum (Anexo II) e tabela de conversão do tempo especial em intervalo de trabalho comum (Anexo III), não dispõe acerca da exigibilidade de fornecimento, pelos entes públicos, de equipamentos de proteção coletiva (EPC's) e de equipamentos

54 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 122.

de proteção individual – EPI’s – aos seus servidores públicos efetivos, nem sobre a consequência da eficácia desses equipamentos em reduzir a exposição do segurado a agentes nocivos a níveis situados dentro de limites de tolerância (LT’s) – a saber: a descaracterização da especialidade do labor.

O PLP 147/2012-Câmara, em que pese possua a qualidade de esclarecer que, para a caracterização da atividade como especial, a exposição do segurado a agentes nocivos, além de não ocasional, nem intermitente, deve ser aquela na qual “a exposição do servidor ao agente nocivo seja indissociável da execução de suas atividades” (parte final do § 1º do art. 2º), tem o grave inconveniente de, em seu art. 3º, remeter a comprovação do tempo de serviço especial aos “procedimentos adotados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social”, dando ensanchar a que, também no âmbito dos RPPS’s, o Judiciário venha a adotar, para a prova da atividade especial, toda a sorte de expedientes ilegítimos e arbitrários, e de furadas presunções, que, infelizmente, grassa na jurisprudência formada, sobretudo pelos JEF’s e suas Turmas Recursais, em torno do assunto.

O PLP 555/2010-Câmara (do Executivo), a despeito de ser o mais completo de todos os projetos em exame – o que já é algo positivo –, e de vedar (com razão) que a comprovação da especialidade do labor seja feita “por meio de prova exclusivamente testemunhal ou com base no mero recebimento de adicional de insalubridade ou equivalente” – parágrafo único do art. 11 do projeto –, peca por não cuidar, explicitamente, (i) da possibilidade de soma e conversão dos tempos de serviço especial exercidos em diferentes atividades especiais, e (ii) do tempo mínimo de serviço especial a ser convertido em tempo comum – e seria bom que o fizesse.

Mais do que preferível, é preciso que a lei complementar requerida pelo art. 40, § 4º, III, da CRFB proíba, expressamente, a conversão de intervalo de labor comum (prestado em qualquer época) em tempo de serviço especial, para efeito de obtenção de aposentadoria especial, deixando mais clara a indispensabilidade de que, para a concessão dessa benesse, o servidor tenha trabalhado em atividade(s) especial(ais) durante todo o período mínimo exigido – e, lamentavelmente, nenhum dos anteditos projetos o faz.

Aliás, diante dos peremptórios termos do § 10 do art. 40 da Constituição (incluído pela EC 20/1998) – segundo o qual “[a] lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício” –, é deveras razoável entender que a conversão de período especial em interregno de labor comum (por implicar o acréscimo de tempo em que não houve a efetiva realização de trabalho e o correlato pagamento de contribuição previdenciária) será inconstitucional. De todo modo, ainda que não reputem inconstitucional dita conversão de tempo de serviço, os Poderes Executivo e Legislativo – em particular aquele Poder – deveriam exercer, em sentido negativo, os juízos de conveniência e de oportunidade próprios da *discrecionalidade política* ínsita ao problema que a tomada da

decisão de instituição da multicitada conversão envolve. Cabe lembrar que a jurisprudência do STF se firmou na direção de que, nos RPPS's, o que a Lei Fundamental da República prevê é, tão somente, a aposentadoria especial – não a conversão de diferentes tipos de tempo de serviço.

Acaso superadas a inconstitucionalidade, a inconveniência e a inoportunidade aventadas, diga-se que correto está, apenas, o PLP 555/10-Câm. (Executivo), ao prever, unicamente, a aposentadoria especial aos 25 – vinte e cinco – anos de atividade especial, sem estipular a possibilidade de tal jubilação com 15 ou 20 anos de tempo de serviço especial. É que, mesmo sendo pouquíssimo provável, nos RPPS's, a concessão do benefício com apenas 15 ou 20 anos de serviço (pelo fato de servidores públicos efetivos não desempenharem, ao que se saiba, as atividades que, na história do RGPS, e no Anexo I do PLS 68-03, a ensejam), a imanente excepcionalidade da benesse, somada ao notório déficit atuarial dos regimes próprios, recomendam – senão exigem – que ela não seja concedida com tão pouco tempo.

