

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**MOISES MATTOS DA CONCEIÇÃO**

**APOSENTADORIA ESPECIAL NO SERVIÇO PÚBLICO**

**MOSSORÓ – RN**

**2015**

MOISES MATTOS DA CONCEIÇÃO

**APOSENTADORIA ESPECIAL NO SERVIÇO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Direito Administrativo da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, como pré-requisito à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Linhares

MOSSORÓ – RN

2015

MOISES MATTOS DA CONCEIÇÃO

## **APOSENTADORIA ESPECIAL NO SERVIÇO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Direito Administrativo da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, como pré-requisito à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Linhares

Mossoró(RN) 22 de junho de 2015. Nota: 9,50

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Linhares – Orientador  
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

---

Professora MSC Ana Mônica Anselmo de Amorim  
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

---

Prof. MSC Lindocastro Nogueira de Morais  
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

A meus filhos Marina, Mateus e Tiago.

Aos colegas de turma pelo bom convívio durante o curso.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimento especial ao Professor Doutor Paulo Afonso Linhares, pela paciência e presteza que nos mostrou durante a orientação da presente monografia, nos atendendo pessoalmente e virtualmente.

Agradeço ainda a todos os professores que nos honraram com seus ensinamentos durante do curso.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1998 previu a aposentadoria especial para os segurados do Regime Geral da Previdência Social no artigo 201. A Lei nº 8.213/91 disciplina a aposentadoria especial para estes segurados, enquanto não houver a edição lei complementar que verse sobre o assunto. Quanto aos servidores públicos, a Constituição Federal no artigo 40, § 4º também prevê a aposentadoria especial e afirma que sua regulamentação se dará por lei complementar. Acontece que tal lei nunca foi regulamentada. Diante da inércia do legislador, o Supremo Tribunal Federal, em diversos Mandados de Injunção vem mandando aplicar a Lei nº 8.213/91 ao servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A presente monografia versará sobre o assunto, buscando uma análise da doutrina e jurisprudência sobre a aposentadoria especial no serviço público.

**Palavras-chave:** Aposentadoria Especial. Servidor Público. Mandado de Injunção.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution of 1998 provided for the special retirement benefits to the insured of the General Social Security System in Article 201. The law n° 8.213/91 regulates the special retirement for these policyholders, while there is the issue supplementary law that addresses the issue. As for civil servants, the Constitution in Article 40, § 4° also provides for the special retirement and states that its regulations shall be made by supplementary law. It turns out that such a law has never been regulated. Given the legislature's inaction, the Supreme Court in several Injunctive Writs is sending apply the law n° 8.213/91 to the public servant effective office-holder of the Union, the States, the Federal District and the municipalities. This monograph will focus on the subject, seeking a review of the literature and case law on the special retirement in the public service.

**Keywords:** Special Retirement. Writ of Injunction. Public Servant.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>12</b>
2.1. Breve histórico da evolução da previdência social no mundo.....	12
2.2. Evolução da previdência social no Brasil.....	13
<b>3. PRINCIPIOS DA PREVIDENCIA SOCIAL .....</b>	<b>15</b>
3.1. Autonomia da Vontade.....	15
3.2. Imprescritibilidade das prestações.....	15
3.3. Conhecimento das normas pactuadas .....	16
3.4. Caráter Contributivo .....	16
3.5. Princípio da Solidariedade.....	16
3.6. Universalidade da Cobertura e do Atendimento.....	16
3.7. Filiação Obrigatória.....	16
3.8. Uniformidade e Equivalência dos benefícios e serviços entre populações urbanas e rurais .....	17
3.9. Equilíbrio Financeiro e Atuarial .....	17
3.10. Garantia de benefício mínimo .....	17
3.11. Preservação do valor real dos benefícios.....	18
3.12. Caráter democrático e descentralizado da administração.....	18
3.13. Proibição de Critérios Diferenciados.....	19
<b>4. REGIMES PREVIDENCIÁRIOS .....</b>	<b>23</b>
4.1. Regime Geral da Previdência Social .....	23
4.1.1. Proteção do RGPS .....	24
4.1.2. Prestações Previdenciárias cobertas pelo RGPS .....	25



4.2. Regime Próprio da Previdência Social .....	25
4.2.1. Emenda Constitucional 03/93.....	27
4.2.2. Emenda Constitucional 20/98.....	28
4.2.3. Emenda Constitucional 41/03.....	30
4.2.4. Emenda Constitucional 47/05.....	32
<b>5. APOSENTADORIA ESPECIAL .....</b>	<b>32</b>
5.1. Aposentadoria Especial – Evolução Legislativa .....	34
5.2. Aposentadoria Especial – RPPS .....	35
5.3. Aposentadoria Especial – Policiais Civis .....	38
5.3.1. Aposentadoria Especial – Policiais Civis – Mulher .....	40
<b>6. PROJESTOS LEIS COMPLEMENTARES 554/2010 E 555/2010.....</b>	<b>42</b>
<b>7. MANDADO DE INJUNÇÃO .....</b>	<b>44</b>
7.1. Origem, Natureza Jurídica e Abrangência do Mandado de Injunção.....	45
7.2. O Mandado de Injunção na Jurisprudência do STF .....	46
7.2.1. A Concessão da Aposentadoria Especial do Servidor Público pela Via da Injunção .....	48
<b>8. ATOS NORMATIVOS .....</b>	<b>51</b>
<b>9. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>54</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A aposentadoria digna é fundamental para o equilíbrio social, pois permite uma proteção aos que trabalharam durante décadas para o crescimento do país, e contribuíram para o sistema previdenciário a fim de se verem protegidos no seu sustento na velhice.

Os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possuem um regime previdenciário diferente dos demais trabalhadores. Por isso é chamado de Regime Próprio da Previdência Social(RPPS), e esta normatizada, principalmente no artigo 40 da Constituição. Já os demais trabalhadores são regidos pelo Regime Geral da Previdência Social(RGPS), que esta normatizada, em especial no artigo 201 da Constituição Federal. Podemos dizer, e mostraremos no decorrer do estudo, que esses regimes que eram bastante diferentes quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, vem aos poucos, em função das diversas emendas constitucionais, se aproximando uma da outra.

A Constituição Federal proíbe critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, com exceção no RGPS, aos trabalhadores com deficiência e os que exercem atividades que prejudiquem a saúde ou a integralidade física(insalubridade como denomina a doutrina). Os servidores públicos, além dessas duas exceções, ainda possuem uma terceira exceção, a saber: os que exercem atividade de risco. Esse tipo de aposentadoria é conhecida como aposentadoria especial

Para ter direito a essa aposentadoria especial a CF determinou a edição de leis complementares para sua regulamentação. A Emenda Constitucional 20/98 determinou que enquanto não promulgada lei complementar, a Lei nº 8.213/91, serviria de parâmetro para os trabalhadores do RGPS. A Lei Complementar nº 142/2013 veio posteriormente regulamentar a aposentadoria especial do deficiente no RGPS.

Entretanto passados mais de 20 anos, as leis complementares para regulamentar a aposentadoria especial para os servidores públicos nunca foram promulgadas. Limitam-se a meras proposituras no Congresso Nacional que já tramitam naquela casa desde 2010. Passaram mais de 20 anos para chegarem àquela casa legislativa, e agora tramitam por quase cinco anos.

Diante de tal omissão vários servidores ingressaram com mandados de injunção para verem seus direitos efetivados.

O presente estudo monográfico visa exatamente fazer um estudo sobre a aposentadoria especial do servidor público. Com o intuito de uma melhor compreensão sobre o assunto, de forma progressiva, dividimos essa monografia em capítulos.

O primeiro capítulo versa sobre a evolução histórica da previdência social no mundo e no Brasil.

O segundo capítulo tratará sobre os diversos princípios da Previdência Social. O estudo dos mesmos é fundamental para a compreensão do tema, pois princípios são alicerces do ordenamento jurídico, dando capilaridade ao sistema, mesmo sem estarem muitas vezes positivados na norma.

No terceiro capítulo falaremos sobre os regimes previdenciários, e suas diferenças. No RPPS discorreremos sobre as emendas constitucionais que alteraram esse regime de forma substancial nos últimos anos.

No quarto capítulo será feita uma abordagem sobre a aposentadoria especial, sua evolução legislativa infraconstitucional e constitucional, bem como sobre normas recentes sobre a aposentadoria especial dos policiais civis.

O quinto capítulo mostrará as leis complementares que estão no congresso nacional visando regulamentar a aposentadoria especial para o servidor público.

No capítulo sexto, versaremos sobre o mandado de injunção e sua evolução no Supremo Tribunal Federal, com enfoque especial nos mandados de injunção, que permitiram a aposentadoria especial no serviço público, até chegar à edição da súmula vinculante 33, que ampara parte dos servidores públicos.

No último capítulo trataremos sobre alguns atos normativos dos órgãos da administração pública federal que visam regulamentar a efetividade dos direitos para os servidores beneficiados por mandado de injunção.

A pesquisa será a bibliográfica e documental. No desenvolvimento do trabalho será efetuada investigação da jurisprudência, das leis e da doutrina, visando o principal objetivo que é o alcance das decisões do STF e sua aplicação na efetivação da aposentadoria especial para os servidores públicos.

## 2. EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

### 2.1. Breve histórico da evolução da previdência social no mundo

O ser humano sempre se preocupou com as adversidades da vida, como a fome e doença. Era comum nos tempos mais remotos, os idosos ficarem completamente dependentes dos filhos para se manterem com um mínimo de dignidade.

A primeira instituição que cuidava da proteção social com certeza foi a família. Famílias eram numerosas e cabia aos mais jovens cuidar dos mais velhos.

Entretanto nem todos possuíam famílias, ou eram rejeitados por estas como os portadores de doenças graves ou contagiosas, ou os perseguidos por motivos políticos e religiosos.

A igreja era grande incentivadora que terceiros através de voluntariado cuidassem das pessoas que não tinham proteção familiar.

Historicamente se atribui aos povos gregos e romanos o nascedouro da previdência social no mundo com seus grupos de caráter mutualista.

Gobbi(2009, p. 10) informa que podemos citar como marco real da previdência social no mundo a edição na Inglaterra da Lei dos Pobres(*Poor Relief Act*) de 1601. Esta lei instituiu contribuição obrigatória determinando a nomeação, em cada paróquia, de dois ou mais “*overseers of the poor*” encarregados de recolher fundos de todos os que estivessem em condições de contribuir, destinados: a) viabilizar a obtenção de emprego para as crianças pobres por meio de aprendizagem, que poderia ser obrigatória até os 24 anos para varões e até 21 anos para as mulheres; b) ao ensinamento do trabalho para os pobres que não tinham nenhuma especialização; c) ao atendimento dos inválidos em geral. A lei consolidou a idéia de que o governo é responsável pelos pobres e foi o embrião do moderno Estado do Bem Estar Social.

Tsutiya(2007, p. 05) cita que Otto Von Bismark, no ano de 1883, instituiu seguro-doença para os trabalhadores das indústrias. Esse seguro era custeado com recursos dos empregadores, empregados e Estado. Na Inglaterra em 1884 se criou o seguro contra acidente de trabalho e o seguro contra invalidez e velhice.

A França em 1898 criou normas para a proteção dos idosos e acidentes de trabalho, a exemplo da Inglaterra, que criou o *Workmen's Compensation Act*, onde se tinha um seguro obrigatório contra acidentes de trabalho, no qual o empregador tinha risco objetivo, independente de culpa ou dolo.

Faz-se necessário entender o aspecto histórico em que essas conquistas previdenciárias foram alcançadas, em plena Inglaterra industrializada, em que os empregados tinham jornadas excessivas, que prejudicavam a sua saúde física, mental e psicológica, ficando sem nenhum apoio, salvo da família, quando adoeciam.

Constitucionalmente, o direito previdenciário foi positivado pela primeira vez na Constituição do México em 1917, e posteriormente na Constituição da Alemanha em 1919. Nota-se que entre essas duas constituições que forma as precursoras do constitucionalismo social tivemos a revolução russa, que influenciou bastante de forma positiva a constituição social alemã.

Tavares(2005, p. 42) informa que podemos distinguir a evolução da previdência social no mundo em três fases:

- Fase inicial – do final do século XIX a 1918: caracteriza-se pela criação dos regimes securitários em vários países europeus;
- Fase intermediária – 1919 a 1945: que é a fase da expansão geográfica do seguro social pelo mundo com sua instituição em diversos países da America Latina, Ásia e Oceania;
- Fase contemporânea – 1946 até os dias atuais, marcada pela universalização do acesso as prestações de previdência e pela ampliação qualitativa dos benefícios.

## **2.2 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Na constituição de 1891 havia previsão de aposentadoria por invalidez para os servidores públicos, sendo custeada somente pelo Estado. Como dito anteriormente na Inglaterra já em 1883 havia a tripartição do custeio da previdência.

A doutrina majoritária informa que o marco inicial da regulamentação da Previdência Social no Brasil foi a Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões(CAP'S), que atendiam aos trabalhadores das empresas ferroviárias, com custeio bancado pelos empregadores, empregados e Estado. Até hoje se comemora o dia da Previdência Social no Brasil no dia 24 de janeiro.

Antes, entretanto da Lei Eloy Chaves existiam outras normas na área previdenciária como a já dita acima referente a constituição de 1891 e o Decreto Legislativo nº 3.724, de

1919, que instituiu o seguro obrigatório de acidente de trabalho. Mas, indiscutivelmente a Lei Eloy Chaves foi a que melhor avançou nos direitos previdenciários e as melhor regulamentou.

As CAP'S eram de natureza privada e existiam dentro das empresas, e não no âmbito de categorias profissionais. Na década de 20 elas foram sendo ampliadas para outras empresas que não ferroviárias.

Na década de 30 com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comercio, começou a unificação dos diversos CAP'S em Institutos de Aposentadoria e Pensões(IAP'S) que ao contrário daquelas reuniam categorias profissionais e não empregados de empresas. Chegou a ter no Brasil na década de 30, 183 CAP'S.

Ibrahim(2008, p.46) cita que o Decreto nº 22.872 de 29/06/1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos(IAPM), primeiro instituto brasileiro de previdência de âmbito nacional estruturado por categoria profissional, que rompia com a tradição de sistemas organizados por empresas.

Segundo Castro e Lazarri(2005, p. 52), foi a constituição de 1934 que estabeleceu pela primeira vez a forma tripartite de custeio, com contribuição dos trabalhadores, empregadores e do poder publico. A constituição de 1937 foi a primeira a usar o termo Seguro Social.

A Constituição de 1946 inseriu a expressão “Previdência Social”, sistematizando a matéria previdência com a trabalhista, onde garantia proteção à maternidade e contras as intempéries de doenças, velhice, invalidez e morte.

A Lei nº 3.807 de 26/08/1960(Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS) determinava a unificação de todos os institutos de previdência, o que ocorreu através do Decreto nº 72, de 21/11/1966 que criou o Instituto Nacional de Previdência Social(INPS).

A LOPS padronizou o sistema assistencial e criou novos benefícios como o auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão.

A Lei nº 4.214/63 instituiu o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural(FUNRURAL), que estabelecia normas de proteção social para o trabalhador rural. Ainda no ano de 1963 pela lei nº 4.266 foi criado o Salário-Família.

A Constituição de 1967 criou o Seguro-Desemprego.

A lei nº. 5.316, de 14/09/67 retirou o seguro de acidente de trabalho da iniciativa privada, e o levou para a previdência social.

A Lei Complementar nº 11/71 institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural(PRORURAL). O Trabalhador rural tinha direito a aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio-funeral, no valor de meio salário mínimo. O FUNRURAL foi transformado numa Autarquia Federal, que administrava o PRORURAL.

Os empregados domésticos somente passaram a ser segurados obrigatórios da Previdência Social em 1972 com a Lei nº 5.859.

O salário maternidade passou a ser concedido pela Lei nº 6.136/74. Ainda em 1974 a Lei nº 6.179 criou o Amparo Previdenciário para pessoas de 70 anos ou mais, assim como aos inválidos. O benefício naquela época foi fixado em meio salário mínimo. Esse benefício é conhecido hoje como “renda mensal vitalícia” é fixada seu valor em um salário mínimo. Ainda em 1974 com a Lei nº 6.036 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que se desmembrava do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Em 1977, com a Lei nº 6.439 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social(SINPAS) que agregava em sua estrutura vários órgãos como o INPS, IAPAS, INAMPS, LBA, FUNABEM, CEME E DATAPREV, conforme cita Kertzman(2008, p. 40).

A constituição de 1988 disciplinou em todo um capítulo a matéria previdenciária, para tratar da Seguridade Social, termo esse que foi usado pela primeira vez na constituição. A seguridade Social foi tratada nos artigos 194 a 204.

A Seguridade Social abrange três atividades: saúde, previdência social e assistência social.

Em 1990 com a lei nº 8.029 foi criado o INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

A Lei nº 8.212/91 prevê o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 8.213/91 que prevê o plano de Benefícios da Seguridade Social.

A Lei nº 8.742/91 criou a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

### **3. PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

#### **3.1. Autonomia da Vontade**

Cabe ao segurado pleitear ou não os benefícios previdenciários, não estando obrigado a isso.

#### **3.2. Imprescritibilidade das prestações**

O segurado, preenchidos os requisitos da lei, pode a qualquer momento, solicitar os benefícios da previdência social.

### **3.3. Conhecimento das normas pactuadas**

O segurado não pode alegar desconhecimento das normas da previdência social, estando ciente das normas pactuadas.

### **3.4. Caráter Contributivo**

Das três áreas da Seguridade Social, a saber: previdência social, assistência social e saúde, a única que tem caráter contributivo é a previdência social.

Portanto, para ter direito aos benefícios previdenciários, o segurado necessita contribuir para o sistema.

### **3.5. Princípio da Solidariedade**

Por este princípio o segurado contribui para um sistema global de proteção. Mesmo que nunca venha a usufruir de algum benefício previdenciário, a contribuição é obrigatória.

Um exemplo do princípio é o caso de um segurado que tenha contribuído por quase 30 anos para o sistema, e vindo a falecer, não deixar dependentes. Sua contribuição pela solidariedade será usada para beneficiar outro segurado do sistema, como por exemplo, um jovem de 25 anos de idade, e somente há três anos segurado da previdência, que venha a ficar inválido. Este terá até o seu falecimento, direito ao benefício previdenciário.

### **3.6. Universalidade da Cobertura e do Atendimento**

Inclui no seu âmbito protetivo todas as contingências sociais causadoras de necessidades sociais, e a universalização do atendimento, pois todas as pessoas necessitadas devem ser atendidas.

Esse princípio é facilmente percebido pelas duas vertentes da seguridade social, que são a saúde e a assistência social.

No que tange a previdência social, conforme visto temos o caráter contributivo. A legislação então facultou a contribuição ao sistema para aqueles que não exercem atividade remunerada.

Esse princípio está contido no artigo 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição.

### **3.7. Filiação Obrigatória**

O trabalhador que exercer atividade remunerada será compulsoriamente filiado a previdência social, conforme preceitua o artigo 201 da Constituição Federal.



O servidor público é filiado obrigatoriamente no Regime Próprio da Previdência Social do Ente Federativo, a que tiver vinculado, caso o regime tenha sido instituído. Caso contrário, será filiado ao Regime Geral da Previdência Social.