Todos os projetos de lei complementar em apreço se ressentem dos seguintes vícios, que os tornam perigosamente omissos ou falhos:

- (i) não restringem a contagem, como tempo de serviço especial, dos períodos de afastamento que não sejam decorrentes de acidente de trabalho ou de doença ocupacional, às hipóteses em que o servidor, ao voltar do afastamento, retorne à atividade especial que desempenhava antes de se afastar;
- (ii) não especificam a quem deverá pertencer o médico ou engenheiro do trabalho responsável pela elaboração do laudo técnico de condições ambientais de trabalho necessário à caracterização do tempo de serviço como especial. No caso do Executivo, um e outro profissional devem pertencer ao órgão central do SIPEC, ou ser por este contratado/conveniado/autorizado; jamais deverá ser integrante do próprio órgão – ministério, secretaria etc. – ou entidade (fundação pública ou autarquia) avaliada, designadamente da mesma unidade/repartição analisada, para evitar potencial conflito de interesses, quer com favorecimento, quer com perseguição; e
- (iii) não delegam ao regulamento a previsão da fixação da periodicidade das avaliações ambientais de trabalho, bem como as hipóteses em que a realização de nova avaliação é obrigatória – mudança significativa de lay out do local de trabalho, implementação de novo(s) EPC('s)/EPI('s), etc..

Ainda, e à guisa de sugestão, parece salutar que a lei complementar que vier a regular a aposentadoria especial nos RPPS's (a) introduza a exigência de idade mínima para a obtenção de tal jubilação – qual, p. ex., as de 50 anos, para os homens, e de 48 anos, para as mulheres –; e que, (b) à idade mínima, conjugue algo como um redutor do valor inicial dos proventos, de 5% (cinco por cento), para quem tiver somente 25 anos de tempo de serviço especial e a idade mínima, de 4% (quatro por cento), para quem tiver ou um ano a mais do que o mínimo do requisito etário ou do que o piso do tempo de serviço especial, e assim sucessivamente, até chegar a 100% do que seria o montante inicial completo dos proventos.

Finalmente, vale considerar que, para além de conveniente, é necessário, ao bem do caráter contributivo do sistema e do seu equilíbrio financeiro e atuarial – Constituição, art. 40, caput –, que a multicitada lei complementar preveja (mas nenhum dos projetos analisados o faz) adicional à contribuição da pessoa política à qual vinculada o servidor que, estando no exercício de atividade considerada especial, poderá vir a obter a concessão da aposentadoria especial, para o custeio específico dessa benesse previdenciária nos RPPS's.

Descarte-se a majoração da contribuição – ou a instituição de nova exação fiscal previdenciária – sobre a remuneração do segurado, a qual seria desarrazoada porquanto o servidor já tem um ônus (que é o trabalho em condições prejudiciais à sua saúde ou integridade física) ao qual corresponde um bônus – menor tempo de serviço para se jubilar.

O cogitado adicional à contribuição patronal ao RPPS há de ser proporcional à diferença entre o tempo mínimo de serviço exigido para o deferimento da aposentação por tempo de contribuição e o período mínimo de labor inafastável à concessão da aposentadoria especial, aplicada a dobra – necessária em virtude da inexistência de semelhante adicional sobre a contribuição do segurado.<sup>55</sup>

Anote-se que a instituição de tal adicional – a par de cumprir as exigências do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's – poderá ter o positivo efeito colateral de fazer com que as pessoas políticas (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) se preocupem com as efetivas implementação e fiscalização dos equipamentos de proteção coletiva – EPC's – e individual (EPI's) a serem fornecidos aos seus servidores públicos sujeitos às condições prejudiciais à saúde ou à integridade física que fundamentam a jubilação especial – bem assim, que ajam nesse sentido –, com vista a impedir o aumento e a diminuir o volume das despesas realizadas com o adimplimento da aludida cota adicional.

55 Sobre o tema da fonte de custeio adicional e específica para a aposentadoria nos RPPS's, vide MARTINEZ, Wladimir Novaes. Aposentadoria especial do servidor. 2 ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 93-4.

## CONCLUSÃO

Do exposto no decorrer do presente trabalho, pode-se concluir o seguinte:

1. O benefício previdenciário de aposentadoria especial – como tal entendida a específica modalidade de jubilação concedida com menos tempo de serviço/contribuição (TS/TC) do que o total exigido para a obtenção da aposentação (comum) por tempo de contribuição, em razão da sujeição do segurado a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, por exposição a agentes nocivos físicos, químicos, biológicos ou associação de dois ou mais agentes desses tipos – foi criado, no Brasil, pelo art. 31, caput e § 1º, da Lei nº 3.807/1960 [Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)], que o instituiu na então chamada Previdência Social Urbana.