### **3.8. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre populações urbanas e rurais.**

Em um passado recente, os trabalhadores rurais obtinham benefícios com valores inferiores ao salário mínimo. Em compensação também contribuía sobre bases mínimas. A constituição de 1988 garantiu aos trabalhadores rurais, um benefício mínimo de um salário mínimo, quando os benefícios eram menores do que este.

Muito se criticou na doutrina sobre isso, pois prejudicou o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Esse tipo de política esta mais para a assistência social, de modo que os valores recebidos por trabalhadores que pouco contribuíram, deveriam ser suportados pela assistência social, via orçamento geral do ente publico, e não pela previdência social.

### **3.9. Equilíbrio Financeiro e Atuarial**

O professor Goes(2011, p. 30) nos ensina que equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime previdenciário em cada exercício financeiro. Equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo de receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

### **3.10. Garantia de Benefício Mínimo**

Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. Tudo conforme o artigo 201, § 2º da Constituição.

O salário-família e o auxílio acidente podem ter inferiores ao salário mínimo, tendo em vista que o beneficiário recebe o benefício conjuntamente com o salário, sendo pago pela empresa.

### 3.11 Preservação do Valor Real dos Benefícios

É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. Tudo conforme descrito no artigo 201, § 4º da Constituição Federal.

O índice que é usado para o reajuste dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social é o INPC que é calculado pelo IBGE. Esse índice considera a inflação das famílias que possuam renda entre um e oito salários mínimos.

É comum os segurados da previdência social acharem que devam receber exatamente a quantidade de salários mínimos que recebiam quando se aposentaram. Essa vinculação inclusive é proibida pela Constituição no seu artigo 7º, inciso IV:

O salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e as de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

O que vem acontecendo nos últimos anos após a estabilização da inflação com o plano real é uma valorização do salário mínimo que vem recebendo reajustes acima da inflação. Esse processo já dura cerca de 20 anos. A política atual de reajuste do salário mínimo leva em consideração a inflação, a expectativa de crescimento da economia, além de aumentos reais. Devido a isso, como o salário mínimo vem crescendo acima da inflação, os segurados que recebem acima de um salário mínimo somente tem a correção pela inflação, ficando a sensação de estarem recebendo cada vez menos.

A permanecer essa política de aumento real para o salário mínimo, a tendência, a longo prazo, é que todos venham a receber o teto dos benefícios do INSS. Pode-se parecer utópico, em virtude do salário mínimo atual ser de R\$ 788,00(setecentos e oitenta e oito reais), conforme Decreto nº 8381/2014, publicado no Diário Oficial da União no dia 30 de dezembro de 2014. Conforme a Portaria Interministerial nº 13, de 09 de janeiro de 2015, publicada no Diário Oficial da União, o teto máximo do RGPS hoje é de R\$ 4.663,75(quatro mil seiscentos e sessenta e três reais e setenta e cinco centavos).

Outro princípio semelhante a este é o Princípio da Irredutibilidade dos Valores dos Benefícios, conforme artigo 194, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal.

### **3.12. Caráter Democrático e Descentralizado da Administração.**

Esse princípio consta do artigo 194, parágrafo único, inciso VII da Constituição, onde informa que o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

No âmbito nacional para atender esse princípio foram criados diversos conselhos, como o Conselho Nacional de Previdência Social(CNPS), Conselho Nacional de Assistência Social(CNAS), Conselho de Previdência Social(CPS), dentre outros.

O Regime Próprio da Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, possui o Conselho Estadual da Previdência Social(CEPS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado ao órgão gestor previdenciário, composto por dez Conselheiros efetivos e dez Conselheiros suplentes, todos escolhidos dentre profissionais com formação superior, experiência e notório saber nas áreas de Seguridade, Administração, Economia, Finanças ou Direito, para mandatos de dois anos, admitida uma única recondução.

O Presidente do CEPS será escolhido pelos membros do Conselho, que será composto pelos seguintes representantes: um do Poder Executivo; um do Poder Legislativo; um do Poder Judiciário; um do Ministério Público Estadual; - um do Tribunal de Contas do Estado; dois dos servidores ativos; um representante dos inativos e pensionistas; um militar da ativa; e um militar da reserva remunerada

Os membros do CEPS e os respectivos suplentes serão escolhidos da seguinte forma:

I - os representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado serão indicados pelos respectivos Chefes; e

II - os representantes dos servidores ativos, dos inativos e pensionistas, serão eleitos entre seus pares, por meio dos sindicatos ou associações correspondentes.

### **3.13. Proibição de Critérios Diferenciados para Concessão de Aposentadoria**

Quanto ao Regime Geral da Previdência Social, a Constituição de 1988, no parágrafo único do artigo 201, expressa:

Art. 201.

[...]

§ 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 e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela EC nr. 47, de 2005).

Quanto ao Regime Próprio da Previdência Social, a Constituição de 1988 no artigo 40 § 4º, assim expressa:

Art. 40.

[...]

§ 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:

I - portadores de deficiência;

II - que exerçam atividades de risco;

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Interessante notarmos que no Regime Próprio da Previdência Social existe uma exceção a mais nos critérios diferenciados para concessão de aposentadoria, a saber: os que exercem atividade de risco. Enquanto no Regime Geral da Previdência Social se limita aos portadores de deficiência e cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Para o RGPS, a lei nº 8.213/91, nos seus artigos 57 e 58 regulamentam a aposentadoria especial para os trabalhadores que laborem em atividades que sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou sua integridade física, no qual reproduzimos abaixo, em virtude da importância para o presente estudo:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida esta 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. ([Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995](#))

§ 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. ([Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995](#))

§ 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 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. ([Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995](#))

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no **caput**. [\(Incluído pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

§ 8º 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

Outra exceção, observado por Brito(2014, p. 38), esta na previsão implementada para os portadores de deficiência no RGPS que foi disciplinada pela Lei Complementar nº 142/2013, no qual reproduzimos abaixo, devido a importância para o presente estudo:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta a concessão de aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS de que trata o [§ 1º do art. 201 da Constituição Federal](#).

Art. 2º Para o reconhecimento do direito à aposentadoria de que trata esta Lei Complementar, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria pelo RGPS ao segurado com deficiência, observadas as seguintes condições:

I - aos 25 (vinte e cinco) anos de tempo de contribuição, se homem, e 20 (vinte) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência grave;

II - aos 29 (vinte e nove) anos de tempo de contribuição, se homem, e 24 (vinte e quatro) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência moderada;

III - aos 33 (trinta e três) anos de tempo de contribuição, se homem, e 28 (vinte e oito) anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência leve; ou

IV - aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, independentemente do grau de deficiência, desde que cumprido tempo mínimo de contribuição de 15 (quinze) anos e comprovada a existência de deficiência durante igual período.

Parágrafo único. Regulamento do Poder Executivo definirá as deficiências grave, moderada e leve para os fins desta Lei Complementar.

Art. 4º A avaliação da deficiência será médica e funcional, nos termos do Regulamento.

Art. 5º O grau de deficiência será atestado por perícia própria do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos para esse fim.

Art. 6º A contagem de tempo de contribuição na condição de segurado com deficiência será objeto de comprovação, exclusivamente, na forma desta Lei Complementar.

§ 1º A existência de deficiência anterior à data da vigência desta Lei Complementar deverá ser certificada, inclusive quanto ao seu grau, por ocasião da primeira avaliação, sendo obrigatória a fixação da data provável do início da deficiência.

§ 2º A comprovação de tempo de contribuição na condição de segurado com deficiência em período anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar não será admitida por meio de prova exclusivamente testemunhal.

Art. 7º Se o segurado, após a filiação ao RGPS, tornar-se pessoa com deficiência, ou tiver seu grau de deficiência alterado, os parâmetros mencionados no art. 3º serão proporcionalmente ajustados, considerando-se o número de anos em que o segurado exerceu atividade laboral sem deficiência e com deficiência, observado o grau de deficiência correspondente, nos termos do regulamento a que se refere o parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar.

Art. 8º A renda mensal da aposentadoria devida ao segurado com deficiência será calculada aplicando-se sobre o salário de benefício, apurado em conformidade com o disposto no [art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), os seguintes percentuais:

I - 100% (cem por cento), no caso da aposentadoria de que tratam os incisos I, II e III do art. 3º; ou

II - 70% (setenta por cento) mais 1% (um por cento) do salário de benefício por grupo de 12 (doze) contribuições mensais até o máximo de 30% (trinta por cento), no caso de aposentadoria por idade.

Art. 9º Aplicam-se à pessoa com deficiência de que trata esta Lei Complementar:

I - o fator previdenciário nas aposentadorias, se resultar em renda mensal de valor mais elevado;

II - a contagem recíproca do tempo de contribuição na condição de segurado com deficiência relativo à filiação ao RGPS, ao regime próprio de previdência do servidor público ou a regime de previdência militar, devendo os regimes compensar-se financeiramente;

III - as regras de pagamento e de recolhimento das contribuições previdenciárias contidas na [Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#);

IV - as demais normas relativas aos benefícios do RGPS;

V - a percepção de qualquer outra espécie de aposentadoria estabelecida na [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), que lhe seja mais vantajosa do que as opções apresentadas nesta Lei Complementar.

Art. 10. A redução do tempo de contribuição prevista nesta Lei Complementar não poderá ser acumulada, no tocante ao mesmo período contributivo, com a redução assegurada aos casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor após decorridos 6 (seis) meses de sua publicação oficial.

O Congresso Nacional ainda não regulamentou nenhuma das três exceções de critérios diferenciados para concessão de aposentadoria do RPPS(exceção quanto a aposentadoria de policiais).