2. O referido benefício só passou a ser outorgável, na prática, com a entrada em vigor do Decreto nº 53.831/1964 – ocorrida em 10.04.64, data da publicação oficial desse diploma –, o qual, ao regulamentar a LOPS, tornou-a materialmente eficaz.

3. Na origem, a aposentadoria especial podia ser deferida em dois distintos conjuntos de situações: para os segurados que trabalhassem *expostos aos agentes nocivos* físicos, químicos e biológicos previstos na primeira parte do Quadro Anexo do Decreto 53.831/1964; e para os segurados que, *pertencentes a determinadas categorias profissionais* arroladas na segunda parte do mesmo Quadro Anexo, exercessem as respectivas ocupações.

4. A Lei nº 5.440-A/1968 extinguiu a exigência de idade mínima – de 50 anos – para a concessão da benesse em apreço. O requisito etário não foi repristinado pela Lei nº 5.527/1968 (a qual apenas restabeleceram o direito à aposentação especial para os integrantes das categorias a que se referiu). Daí por que o pressuposto etário não foi mantido pela Lei 5.890/1973, que foi silente a respeito desse aspecto.

5. O Decreto 63.230/1968 introduziu a possibilidade de o segurado que trabalhou em diferentes atividades especiais – que ensejam a jubilação especial com diversos tempos mínimos de serviço (15, 20 ou 25 anos) – somá-los e convertê-los, com o fito de obter o benefício em tela.

6. A Lei nº 6.887/1980 criou a conversão de período de atividade especial em tempo de serviço comum – com o respectivo acréscimo –, bem assim a conversão inversa (de interregno de labor comum em tempo de serviço especial, com o decréscimo correspondente). É possível a conversão de

intervalos de atividade especial em tempo de serviço comum, ainda que o tempo especial tenha sido prestado antes da Lei 6.887/80 – desde, é claro, que o trabalho tenha sido realizado a partir de 10.04.1964.

7. Na sua redação original, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, previu a aposentadoria especial, no que ela denominou Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, na 2ª parte do inciso II do art. 202.

8. A redação original da Lei nº 8.213, de 24.07.1991 – atual Lei do Plano de Benefícios da Previdência Social (LPBPS) – não inovou a disciplina normativa da aposentadoria especial vigente até então, a não ser ao estipular que a relação das atividades profissionais ensejadoras da concessão da benesse seria objeto de lei específica.

9. O Decreto 357/1991 (art. 295) repristinou o Quadro Anexo do Dec. 53.831/64, que voltou a vigor, paralela e concomitantemente aos Anexos I e II do Decreto 83.080/1979, ambos regulamentando o enquadramento da atividade especial.

10. O provavelmente mais relevante diploma legislativo que, sob a égide da atual Constituição, tratou da aposentadoria especial foi a Lei nº 9.032, de 28.04.1995, a qual (a) extinguiu a possibilidade de caracterização da atividade como especial pelo só fato de o segurado pertencer a determinada categoria profissional; (b) majorar o coeficiente da renda mensal inicial (RMI) do benefício, para 100% do salário-de-benefício (SB), acabando com o percentual mínimo e a parcela variável da RMI; (c) explicitar a indispensabilidade de que a atividade especial seja desempenhada por todo o período mínimo exigido para a concessão da benesse (15, 20 ou 25 anos); (d) aboliu a conversão do tempo de serviço comum em período de labor especial; (e) instituiu, como consequência inexorável das letras “(b)” a “(d)”, retro, que, para obter a jubilação especial, o segurado deve ter trabalhado, durante todo o período mínimo, exclusivamente em atividades especiais – permitida a conversão e a soma de lapsos temporais de trabalho realizado em diferentes atividades especiais.

11. A Medida Provisória 1.523/1996 inseriu no art. 58 da LPBPS a exigência de que a comprovação da exposição a agentes nocivos seja feita mediante formulário-padrão emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho confeccionado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, com informação relativa a equipamento de proteção coletiva (EPC) eficaz.

12. O Decreto 2.172/1997 pôs fim à possibilidade de enquadramento de tempo de serviço como especial pelo desempenho de atividades perigosos e penosas.

13. A confusa sucessão de diplomas legais iniciada com a edição da MedProv 1.663-10/1998 não acabou com a possibilidade de conversão de período de labor especial em tempo de serviço comum, a qual continua viável, mesmo para os intervalos trabalhados depois de 28.05.1998.

14. A Medida Provisória nº 1.729, de 02.12.98 (convertida na Lei 9.732/1998) instituiu contribuição adicional à cota patronal – para o custeio da aposentadoria especial – e estabeleceu que o laudo técnico de condições ambientais de trabalho (LTCAT) de que trata o § 1º do art. 58 da Lei 8.213/91 deve conter informações a respeito da existência de equipamento de proteção individual – EPI – que reduza a exposição do segurado a níveis tolerados do(s) agente(s) nocivo(s) eventualmente presente(s) no ambiente laboral.

15. A Emenda Constitucional nº 20/1998, a par de reservar à lei complementar o trato da aposentadoria especial, “congelou” a disciplina legal vigente por ocasião da sua edição, até o advento da lei complementar por ela exigida.

16. A conturbada história dos diplomas legais e regulamentares concernentes à aposentadoria especial revela que, sobre ser difícil a compreensão desse benefício e complexa a sua operacionalização, os atos normativos – lato sensu – que cuidam da benesse em comento pecam pela atecnia e pela falta de cuidado sistêmico, chegando mesmo a ocasionar a desconfiância de que, mais do que mal-elaborados, tais diplomas são mal-revogados de propósito (vide os casos da revogação da idade mínima e da tentativa de acabar com a conversão de período especial em tempo de serviço comum). Não se pode descartar, nesse processo histórico, a influência (por vezes, deletéria) que o lobby de certas categorias profissionais organizadas e politicamente fortes tiveram – e ainda têm – quando se tratou de disciplinar a aposentação especial.

17. Parcela das reiteradas demonstrações de incompreensão do instituto em análise – tanto pelo Legislativo, quanto pela Administração, e quanto, ainda, pelo Judiciário – deve-se, a rigor, à falta ou à incorreção de entendimento de qual contigência previdenciária, afinal, a aposentadoria especial pretende cobrir. Nessa linha, têm-se, de um lado, autores que, sem razão, consideram a benesse em questão como uma forma de antecipada aposentação por invalidez; de outro, inúmeros doutrinadores

– e uma não pequena parcela da jurisprudência – ainda pensam que a jubilação especial fundamenta-se no maior risco de morte ou de doença, lesão ou invalidez a que estariam sujeitos os segurados que a ela têm jus.

18. Nessa linha, está errado o posicionamento doutrinário e jurisprudencial que entende ser meramente exemplificativo o rol de agentes nocivos previsto na pertinente regulamentação da aposentadoria especial e da contagem diferenciado de tempo de labor desempenhado em condições especiais. Deveras, a par de inequivocamente ilegal – por violação da literalidade do caput do art. 58 da LPBPS –, o entendimento ora criticado é perigoso para a segurança jurídica e para higidez do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, pois constitui via aberta e desobstruída para um sem número de decisionismos. Tal posicionamento viabiliza, e.g., os pleitos de enquadramento, como especiais, de atividades não sujeitas a qualquer dos agentes elencados nos pertinentes regulamentos, mas desempenhadas com exposição aos mais criativos e arbitrários “agentes nocivos”.

19. Os meios de prova legalmente exigidos, e os normativamente proscritos pela legislação para a demonstração de atividade especial, o são de maneira legítima. De fato, a disciplina legal das provas proibidas, necessárias ou aceitas para a comprovação do tempo de serviço especial insere-se numa das tradições do Direito Previdenciário brasileiro: a de, ancorado na segurança jurídica – e, às vezes, também na eficiência administrativa – exigir que a prova dos fatos constitutivos do direito dos segurados/dependentes/beneficiários da Previdência Social se efetue através de meios de provas específica e expressamente previstos em lei, e, ao mesmo tempo, proibindo a utilização de outros meios probatórios.

20. As aposentadorias dos servidores públicos – e as pensões por morte por eles instituídas – foram, historicamente, concebidas como “prêmio” pelo só vínculo estatutário, ou, quando muito, pelo desempenho de trabalho por certo interregno de tempo.

21. O notório déficit financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos (RPPS's) se deve, em larga medida, à histórica ausência de caráter previdenciário – no sentido de securitário-contributivo – que os marca.

22. Somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº3/1993 (a rigor, com a Lei 8.688/93, que a regulou) é que os RPPS's passaram a possuir um iniciante cunho contributivo.