## 4. REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Tendo como base a Constituição Federal podemos classificar quatro espécies de regimes previdenciários:

- a) Regime Geral da Previdência Social(RGPS), com fulcro no artigo 201 da CF;
- b) Regimes Próprios de Previdência Social(RPPS), com fulcro nos artigos 40, 42 e 142 da CF;
- c) Regime de Previdência Complementar Oficial ou Pública(RPCO), com previsão no artigo 40, §§ 14 e 15 da CF; e
- d) Regime de Previdência Complementar Privado(RPCP), com fulcro no artigo 202 da CF.

Para presente estudo, trataremos apenas dos RPPS e do RGPS, com destaque para o RGPS, tendo em vista que é o único regime que traz em sua legislação as normas para a concessão de aposentadoria especial. Até a constituição de 1988 também era o regime aplicado aos servidores públicos que eram celetistas, por terem vínculo com a Consolidação das Leis do Trabalho(CLT).

O estudo passara por comparações entre os dois regimes, e conforme dito acima com ênfase ao RGPS, em especial ao disciplinamento do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, e Lei Complementar nº 142/2013, cujas normas são utilizadas por analogia pelo STF em tese de mandado de injunção.

### 4.1. Regime Geral de Previdência Social(RGPS)

Esta disciplinada no artigo 201 da Constituição Federal e traz em seu *caput*:

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#).

O RGPS tem duas legislações básicas que regulamentam o contido no artigo 201 da Constituição, que são as Leis nº 8.212/91, conhecida como Lei de Organização e Custeio da Seguridade Social e a Lei nº 8.213/91, conhecida como Plano de Benefícios da Previdência Social.

O RGPS é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e tem como segurados todo e qualquer trabalhador da iniciativa privada, na condição de segurado obrigatório, incluindo os servidores públicos que não estejam protegidos por regime próprio, bem como aqueles que não se enquadram no RPPS, e ainda os que ocupam exclusivamente cargo em comissão e eletivo.

Barros (2012, p. 56) cita que o RGPS tem suas base financeiras guiadas pelo regime de repartição simples, traduzida por uma espécie de pacto social entre as gerações e segurados, em que os atuais contribuintes patrocinam os custos com aqueles que estão em gozo de benefícios, os quais anteriormente também já contribuíram para o custeio de seus antecessores, firmando-se assim nos princípios da solidariedade e do mutualismo.

#### 4.1.1 – Proteção do RGPS

Assim, dispõe a CF em seu artigo 201:

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 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 e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)



(...)

Entende a doutrina que as hipóteses acima de proteção pela Previdência Social são taxativas, onde o constituinte fez uso do princípio da seletividade, não se permitindo ao legislador criar outras hipóteses.

Realçamos que o contido no parágrafo primeiro do artigo 201 da CF foi basicamente repetida no artigo 40, § 4º, entretanto, com caráter mais amplo por prever atividade de risco.

#### **4.1.2 – Prestações previdenciárias cobertas pelo RGPS**

Barros(2012, p. 61) nos ensina que as prestações devidas pelo RGPS são definidas pela lei 8.213/91 que constitui o chamado plano de Benefícios da Previdência Social, sendo expressas tais prestações em benefícios e serviços. Os benefícios têm natureza pecuniária, pois são prestadas em dinheiro, enquanto os serviços são prestações diversas, consistentes estes em serviço social e reabilitação profissional, sendo, indistintamente, devidos tanto ao segurado quanto ao dependente.

Os segurados têm os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-família(salário-família) e auxílio-maternidade(salário-maternidade).

São concedidos somente aos dependentes a pensão por morte e o auxílio-reclusão.

#### **4.2. Regime Próprio da Previdência Social**

Os agentes públicos sempre tiveram tratamento diferenciado quanto à aposentadoria, desde a Constituição de 1891, que no seu artigo 75 previa a aposentadoria aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço, conforme já visto acima.

A Constituição de 1988 separa claramente os regimes previdenciários do servidor público dos trabalhadores em geral. O RGPS, artigo 201 da CF, está inserido dentro da Seguridade Social, disciplina nos artigos 194 a 204 da CF. Enquanto a previdência dos servidores públicos esta inserida em artigos diversos em especial no artigo 40.

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

A constituição traz as normas da RPPS, no artigo 40; no artigo 42, § 1º; e no artigo 142, § 3º, inciso X. O artigo 40 conforme visto acima são para servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos suas autarquias e fundações. O artigo 42, § 1º trata dos membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal; e o artigo 142, § 3º, inciso X da previdência dos militares das Forças Armadas.

A primeira lei que veio a tratar do assunto, de forma não muito sistemática, confundindo benefícios previdenciários com meros direitos institucionais foi a Lei nº 8.112, de 11/12/1990, conhecida como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

Oliveira(2011, p. 18) nos informa que com a Lei nº 8.112/90 os empregados celetistas foram transformados em servidores estatutários e, conseqüentemente, o Estado assumiu o passivo previdenciário dessa categoria de trabalhadores, o que gerou um crescimento gigantesco das despesas de pessoal dos entes públicos conjugado com critérios generosos para concessão de benefícios herdados pelo Regime Jurídico Único do Regime Estatutário(Lei nº 1.711/52). Cumpri ressaltar, ainda que os servidores da União eram promovidos quando aposentados e recebiam um acréscimo de 20 a 39% em seus proventos. Essas distorções, sem duvida contribuíram para aumentar as despesas publicas e, conseqüentemente, foram fatores, dentre outros, que provocaram, cumulativamente, o desequilíbrio financeiro e atual do regime.

No Rio Grande do Norte não foi diferente, pois o Regime Jurídico Único dos Servidores dos Servidores do Estado e Das Autarquias e Fundações Públicas Estaduais, Lei Complementar nº 122/94, assim previa em seu artigo 202:

Art. 202. O servidor ao qual é assegurado aposentadoria com proventos integrais é aposentado:

I - com a remuneração da classe imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado;

II - quando ocupante da última classe da carteira, ou de cargo isolado, com acréscimo de 20% (vinte por cento).

Esse artigo foi revogado pela Lei Complementar Estadual do Rio Grande do Norte nº 162/99 que manteve, entretanto, as situações jurídicas constituídas sob a vigência do artigo 202, incisos I e II acima revogados.

A União com base na sua competência concorrente estabelecida pelo artigo 24, inciso XII, da CF, estabeleceu através da Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998, a Lei Geral da Previdência no Serviço Público, para estabelecer um conjunto de normas gerais aplicáveis a si própria, aos Estados, ao Distrito e aos Municípios. Interessante notarmos o longo tempo de entre a Lei nº 8.112/90 que tratava o assunto de forma não sistêmica e a Lei nº 9.717/98.

Merece destaque também a Lei nº 10.887 de 18 de junho de 2004, que tratava da aplicação de disposições da Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, além de alterar dispositivos da Lei nº 9.717/98 e da Lei nº 8.213/91, e dava outras providências.

#### 4.2.1 Emenda Constitucional 03/93

A Emenda Constitucional 03, de 17 de março de 1993 incluiu o § 6º no artigo 40 da Constituição Federal, e assim determinava:

Art. 40

(...)

§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

Com essa emenda passou os servidores públicos passaram a contribuir para suas aposentadorias e pensões.

A Lei nº 9.783 de 28 de janeiro de 1999 previu então alíquotas que variavam de 9% a 12%, para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos. Posteriormente a Emenda constitucional 20/98 alterou o § 6º do artigo 40 da Constituição Federal, com assunto diverso, ao afirmar que 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. Portanto com redação totalmente estranha e diversa da anterior. A EC 20/98 alterou ainda o *caput* do artigo 40, e usou a expressão “servidores de cargos efetivos”, abrangendo, portanto, somente servidores ativos. Através da ADI 2010 o STF julgou inconstitucional os termos “e dos inativos e das pensionistas” conforme trecho da julgamento abaixo:

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO ADMITE A INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO.

- A Lei nº 9.783/99, ao dispor sobre a contribuição de seguridade social relativamente a pensionistas e a servidores inativos da União, regulou, indevidamente, matéria não autorizada pelo texto da Carta Política, eis que, não obstante as substanciais modificações introduzidas pela EC nº 20/98 no regime de previdência dos servidores públicos, o Congresso Nacional absteve-se, conscientemente, no contexto da reforma do modelo previdenciário, de fixar a necessária matriz constitucional, cuja instituição se revelava indispensável para legitimar, em bases válidas, a criação e a incidência dessa exação tributária sobre o valor das aposentadorias e das pensões. O regime de previdência de caráter contributivo, a que se refere o art. 40, *caput*, da Constituição, na redação dada pela EC nº 20/98, foi instituído, unicamente, em relação 'Aos servidores titulares de cargos efetivos(...)', inexistindo, desse modo, qualquer possibilidade jurídico-

constitucional de se atribuir, a inativos e a pensionistas da União, a condição de contribuintes da exação prevista na Lei nº 9.783/99. Interpretação do art. 40, §§ 8º e 12, c/c o art. 195, II, da Constituição, todos com a redação que lhes deu a EC nº 20/98.

No Rio Grande do Norte não foi diferente, a Lei nº 7.443 de 29 de janeiro de 1999 (um dia apenas depois da lei federal) instituiu contribuição sobre inativos e pensionistas conforme artigo 2º abaixo:

Art. 2º. Os inativos e pensionistas passam a contribuir, obrigatoriamente, para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, incidindo sobre os respectivos proventos e pensão desconto correspondente ao percentual atribuído a sua faixa remuneratória, nos seguintes termos:

I – 5% (cinco por cento) sobre o vencimento base até o limite de R\$ 520,00 (quinhentos e vinte reais);

II – 11% (onze por cento) sobre a parcela do vencimento-base que exceder a R\$ 520,00 (quinhentos e vinte reais) até R\$ 1.170,00 (mil cento e setenta reais);

III – 15% (quinze por cento) sobre a parcela do vencimento-base que exceder a R\$ 1.170,00 (mil cento e setenta reais) até R\$ 5.200,00 (cinco mil e duzentos reais);

IV – 20% (vinte por cento) sobre a parcela que exceder a R\$ 5.200,00 (cinco mil e duzentos reais).