23. A Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, é o marco fundamental da efetiva institucionalização de regimes verdadeiramente previdenciários do funcionalismo público, cada vez mais próximos do RGPS e a este assemelhados. Foi a mencionada EC 20/98 quem realmente importou na superação do antigo modelo que concebia a previdência dos servidores públicos como “prêmio”.

24. A Lei nº 9.717/1998 – que veicula regras gerais para a instituição e a gestão de RPPS’s – é de grande importância, visto que, além de frear a indiscriminada (e, não raro, temerária) criação de RPPS’s municipais, impõe responsabilidade e racionalidade no trato dos regimes próprios, com normas que, p. ex., exigem estudo de avaliação da viabilidade atuarial da implementação do RPPS – art. 1º, inciso I –, e, ao proibir que os regimes previdenciários do funcionalismo público concedam benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – cf. art. 5º, caput.

25. A aposentação especial dos servidores públicos está prevista nos textos constitucionais brasileiros desde a Constituição de 1937 – malgrado sem a conotação emprestada pela CRFB/88, objeto do presente estudo.

26. A atual Constituição, desde a sua redação original, cogita da aposentadoria especial para o funcionalismo público, por submissão a condições especiais que agridam a sua saúde ou integridade física, e sempre reservou a disciplina do tema à lei complementar (§ 1º do art. 40 da redação original da Carta de 1988; § 4º do mesmo art. 40, conforme o texto da EC 20/98; e atual inciso III do § 4º do art. 40 da Lei Fundamental da República, com a redação da EC 47/2005). Ocorre, entretanto, que, no texto original da Carta, a instituição da aludida benesse previdenciária era simples faculdade do legislador, e, a partir da Emenda 20/98, o preceito constitucional passou a ter redação que permite caracterizá-lo como assegurado de direito.

27. Ao conceder a ordem impetrada no Mandado de Injunção (MI) nº 721-7/DF, o Supremo Tribunal Federal – STF –, começando a abandonar sua histórica posição não-concretista da decisão de procedência do citado writ constitucional, entendeu que o longo tempo decorrido desde o advento da atual Constituição, e os prejuízos que a mora legislativa do Congresso Nacional trazia para os servidores públicos que trabalham em atividades que, no RGPS, ensejam a jubilação especial, justificavam que, ao julgar procedente o pedido, a nominada Corte assegurasse à impetrante a fruição do próprio direito postulado.

28. Embora, inicialmente, o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG –, em suas Orientações Normativas/MPOG/Secretaria de Recursos Humanos (SRH) nºs 6 e 10, ambas de 2010, tenha cuidado da conversão de período de atividade especial em tempo de serviço comum, a jurisprudência do STF se consolidou no (correto) sentido de que, no âmbito dos RPPS's, o que a Constituição assegura é, unicamente, a aposentação especial, não garantindo a conversão de diferentes tipos de intervalos de labor. Daí a proibição, pela Orientação Normativa (ON) da Secretaria de Gestão Pública – SEGEP – do MPOG que atualmente regulamenta o assunto (ON 16/2013), da dita conversão.

29. Na atualidade, tramitam no Parlamento nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) – na Câmara dos Deputados – e 4 (quatro) Projetos de Lei Complementar – três na Câmara, e um no Senado Federal – sobre a jubilação especial dos servidores públicos sujeitos a condições lesivas à saúde ou integridade física, em virtude de exposição a agentes nocivos.

30. A PEC 449/2009, sobre ser desnecessária e não disciplinar a questão com um mínimo de definitividade, limita-se a positivar na Carta Magna, inconvenientemente, a jurisprudência firmada pelo STF a partir do MI 721-7/DF.

31. O Projeto de Lei Complementar – PLP – nº 472/2009-Câmara é plágio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 68/2003-Complementar.

32. Todos os 3 (três) Projetos de Lei Complementar analisados – PLP's nºs 555/2010 e 147/2012 (da Câmara) e o PLS 68/2003-Complementar – (a) prescrevem o requisito de tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos de atividade no cargo em que se dará a jubilação, na forma do art. 40, § 1º, III, da CRFB – que é pressuposto geral, inafastável mesmo no caso em exame –; (b) estabelecem que, para obter o benefício, é necessário laborar, por todo o período mínimo estabelecido, e de modo habitual e permanente, não ocasional, nem intermitente, com exposição a agentes físicos, químicos, biológicos ou associação de dois ou mais agentes nocivos desses tipos; (c) reputam como tempo especial os interregnos em que o servidor estiver afastado para gozar de férias e de licenças médicas causadas por doenças/lesões/moléstias ocasionadas pelo exercício da atividade especial; (d) autorizam a conversão de interregnos de labor especial em tempo de serviço comum; e (e) permitem a contagem recíproca do tempo de serviço especial prestado em qualquer regime previdenciário para a concessão de qualquer espécie de aposentação.

33. Dados o histórico de celeumas acerca da caracterização da atividade especial no RGPS – em boa parte oriundo da “tradição” de atos normativos mal-feitos e pior ainda revogados –, e considerando a realidade, presente no regime geral, de intensas controvérsias administrativas e jurisdicionais a respeito do enquadramento do labor como especial, designadamente quanto aos meios de prova indispensáveis, cabíveis e inaceitáveis, é muito necessário que a lei complementar demandada pelo art. 40, § 4º, III, da CRFB seja, tanto quanto possível, completa e clara.

34. O PLP 147/2012-Câmara e o PLS 68/2003-Complementar, de maneira geral, são concisos demais. O PLS 68/03-Compl., em que pese possua a vantagem de prever tempo mínimo de período especial a ser convertido em tempo de serviço comum, e de trazer, em seus anexos, tabelas de conversão e rol de agentes nocivos, peca por não dispor quanto à descaracterização da atividade especial pelo uso de equipamento de proteção individual (EPI) eficaz; o PLP 147/12-Câm., a despeito do mérito de deixar claro que a atividade, para ser tida como especial, deve ser aquela em que a exposição do funcionário a agentes nocivos ocorre de modo indissociável do regular desempenho do seu trabalho, é inconveniente ao dizer, sic et simpliciter, que o enquadramento do labor como especial, nos RPPS’s, se dará na forma dos “procedimentos adotados no âmbito” do RGPS; já o PLP 555/10-Câm. (do Executivo), apesar de ser o mais completo e de cuidar, acertadamente, da questão dos meios de prova da atividade especial (art. 11, parágrafo único, desse projeto), é omissivo relativamente à possibilidade da conversão e soma de diferentes tipos de atividades especiais, e ao tempo mínimo de serviço especial passível de conversão em comum.

35. Nenhum dos projetos é textual e inequívoco ao vedar – como é de rigor – a conversão de período de labor comum em tempo de serviço especial, carecendo todos eles, também, da devida assertividade ao exigir que, para a concessão do benefício em apreço, o servidor trabalhe durante todo o interregno mínimo em atividades especiais.

40. Será inconstitucional a permissão de contagem diferenciado de interregno de labor especial convertido em tempo de serviço comum, por vulnerar o § 10 do art. 40 da Constituição. Ainda que não se reputa inconstitucional a dita conversão, ela será deveras inoportuna e inconveniente, dado o notório déficit financeiro e atuarial dos RPPS’s – o qual está na base das sucessivas reformas da previdência do funcionalismo público, inclusive da radical EC 41/2003.

41. Independentemente dos juízos de inconstitucionalidade, inoportunidade e inconveniência da conversão de intervalo de serviço especial em tempo de labor comum, o PLP 555/10-Câm. – do Executivo – obra com acerto ao estipular que a aposentadoria especial será acontecerá após 25 (vinte e cinco) anos de atividade especial, deixando de prever a concessão dessa benesse com 15 e 20 anos de serviço em condições especiais.

42. Os projetos em estudo são omissos/falhos (a) quanto à limitação da contagem de tempo como especial apenas para quem, ao retornar de afastamento não provocado por acidente ou doença do trabalho, volte para atividade especial; (b) ao não especificarem a qual órgão deverá pertencer o médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho encarregado do laudo de condições ambientais do trabalho; e (c) ao não delegar ao regulamento a disciplina da periodicidade das avaliações ambientais do trabalho e as hipóteses em que será obrigatória a realização de nova avaliação das precitadas condições ambientais.