A lei estadual citada foi revogada pela Lei nº 7.607 de 16 de junho de 1999.

Vemos, portanto, que a tentativa de se cobrar contribuição de inativos e pensionistas é anterior a Emenda Constitucional 41 de 2003 que veio a possibilitar tal cobrança.

#### **4.2.2 Emenda Constitucional 20/98**

Podemos sintetizar as principais alterações trazidas pela EC 20/98 conforme segue:

1) Somente servidores de cargos efetivo podiam se filiar ao regime próprio. Servidores ocupantes somente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e ainda os que ocupavam cargo temporário ou de emprego público, somente podiam se filiar ao regime geral.

2) Previu as contribuições devem resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime;

3) Definiu que a não poderia haver critérios diferenciados para se conceder aposentadoria, exceto os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições

especiais que prejudiquem a saúde e a integralidade física. Para o professor que comprovasse exclusivamente tempo de efetivo exercício do magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio teria direito à aposentadoria a partir de 30 anos de contribuição, se homem, e 25, se mulher;

4) Limitou o mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço dos servidores públicos em 60 anos e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente;

5) Estabeleceu um prazo de carência ao afirmar que o servidor de cargo efetivo que ingressar na administração pública a partir de 17 de dezembro de 1998 só terá direito à aposentadoria após ter cumprido um período mínimo de dez anos no serviço público e, pelo menos, cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Entretanto estabeleceu uma ressalva já, para os servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, é requerido apenas o exercício da atividade durante cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, dispensada a carência de dez anos no serviço público; Antes da emenda era comum um servidor contribuir a vida laboral quase todo, por exemplo, com um valor baixo, em virtude da remuneração do cargo que ocupava, e ao passar em um concurso que pagasse melhor e laborar apenas seis meses, se aposentar com remuneração do novo cargo.

6) Proibiu o acúmulo de cargos públicos com aposentadorias:

7) Proibição de acumulação de aposentadorias no âmbito do regime próprio de previdência social. A única exceção é para os cargos acumuláveis na forma da Constituição, ou daqueles que já tinham mais de uma aposentadoria em 16/12/98;

8) Estabeleceu um limite de valor para os proventos, pois os proventos de aposentadoria e as pensões não poderiam exceder, por ocasião de sua concessão, a remuneração referente ao cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão;

9) Vedou a inclusão para fins de cálculo e concessão de benefício de parcelas remuneratórias específicas;

10) Criou a previsão da possibilidade de instituir uma previdência complementar para os servidores públicos, de modo que passariam a se aposentar pelo teto do INSS, e o restante a depender da aposentadoria complementar. O Governo federal com base nessa possibilidade criou o FUNPRESP(Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal) através da Lei nº 12.618/12. Outros sete estados também já criaram suas previdências complementares para os servidores públicos, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco e Rondônia. Lembramos que esses planos

têm contribuição definida e não um benefício definido, portanto não se sabe quanto o servidor ira receber ao ser aposentado. Vai depender da rentabilidade do fundo. Do ponto de vista econômica dos Estados, os novos servidores passam a contribuir para um fundo específico, de modo que não entra novos recursos para bancar aposentadoria dos servidores antigos. Questiona-se a garantia jurídica desses novos fundos. Lembramos que em Minas Gerais os fundos financeiros e previdenciários foram unificados. O mesmo ocorreu no Rio Grande do Norte ao final de dezembro de 2014. O fundo financeiro que cobria aposentadoria para servidores que ingressaram até 2005 e o fundo previdenciário para servidores que se ingressaram após 2005. Como o fundo previdenciário era superavitário e o fundo financeiro deficitário, pois este não cobria as aposentadorias atuais, tendo o governo que arcar com cerca de R\$ 70 milhões por mês, eles foram unificados. Fica a dúvida do que pode acontecer com os recursos de uma futura previdência complementar, pois é notório que ao não entrar novos recursos para o agora fundo único, este passará a aumentar seu déficit.

#### **4.2.3 Emenda Constitucional 41/03**

A Emenda Constitucional 41 de 31 de dezembro de 2003 continuou as mudanças realizadas pela EC 20/98, fazendo com que o RPPS se aproximasse ainda mais das características do RGPS.

Houve a extinção da aposentadoria proporcional.

Com o intuito de se evitar aposentadorias com idades precoces, 48 anos para mulher e 53 anos para os homens, foi aplicado um redutor no valor da aposentadoria com proventos integrais por cada ano antecipado em relação às idades previstas no artigo 40, § 1º, alínea “a” e § 5º da Constituição Federal.

Foi extinta a integralidade, que permitia que o servidor se aposentasse com a remuneração integral que recebia ao se aposentar. Doravante o valor da aposentadoria será calculado com base nas remunerações que serviram de base a contribuição para os regimes do RGPS e para o RPPS. As 80% das maiores salários contribuição serviram para se fazer uma média aritmética. Com isso se cumpre o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Foi extinta também a paridade. A paridade permitia que os aposentados recebessem os reajustes dados aos servidores da ativa. Agora os valores das aposentadorias serão corrigidos com base em um índice inflacionário, definido em lei, onde se respeita o princípio da preservação do valor real dos aposentos. O fim da paridade dependendo do cenário

econômico pode até ser melhor para o servidor, em determinadas épocas, lembramos que na década de 80, conhecida como década perdida, e de arrocho salarial, os servidores da ativa não chegavam a ter um aumento salarial, quando muito recebiam reajustes até abaixo da inflação. O mesmo ocorre hoje em várias categorias menos organizadas, em que os salários não acompanham sequer a inflação. Num cenário de inflação em alta, e restrições orçamentárias, ter a aposentadoria pelo menos corrigida pela inflação, pode ser benéfica aos servidores aposentados, quando talvez, os da ativa não tenha aumento nenhum.

Houve ainda alteração nos cálculos das pensões por morte, onde foi aplicado um redutor de 30% sobre o valor que excedesse o teto do RGPS.

Estabeleceu ainda, tetos salariais diferenciados ao determinar no artigo 37, inciso XI:

Art. 37

(...).

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

Exemplo interessante ocorreu no Rio Grande do Norte, com a aplicação do redutor e do teto constitucional. O IPERN, primeiramente, reduziu os proventos até o subteto estadual, para, posteriormente, efetuar os cálculos previdenciários previstos no art. 40, § 7º, da Constituição Federal. O IPERN considerava o teto constitucional como sendo R\$ 11.661,00; correspondente ao subsídio mensal do Governador do Estado (CF, art. 37, XI). Se o servidor falecido recebia R\$ 30.000,00, primeiro se reduzia ao teto de R\$ 11.661,00 para depois aplicar um redutor de 30% sobre o que excedesse o teto do RGPS, de modo que ao final a pensionista recebia menos do que R\$ 11.661,00. Inúmeras pensionistas entraram na justiça que conseguiram que primeiro se aplicasse o redutor e depois se aplicasse o teto constitucional. Como exemplo, podemos citar o processo nº 2010.008955-7, onde o Tribunal de Justiça citando-se precedentes do próprio Tribunal, deferiu o pedido, sendo determinado ao

IPERN que pagasse “a integralidade da pensão previdenciária a que faz jus a Impetrante, na quantia bruta de R\$ 11.661,00 (onze mil, seiscentos e sessenta e um reais), devendo esse valor ser automaticamente atualizado pelo IPERN sempre que houver o aumento do valor do subteto constitucional para os servidores públicos estaduais.”

#### **4.2.4 Emenda Constitucional 47/05**

A Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho 2005, criou uma outra exceção aos critérios de aposentadoria diferenciada, ao prever a atividade de risco para o servidor publico, o que não foi feito para os trabalhadores regidos pela RGPS.

Criou ainda a possibilidade dos Estados e Distrito Federal fixarem em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça.

No Rio Grande do Norte essa faculdade foi exercida através da Emenda 11/2013. Parte dessa Emenda foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5087, pois previa a exclusão do teto remuneratório de vantagens de caráter pessoal adquiridas ate a promulgação da EC 41/2003.

A EC 47/05 criou ainda regras de transição, para servidores que ingressaram no serviço publico até 16 de dezembro de 1998 terem direito a aposentadoria integral em alguns casos desde que cumpridas determinadas regras.

## **5. APOSENTADORIA ESPECIAL**

Aposentadoria especial é aquela concedida por conta de critérios e requisitos diferenciados, que visa garantir ao segurado um menor tempo de serviço/contribuição para se aposentar em virtude de atividades em condições desfavoráveis para a sua saúde ou integridade física, ou ainda por ser portador de deficiência. Para os servidores públicos ainda por exercer atividades de risco.

Barros(2012, p. 79) nos ensina que a finalidade precípua dessa espécie de beneficio previdenciário esta relacionada com o principio da isonomia, buscando a ordem jurídica, de algum modo, igualar os segurados exercentes de atividade comum, aqueles cuja atividade profissional se deu de forma mais desfavorável e desgastante.

Grande dificuldade existe na doutrina para a definição da natureza jurídica da aposentadoria especial. Barros(2012, p.79) defende se tratar de aposentadoria por tempo de contribuição.



Castro e Lazarri(2008, p. 564) afirmam que a aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, com redução do tempo necessário a inativação, concedida em razão do exercício de atividades consideradas prejudiciais à saúde ou a integridade física. Ou seja, é um benefício de natureza previdenciária que se presta a reparar financeiramente o trabalhador sujeito a condições de trabalho inadequadas.