43. É salutar que a projetada lei complementar cuide de (a) idade mínima para a obtenção da aposentadoria especial; (b) alguma forma de redutor do valor dos proventos iniciais, considerada a variação do binômio tempo de serviço especial e idade mínima, de acordo com a maior contagem, além do piso, de um ou outro desses requisitos; e (c) da instituição de adicional à contribuição dos entes públicos, proporcional à diferença entre o tempo necessário à concessão da jubilação por tempo de contribuição e o período exigido para a obtenção da aposentadoria especial.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar 472, de 28 de abril de 2009*. Regulamenta o § 4º do artigo 40 da Constituição, dispondo sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Disponível na internet. In: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=650952&filename=PLP+472/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=650952&filename=PLP+472/2009)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Complementar 555, de 22 de fevereiro de 2010*. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição, que dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial ao servidor público titular de cargo efetivo cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Disponível na internet. In: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=735721&filename=PLP+555/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735721&filename=PLP+555/2010)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Complementar 147, de 13 de março de 2012*. Dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial a servidores que exerçam atividades sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, nos termos do art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal. Disponível na internet. In: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D3311E4781BA6D58894B8740A58591E5.nodel?codteor=970086&filename=PLP+147/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D3311E4781BA6D58894B8740A58591E5.nodel?codteor=970086&filename=PLP+147/2012)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Proposta de Emenda à Constituição 449, de 16 de dezembro de 2009*. Altera o artigo 40 da Constituição Federal, para instituir a aposentadoria especial dos servidores públicos. Disponível na internet. In: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=726820&filename=PEC+449/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=726820&filename=PEC+449/2009)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto 48.959-A, de 19 de setembro de 1960*. Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1960/48959a.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto 53.831, de 25 de março de 1964*. Dispõe sobre a aposentadoria especial instituída pela Lei 3.807, de 26 agosto de 1960. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1964/53831.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto 63.230, de 10 de setembro de 1968*. Dispõe sobre a aposentadoria especial de que trata o artigo 31 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D63230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D63230.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 72.771, de 6 de setembro de 1973*. Aprova regulamento da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1973/72771.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 77.077, de 24 de janeiro de 1976*. Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D77077.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77077.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 83.080, de 24 de janeiro de 1979*. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1979/83080.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 89.312, de 23 de janeiro de 1984*. Expede nova edição de Consolidação das Leis da Previdência Social. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1984/89312.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 357, de 7 de dezembro de 1991*. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1991/357.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 611, de 21 de julho de 1992*. Dá nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, e incorpora as alterações da legislação posterior. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1992/611.htm>>. Acesso em 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 2.172, de 5 de março de 1997*. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1997/2172.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto 8.123, de 16 de outubro de 2013*. Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, no que se refere à aposentadoria especial. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8123.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto-lei 1.713, de 28 de outubro de 1939*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível na internet. In: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. *Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 3, de 17 de março de 1993*. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 47, de 5 de julho de 2005*. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