Leitão(2007, p. 70) defende com fortes argumentos que se trata de aposentadoria por tempo de serviço. O fato descrito na hipótese de incidência é nos termos do art. 57 da Lei nº 8.213/91, o exercício de atividade sujeita a condições especiais prejudiciais à saúde ou a integridade física durante um certo lapso de tempo. Informa ainda que sua conclusão deriva, também, da norma que permite a conversão de tempo de serviço especial em comum, para fins de aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, e que se fossem benefícios diversos, a utilização dessa técnica não seria possível.

Ao lermos a norma contida no artigo 57 da Lei nº 8.213/91 de forma mesmo literal, que às vezes de torna a mais pobre forma de interpretação não resta dúvidas que se trata de aposentadoria por tempo de serviço.

A discussão, entretanto, ganha novo contorno com a publicação da Lei Complementar nº 142/2013 que ao disciplinar a aposentadoria especial para os portadores de deficiência no RGPS utilizou a expressão tempo de contribuição e não tempo de trabalho/atividade/serviço. Utilizou-se para isso, da novidade trazida pela EC 20/98 que mudou a aposentadoria de tempo de serviço para tempo de contribuição.

Carrijo(2011, p. 21) afirma que diferentemente da aposentadoria por invalidez, o benefício da aposentadoria especial tem por finalidade afastar precocemente o trabalhador do mercado de trabalho antes que a incapacidade o atinja, evidenciando com clareza que o seu escopo é proteger a saúde ou integridade física do trabalhador com base na mera exposição ao risco, independentemente da comprovação de que esse risco atingiu a saúde do indivíduo. Ou seja, se aposenta antes que possa advir o risco de uma aposentadoria por invalidez. Anteriormente era vedado ao segurado que usufruía da aposentadoria especial continuar no exercício de atividades sob condições especiais, com base no parágrafo sexto do artigo 57 da Lei nº 8.213/91. Com a Lei nº 9.732/98, a matéria foi alterada e incluída agora no § 8º, dessa vez apenas afirmando que ao voltar a atividade ocorrerá cancelamento automático da aposentadoria. A aplicação desse parágrafo, no RPPS, traria questionamentos quanto a permissão ao pagamento do abono de permanência, pois por esse abono, o servidor permanece em atividade. Entendemos que quem recebe abono de permanência ainda não esta aposentado.

## 5.1 Aposentadoria Especial – Evolução Legislativa

A doutrina é majoritária em afirmar que a aposentadoria especial se deu com a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que assim previa no seu artigo 31:

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 esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo)

Entretanto devemos registrar que o próprio artigo 31, em seu § 2º afirmava que a aposentadoria dos aeronautas e dos jornalistas profissionais seriam regidas por lei específica.

A lei dos aeronautas foi a Lei nº 3.501/68 e a dos jornalistas a Lei nº 3.529/59.

O Decreto que citado no artigo 31 que regulamentou a lei foi o Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960.

Em 25 de março de 1964, o Decreto nº 53.831, trouxe a relação dos agentes químicos, físicos e biológicos e classificação das atividades profissionais, com os prazos mínimos para acesso a aposentadoria especial.

A Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968 suprimiu a idade mínima(50 anos) para a concessão do benefício. Carrijo(2011, p. 22) cita a importância dessa medida ao exemplificar que basta imaginar um trabalhador que ingressou no mercado de trabalho aos vinte anos de idade, exercendo atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção, cuja aposentadoria especial é obtida após quinze anos de atividades. Nesse caso, ao completar os quinze anos necessários a obtenção do direito a aposentadoria especial, esse trabalhador teria apenas trinta e cinco anos de idade e seria obrigado a permanecer no mercado de trabalho por, no mínimo, mais quinze anos. Na hipótese, um dano que se queria evitar com a jubilação precoce – a invalidez – deixa de ser mera possibilidade, transformando-se na contingência mais provável de atingir o trabalhador.

O Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, não trouxe maiores inovações ao instituto, relacionando em dois anexos, a relação de agentes nocivos e das atividades profissionais.

A Lei nº 6.887 de 10 de dezembro de 1980 veio possibilitar que o tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e em atividades especiais pudessem ser convertidas, e adicionadas, não apenas para a aposentadoria especial, bem como para a obtenção da aposentadoria comum.

O artigo 57 da Lei nº 8213/91 passou a ter a seguinte redação, dada pela lei 9.032 de 1995:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida esta 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

A alteração foi expressiva, pois antes, a aposentadoria especial era concedida em razão de atividade profissional, onde os trabalhadores laboraram em condições insalubres, perigosas e penosas; sendo atualmente concedidas em razão de exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos que prejudiquem a saúde ou integridade física (insalubridade).

A Constituição de 1988 previa a aposentadoria especial no RGPS originalmente no seu artigo 202, inciso II, onde fazia menção na forma da lei. A EC 20/98 revogou tal inciso e o inscreveu novamente no § 1º do artigo 201, solicitando entretanto, a sua regulamentação por Lei Complementar, ressaltando que enquanto não fosse publicado tal lei complementar permaneceria em vigor os artigos 57 e 58 da lei 8.213/1991.

A EC 47/05 trouxe a possibilidade de aposentadoria especial quando segurado portador de deficiência, o que foi regulamentado pela Lei Complementar nº 142/2013, no que tange aos trabalhadores regulados pelo RGPS.

## 5.2 Aposentadoria Especial – RPPS

De forma embrionária; pois havia uma mistura de aposentadoria especial (critério de tempo) com aposentadoria por invalidez; a aposentadoria com critérios diferenciados para o servidor público foi prevista na Constituição Federal de 1934 em seu artigo 170, § 5º:

Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

(..)

5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

A Constituição de 1937 traz uma evolução, pois prevê a possibilidade de critérios especiais de aposentadoria em razão da natureza do serviço, no artigo 156, letra “d”; e letra “e” mantém o sentido do exposto no artigo 170 da Constituição anterior conforme segue:

Art 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

(...)

d) 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;

e) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

Segundo Barros(2012, p. 86) a matéria ganharia maior clareza e amplitude com a Constituição de 1946, quando a distinção dos requisitos atingiria também a aposentadoria por tempo de serviço, assim dispondo o § 4º do seu art. 191: “Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos no inciso II, e no § 2º deste artigo”. O inciso II em referencia tratava da aposentadoria compulsória, aos 70 anos de idade. Já o § 2º tratava da aposentadoria por tempo de serviço, cujos vencimentos seriam integrais se o funcionário contasse com 30 anos ou mais de serviço; e proporcionais, se contasse tempo menor.

A Constituição de 1967 em seu artigo 100 § 2º afirmava:

Art 100 - O funcionário será aposentado:

(...).

§ 2º - 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 Emenda Constitucional nº 01/69 foi a primeira que exigiu lei complementar para disciplinar o assunto, não permitindo, portanto, lei ordinária, conforme:

Art. 103. Lei 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.

Com base na previsão do artigo 103 acima foi editada a Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985 que disciplina a aposentadoria especial do funcionário policial, onde se previa a aposentadoria voluntária, com proventos integrais, aos trinta e cinco anos de serviço, desde que contasse ao menos com vinte anos de exercício em cargo de natureza somente policial, ou de forma compulsória aos sessenta e cinco anos.

A Constituição de 1988, assim afirmava em seu artigo 40, § 1º que lei complementar poderá estabelecer exceções aos dispostos no inciso III, “a” e “c”, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

A Emenda Constitucional 20/98 aproximou a aposentadoria especial do servidor público ao trabalhador comum(à época), ao prever a aposentadoria especial apenas nos casos de insalubridade(prejudiciais a saúde ou a integridade física), excluindo os casos de penosidade e periculosidade. Assim o fez deslocando a matéria do § 1º para o § 4º do mesmo artigo 40, onde afirmava:

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.

(...)

§ 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.

Posteriormente a Emenda Constitucional 47/05 trouxe nova redação ao artigo 40, parágrafo quarto da constituição federal ao incluir duas novas possibilidades de aposentadoria especial para os servidores públicos(ao contrario do regime geral, onde a mesma emenda incluiu apenas mais um, a deficiência), por motivo de deficiência e por motivo de atividade de risco, conforme redação abaixo:

Art. . .....

(..)

§ 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:

I- portadores de deficiência;

II- que exerçam atividades de risco;

III- cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Entretanto já decorridos quase um quarto de século, as leis complementares que deveriam regulamentar a aposentadoria especial para os servidores públicos nunca foram promulgadas. Ao contrário do regime geral que já teve suas leis promulgadas a saber a Lei nº 8.213/91(utilizada enquanto não editada Lei Complementar, conforme permissão constitucional) e a Lei Complementar nº 142/2013. Essa omissão legislativa levou vários servidores públicos, de forma individual, ou através de seus sindicatos, a ingressarem com Mandado de Injunção para terem seus direitos efetivados.

Barbosa(2011, p.23) afirma não ser aceitável que um direito constitucionalmente estabelecido seja impossibilitado de ser usufruído devido a morosidade legislativa. A intenção do legislador ao mencionar uma Lei Complementar foi para melhor regular a matéria e não para impedir o seu efetivo exercício do direito.

### 5.3 Aposentadoria Especial – Policiais Civis

A Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, trata da aposentadoria do servidor policial civil, com a redação original:

Art. 1. O funcionário policial será aposentado:

I – voluntariamente, com proveitos integrais, após 30(trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20(vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;

II – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos(sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

A doutrina entendia que como a redação original do artigo 40, § 1º, estabelecia que a lei complementar poderia estabelecer exceções as regras de aposentadoria para o caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres e perigosas, os policiais por exercerem atividades perigosas, teriam amparo na Lei Complementar 51/85.

Posteriormente, entretanto, a EC 20/98 determinou no seu artigo 40 § 4º, que o tempo de atividades fosse exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física(insalubridade conforme define a doutrina). A leitura do artigo 1º da Lei Complementar 51/85 diz que dos 30 anos, somente 20 poderiam ser em atividade estritamente policial, ao contrário do que determinava a EC 20/98, onde exigia tempo exclusivo, e já não mais se referia a periculosidade, mas tão somente a insalubridade.