**BRASIL. Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei 5.440-A, de 23 de maio de 1968*. Altera o artigo 31 e dá nova redação ao artigo 32 e seu § 1º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social). Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1968/5440.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 5.527, de 8 de novembro de 1968*. Restabelece, para as categorias profissionais que menciona, o direito à aposentadoria especial de que trata o artigo 31 da Lei número 3.807, de 26 de agosto de 1960, nas condições anteriores. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1968/5527.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 5.890, de 8 de junho de 1973*. Altera a legislação de Previdência Social e dá outras providências. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1973/5890.htm>>. Acesso em 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 6.643, de 14 de maio de 1979*. Acrescenta parágrafo ao artigo 9º da Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, que altera a Legislação de Previdência Social e dá outras providências. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1979/6643.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 6.887, de 10 de dezembro de 1980*. Altera a legislação da Previdência Social Urbana e dá outras providências. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1980/6887.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.688, de 21 de julho de 1993*. Dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do servidor público civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8688.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.032, de 28 de abril de 1995*. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997*. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/..%5C1997%5C9528.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.732, de 11 de dezembro de 1998*. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9732.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9732.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. *Medida Provisória 1.523, de 11 de outubro de 1996*. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/1996/1523.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 1.663-10, de 28 de maio de 1998*. Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a utilização de Título da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, altera dispositivos das Leis nºs 7.986, de 28 de dezembro de 1989, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/1998/1663-10.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 1.729, de 2 de dezembro de 1998*. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1729.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1729.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória 2.187-13, de 24 de agosto de 2001*. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, e altera dispositivos das Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, 9.639, de 25 de maio de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível na internet. In: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2187-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2187-13.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria de Recursos Humanos (SRH). *Orientação Normativa 6, de 21 de junho de 2010*. Estabelece orientação aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC quanto à concessão de aposentadoria especial de que trata o art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Regime Geral de Previdência Social), aos servidores públicos federais amparados por Mandados de Injunção. Disponível na internet. In: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/file?ORIENTA%C3O%20NORMATIVA%20%206%20-%202010.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Orientação Normativa 10, de 5 de novembro de 2010*. Estabelece orientação aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC quanto à concessão de aposentadoria especial de que trata o art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Regime Geral de Previdência Social), aos servidores públicos federais amparados por Mandados de Injunção. Disponível na internet. In: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/file?ON%2010-2010.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGEP). *Orientação Normativa 16, de 23 de dezembro de 2013*. Estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC quanto aos procedimentos necessários à análise dos processos de aposentadoria especial com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dos servidores públicos federais amparados por decisão judicial em mandado de injunção julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, 24 dez. 2013, S. 1, p. 136.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS), Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS). *Instrução Normativa 1, de 22 de julho de 2010*. Estabelece instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelos regimes próprios de previdência social para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados por Mandado de Injunção. Disponível na internet. In: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPS-SPS/2010/1.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado 68, de 18 de março de 2003 (Complementar)*. Regulamenta o § 4º do artigo 40 da Constituição, dispondo sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Disponível na internet. In: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=38204&tp=1>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Previdenciário*. Tempo de serviço especial. Cômputo. Lei em vigor ao tempo do efetivo exercício. Aposentadoria especial. Instituição. Lei Orgânica da Previdência Social. Artigo 162 da Lei 3.807/1960 (LOPS). Retroatividade. Impossibilidade. Inexistência de previsão legal. Ofensa ao artigo 6º da LICC. Recurso provido. Recurso Especial nº 1.205.482/SC. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e A. Z.. Relator: Ministro Gilson Dipp. Acórdão de 23.11.2010. Unânime. DJe, 06.12.2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso especial*. Violação do art. 535 do CPC não configurada. Matéria repetitiva. Art. 543-C do CPC e Resolução STJ 8/2008. Recurso representativo de controvérsia. Previdenciário. Tempo especial e comum. Conversão. Possibilidade. Art. 9º, § 4º, da Lei 5.890/1973, introduzido pela Lei 6.887/1980. Critério. Lei aplicável. Legislação vigente quando preenchidos os requisitos da aposentadoria. Recurso Especial nº 1.310.034/PR. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e J. C. T. S. Relator: Ministro Herman Benjamin. Acórdão de 24.10.2012. Unânime. DJe, 19.12.2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Previdenciário*. Reconhecimento de atividade especial após 1998. MP n. 1.663-14, convertida na Lei n. 9.711/1998 sem revogação da regra de conversão. Recurso Especial nº 1.151.363/MG. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e A. T. S. Relator: Ministro Jorge Mussi. Acórdão de 23.03.2011. Unânime. DJe, 05.04.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Aposentadoria – Trabalho em condições especiais – Prejuízo à saúde do servidor – Inexistência de lei complementar – Artigo 40, § 4º, da Constituição Federal. *Mandado de Injunção nº 721-7/DF. M. A. M. e Presidente da República*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Acórdão de 30.08.2007. Unânime. DJe, 30.11.2007. Íntegra disponível na internet, in: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos declaratórios – Prestação jurisdicional*. Os embargos declaratórios visam ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, devendo, por isso mesmo, merecer compreensão por parte do órgão julgador. Aposentadoria especial – Servidor público – Trabalho em ambiente insalubre – Parâmetros. Os parâmetros alusivos à aposentadoria especial, enquanto não editada a lei exigida pelo texto constitucional, são aqueles contidos na Lei nº 8.213/91, não cabendo mesclar sistemas para, com isso, cogitar-se de idade mínima. Embargos de Declaração no Mandado de Injunção nº 758-6/DF. C. H. M. e Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Unânime. Acórdão de 08.04.2010. DJe, 14.05.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo regimental no mandado de injunção*. Aposentadoria especial dos servidores públicos. Art. 40, § 4º, da Constituição da República. Ausência de dever constitucional de legislar acerca da contagem diferenciada por tempo de serviço prestado por servidores públicos em condições especiais. Provimento do agravo regimental. Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2.140/DF. União e D. S.. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Maioria. Acórdão de 06.03.2013. DJe, 27.08.2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Previdenciário*. Constitucional. Arguição de Inconstitucionalidade. § 8º do artigo 57 da Lei nº 8.213/91. Aposentadoria especial. Vedação de percepção por trabalhador que continua na ativa, desempenhando atividade em condições especiais. Arguição de Inconstitucionalidade na Apelação/Reexame Necessário nº 5001401-77.2012.404.0000/RS. 5ª Turma do TRF-4ª R. (suscitante); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), União e L. G. V. Relator: Desembargador Federal Ricardo Teixeira do Valle Pereira. Acórdão de 24.05.2012. Maioria. Disponível na internet. In: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=5001](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5001)>.