O Superior Tribunal de Justiça, entendeu que a LC 51/85 não havia sido recepcionada pela CF:

Recurso ordinário. Mandado de Segurança. Servidor Público. Comissário da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Aposentadoria especial. Inexistência de direito líquido e certo, em face do art. 40, CR/88 por não se tratar de trabalho em condições insalubres ou que coloquem em risco a integridade física do servidor.

Recurso desprovido. 1. A CR/88, em seu artigo 40, parágrafo 4, só admite a aposentadoria especial de servidor público, pelo efetivo exercício em condições insalubres ou que coloquem em risco a integridade física do servidor. 2. Não há que se falar em aposentadoria especial dos servidores da polícia civil do Estado de Santa Catarina, nos termos da Lei Complementar nr. 51/85, que não foi recepcionada pela CR/88. 3. Recurso desprovido(STJ – 6 T. – RMS 14.976/SC – Rel. Min. Paulo Medina – DJU 16.05.2005, p. 417)

O STJ afirmava que somente lei complementar federal poderia disciplinar o assunto:

Recurso em Mandado de Segurança. Administrativo. Aposentadoria especial. Policial. Contagem de tempo de serviço prestado especificamente naquela função. Lei Complementar 51/85. Disposição constitucional. Exceção. Interpretação restritiva. Necessidade de legislação federal. Conforme precedente análogo(RMS 10.457/RO), somente legislação federal, e não estadual, poderia dispor sobre o tema proposto(exceção do art. 40, § 4º da Constituição, com a disposição dada pela Emenda Constitucional 20/98), sendo mesmo inviável pretender se beneficiar de legislação anterior a vigência da atual Constituição. Recurso desprovido(STJ- 5 T. – RMS 13.848/MG – Rel. Min. Jose Aramando da Fonseca – Dju 01.07.2002).

Parece-nos com total razão, entretanto, Oliveira(2011, p. 53), que em sua brilhante monografia sobre o assunto assim dispôs:

“Contudo, há posicionamento diverso daquele esposado pelo STJ no RMS 13.848/MG, ao dispor que apenas lei complementar federal, e não estadual, poderia dispor sobre a aposentadoria especial dos policiais civis. Isto porque admitir apenas lei complementar federal seria desrespeitar o disposto no art. 24, XII, da Constituição de 1988, que prevê ser competência legislativa concorrente entre Estados e a União dispor sobre previdência social, máxime considerando o disposto no § 3º do mesmo art. 24 da Constituição de 1988, segundo o qual inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

O monografista afirma ainda que com base nesse entendimento foi editado a Lei Complementar Estadual nº 98/07 de Minas Gerais que disciplina a aposentadoria especial dos policiais civis naquele Estado.

O mesmo ocorreu no Estado de São Paulo onde foi promulgada a Lei Complementar nº 1062/2008 que disciplina a aposentadoria especial dos policiais civis naquele Estado.

Entretanto o Supremo Tribunal Federal analisando uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.817/DF, se manifestou pela recepção da LC 51/1985, onde trago parcialmente o voto da Ministra relatora, que foi acolhido por maioria:

Por todas as razões assim expostas, considerando recepcionada a Lei Complementar nº 51/85, voto pela procedência da presente ação declaratória de inconstitucionalidade formal e materialmente o art. 3 da Lei Distrital nº. 3.556, de 18 de janeiro de 2005. (STF/ADI 3817, Relatora: Ministra Carmem Lucia, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2008, Dje-064, Divulg. 2/4/2009. Public. 3/4/2009 Ement. Vol. 255-01, p. 59, RTJ Vol. 209-01, p. 118)

Diante da decisão do STF, não existe mais razões para policiais civis entrarem com mandados de injunção, de modo que o STF tem negado os que estão sendo ajuizados.

Bom lembrar que leis complementares estaduais continuam em vigor, de forma suplementar, e a lei federal como norma geral.

### 5.3.1 Aposentadoria Especial – Policiais Civis - Mulher

As mulheres possuem tratamento diferenciado no tocante a aposentadoria, tanto no RGPS, com base no artigo 201, § 7º, da Constituição Federal quanto no RPPS, com fulcro no artigo 40, § 1º, inciso II da Constituição Federal.

Entretanto tal fato não estava consubstanciado na LC 51/85 onde homens e mulheres policiais tinham o mesmo tratamento.

Vide que na LC 142/2013 que trata de critérios diferenciados para aposentadoria por deficiência já havia tratamento diferenciado para homens e mulheres.

Corrigindo a injustiça com as policiais civis foi promulgada a Lei Complementar nº 144, de 14 de maio de 2014 que assim determina:

Art. 1º A ementa da [Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“[Dispõe](#) sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal.”

Art. 2º O art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“[Art. 1º](#) O servidor público policial será aposentado:

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.”  
(NR)

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Nota-se que a Lei Complementar nº 144/2014 fala em aposentadoria integral no inciso II do artigo 1º, independentemente se o servidor entrou no serviço público antes ou após a EC 41/2003. Vê-se um avanço no que diz respeito ao que se entende por requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadorias.

No Estado de São Paulo, entretanto, a Unidade Central de Recursos Humanos da Secretária de Gestão Pública, em conjunto com o órgão previdenciária SPPREVI, em 04/11/2014, expediu instrução normativa conjunta UCRH/SPPREVI 03, que entende que o conceito de proventos integrais não deve ser equiparado com a última remuneração do servidor, aplicando-se a média aritmética, conforme:

A São Paulo Previdência – SPPREV e a Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Gestão Pública, em razão da edição da Lei Complementar Federal 144, de 15-05-2014, que alterou a Lei Complementar Federal 51, de 20-12-1985, e em



atendimento ao Despacho do Secretário Chefe da Casa Civil de 23-9-2014, exarado no Processo PGE 16847-574711-2014, expedem o presente regulamento, em substituição a Instrução Conjunta 02 de 12-08-2014.

(...)

II – O conceito de proventos integrais não deve ser equiparado com a última remuneração do servidor, aplicando-se o cálculo da média aritmética fixada pelo artigo 40, §§ 3º e 17, do artigo 40 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal 10.887/2004, cujos ajustes deverão observar o disposto no artigo 40, § 8º da CF/88, regulado pela Lei Complementar Estadual 1.105/2010, conforme entendimento exarado no Parecer CJ/SPPREV 788/2014.

Os servidores policiais de São Paulo insatisfeitos, já vinham recorrendo a justiça, e obtendo a integralidade conforme segue:

MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. PRETENSÃO DE REFORMA DA SENTENÇA QUE JULGOU PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO MEDIATO. APOSENTADORIA ESPECIAL. PARIDADE E INTEGRALIDADE DE PROVENTOS.

Cômputo de período superior a 30 (trinta) anos de contribuição, somando 20 (vinte) no exercício de atividade estritamente policial. Atendimento dos pressupostos da impetração. Certeza jurídica e certeza material. Reconhecimento do direito à aposentadoria especial, em favor de investigador de polícia civil que ingressou na carreira antes da vigência da EC 41/ 2003. Inexigibilidade de idade mínima. Inteligência da LC Federal 51/1985 da LC Estadual nº. 1.062/2008. Precedentes. INTEGRALIDADE DOS PROVENTOS E PARIDADE. Tratamento transitório dos benefícios previdenciários dos servidores. Prevalência da integralidade e paridade dos proventos. Ingresso no serviço público antes da Emenda Constitucional n.º 41/03. Inaplicabilidade da Lei Federal n.º 10.887/04, que somente se aplica àqueles que se aposentarem na forma do artigo 2º da Emenda Constitucional n.º 41/03. Apelante pretende a aposentadoria na forma do artigo 6º da EC n.º 41/03. Reforma da sentença. Concessão da segurança. RECURSO DO IMPETRANTE PROVIDO E REJEITADO O REEXAME NECESSÁRIO. (TJSP – Processo: APL 00124497420138260053 SP 0012449-74.2013.8.26.0053 Relator: José Maria Câmara Junior. Julgamento 02/04/2014 .Publicação: 03/04/14.

O caso acima trata-se de um servidor policial que entrou no serviço público antes da EC 41/2003. Acreditamos que vários questionamentos serão feitos no futuro então para os policiais que entraram após a EC 41/2003, em virtude da Lei Complementar tê-los garantido a integralidade independentemente da época do ingresso no serviço público.

## 6. PROJETOS LEIS COMPLEMENTARES 554/2010 E 555/2010

Dorme no Congresso Nacional o PLP 554 desde o ano de 2010, sem que ainda tenha sido levado a plenário. O que só confirma a morosidade do poder legislativo em regulamentar os direitos assegurados pela Constituição. Assim é parte do projeto:

Art. 1º A concessão de aposentadoria especial, de que trata o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição, ao servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que exerça atividade de risco fica regulamentada nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se atividade que exponha o servidor a risco contínuo:

I - a de polícia, relativa às ações de segurança pública, para a preservação da ordem pública ou da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, exercida pelos servidores referidos nos incisos I a IV do art. 144 da Constituição; ou

II - a exercida no controle prisional, carcerário ou penitenciário e na escolta de preso.

Art. 3º O servidor a que se refere o art. 2º fará jus à aposentadoria ao completar:

I - vinte e cinco anos de efetivo exercício em atividade de que trata o art. 2º ;

II - cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;

III - trinta anos de tempo de contribuição; e

IV - cinquenta e cinco anos de idade, se homem, e cinquenta anos, se mulher.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nos §§ 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição às aposentadorias especiais concedidas de acordo com esta Lei Complementar.

(...)

Art. 6º São válidas as aposentadorias concedidas até a entrada em vigor desta Lei Complementar com base na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, ou em leis de outros entes da federação, desde que atendidas, em qualquer caso, as exigências mínimas constantes da referida Lei Complementar nº 51, de 1985.

§ 1º As aposentadorias de que trata o caput e as pensões decorrentes terão os cálculos revisados para serem adequados aos termos das normas constitucionais vigentes quando da concessão. § 2º Na hipótese do § 1º, não haverá diferença remuneratória retroativa ou redução do valor nominal da aposentadoria ou da pensão concedida.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Fica revogada a Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.

O PLP 554/10 foi apensado ao PLP 330/06, que trata de assunto semelhante. Os textos já foram aprovados pelas Comissões de Seguridade Social e Família; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Atualmente esta sendo analisada pela Comissão de Trabalho, para posteriormente ir a plenário.

As atividades consideradas de risco são bastante reduzidas no projeto, de modo que inúmeras outras categorias, como, por exemplo, oficiais de justiça e auditores fiscais, vêm agindo com seus sindicatos para serem enquadrados no projeto. Muitas legislações estaduais inclusive garantem o adicional de periculosidade para diversas outras categorias.

O PLP 554/10 representa um retrocesso em relação à atual Lei Complementar 51/85, recepcionada pela Emendas Constitucionais 20, 41 e 47. O projeto pretende substituir a LC 51/85, mas não garante a integralidade no ato da aposentadoria, além de exigir que o servidor que exerce atividade de riscos só faça jus à aposentadoria especial se cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) 30 anos de contribuição, sendo 25 deles de efetivo exercício em atividade de risco;
- b) 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria; – 55 anos de idade, se homem, e 50, se mulher.

A Lei Complementar 51/85 concede ao policial o direito à aposentadoria integral após 30 anos de serviço e 20 em cargo de natureza estritamente policial, se homem; ou após 25 anos de serviço e 15 em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. A diferenciação entre homens e mulheres é limitada no projeto de lei.

O PLP 555/2010 dispõe sobre a aposentadoria para os servidores que labutam em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Trazemos aqui parte do texto:

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.

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.

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.

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.

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.

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.

(...)

Nota-se que ao contrário do RGPS que no artigo 57 da Lei nº 8.213/91 fala em 15, 20 ou 25 anos em atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física, o PLP 555/2010 define apenas o tempo de 25 anos, em prejuízo ao servidor público.

Também podemos criticar trechos da proposta governamental que não cita a possibilidade do servidor usar o seu contracheque(prova documental) ou testemunhas para comprovar o período em que exerceu atividades insalubres. De fato o parágrafo único do artigo 4, se mostra bastante burocrático e de difícil comprovação por parte do servidor, pois nem todos os Estados e Municípios, por exemplo, possuem ou possuiriam esse órgão citado.

Estranhamente o Governo Federal não enviou ao congresso nenhuma PLP que verse sobre a aposentadoria especial para os portadores de deficiência, mesmo após a edição da Lei complementar 142/2013 que versa sobre os trabalhadores abrangidos pela RGPS.

A Deputada Federal Maria Lucia Prandi, do Partido dos Trabalhadores, apresentou o PLP 431/14 que versa sobre aposentadoria especial dos servidores públicos portadores de deficiência. Parece-nos, entretanto, que tal propositura, possui vício de iniciativa, pois conforme o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, tal propositura caberia de forma privativa ao Presidente da República, a quem compete enviar ao Congresso Nacional projetos de lei que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

## **7. MANDADO DE INJUNÇÃO**

Importante se faz o estudo do mandado de injunção e sua jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, para entendermos do porque a impetração de mandados de injunção por parte dos servidores públicos, a fim de terem efetivado a aposentadoria especial.

A previsão legal do mandado de injunção esta na Constituição Federal, artigo 5º, inciso LXXI:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

Lenza(2009, p. 738 apud HOMANN, 2013, p. 19) nos ensina que o mandado de injunção surge para “curar” uma “doença” denominada síndrome de inefetividade das normas constitucionais.

### **7.1 Origem, Natureza Jurídica, e Abrangência do Mandado de Injunção**

Podemos afirmar que o mandado de injunção é uma novidade no direito constitucional brasileiro, que se deu a partir da Constituição Federal de 1988.

Podemos dizer que o mandado de injunção tem sua origem no o writ *of injuncion*, do direito inglês e americano, que permitem o julgamento por equidade quando uma norma se mostra inadequada, insuficiente, ou incompleta para julgar um caso concreto, ou mesmo o *ingiunzione*, no direito italiano.

Bonavides(2008, p 551) afirma que o mandado de injunção esta tão nacionalizado em sua feitura, conteúdo e forma que dificilmente um jurista dos países de origem o reconheceria. Oliveira(2004, p. 24) entretanto pondera:

“não nos parece correto exigir que exista perfeita identidade do instituto pátrio com seu similar alienígena. Em verdade, o constituinte brasileiro não concedeu o instituto. Não. Amoldou o já existente à realidade brasileira. A sua origem remota esta atrelada aos direitos inglês e norte-americano, sofrendo influência do direito português”

Podemos afirmar que o mandado de injunção é um remédio constitucional de natureza civil, com procedimento especial que permite suprir uma omissão do poder publico, de modo a viabilizar um direito ou uma liberdade prevista na Constituição.

Uma corrente entende que o mandado de injunção somente se aplica aos direitos fundamentais e políticos, não alcançando outros direitos, como os direitos sociais, por exemplo, entre seus defensores podemos citar Ferreira Filho(1990, p 158-159), que afirma que a omissão de normas dos demais direitos reclama ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Barros(2012, p. 197) informa existir uma corrente intermediária que defende que o mandado de injunção pode abranger os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos à nacionalidade e os direitos políticos, porém restringindo somente a estes elencados. Essa corrente seria defendida por J.J Calmom de Passos e Celso Ribeiro Bastos.

Ainda Barros(2012, p. 198) informa um terceira corrente onde a proteção do mandado de injunção cobriria quais direitos e liberdades constitucionais, quer sejam individuais ou

coletivas, e cita Luis Roberto Barroso, como um dos seus defensores. O Supremo Tribunal Federal adota essa corrente extensiva ou abrangente, conforme MI 107-QO.

## **7.2 O mandado de injunção na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Muitas dúvidas surgiram na doutrina quanto aos efeitos do mandado de injunção desde os seus primeiros julgamentos até hoje. Vários julgamentos davam efeitos divergentes, em virtude das inúmeras correntes doutrinárias que se digladiavam em suas teses. Às vezes, as decisões se limitavam a simplesmente declarar a omissão legislativa; outras, declaravam a omissão e estabeleciam prazo para o poder competente regulamentar o direito prejudicado; e em outros casos determinavam a fruição do direito prejudicado pela omissão normativa.

O primeiro mandado de injunção julgado pelo Supremo Tribunal Federal foi o MI 107, em 1989. Naquela época entendia o STF que o poder judiciário poderia somente declarar a morosidade do legislador, e recomendar a elaboração de uma norma, nada podendo fazer de forma concreta para efetivar o direito pretendido. O STF endossava então a tese de provimentos meramente declaratórios, ou tese não concretista. O MI 107 teve como relator o Ministro Moreira Alves, e o seu voto foi acompanhado pela maioria dos demais ministros. Entendiam que ao poder judiciário não é permitido legislar, e que não podiam compelir o Legislativo a legislar, pois feriria a separação de poderes, determinada no artigo 2º da Constituição Federal. Com isso os efeitos do mandado de injunção se assemelhavam a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Logicamente que a idéia dos efeitos do mandado de injunção foi sendo aprimorada, tendo os ministros Carlos Veloso e Marco Aurélio, no MI 176-QO/PE e no MI 95-RR defendido posicionamento divergente, embora tenham sido votos vencidos para a tese não concretista. Esses ministros defendiam a tese concretista individual direta, onde já defendiam a implementação do direito em relação ao autor.

O STF no MI 283-5/DF evoluiu seu entendimento para uma tese concretista individual intermediária, onde seu principal defensor no STF era o Ministro Neri da Silveira, que defendia uma mitigação da tese não concretista. Defendia que primeiro deveria ser comunicado a omissão, dando um prazo para o poder público emitir a norma, e não o fazendo, aí sim, poderia o poder judiciário assegurar ao prejudicado a satisfação do seu direito. O Relator do MI 283 foi Ministro Sepúlveda Pertence, onde pela importância copiamos parte da ementa abaixo:

EMENTA - Mandado de injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito a reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8., par.3.,

ADCT: deferimento parcial, com estabelecimento de prazo para a purgação da mora e, caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos.

(...)

4. Premissas, de que resultam, na espécie, o deferimento do mandado de injunção para: a) declarar em mora o legislador com relação a ordem de legislar contida no art. 8., par.3., ADCT, comunicando-o ao Congresso Nacional e a Presidência da Republica; b) assinar o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada; c) se ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação a reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem;(...) (STF. Processo MI 283. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 20/03/1991. Publicação: DJ de 14/11/1991)

Alguns doutrinadores, onde citamos Moraes(2007, p. 173) não viam na decisão acima, como um abandono da tese não concretista. Defendia que houve uma mera evolução, ainda insipiente dos efeitos do mandado de injunção. Tal ocorreu porque diante da tese meramente não concretista, o poder público, em especial o Congresso Nacional, absolutamente pouco fazia, ao receber o comunicado da omissão legislativa.

O STF começou de fato a mudar seu entendimento a partir do julgamento dos MI 712/PA e MI 670/ES que tiveram como relatores os Ministros Eros Grau e Mauricio Correia respectivamente. O julgamento começou em 07/06/2006, mas foi suspenso, retornando seu julgamento em 12/04/2007, oportunidade em que foi suspenso novamente devido a pedido de vistas, entretanto já tinham votado ministros suficientes, estabelecendo maioria para a tese concretista. Bom lembrar, entretanto, que os ministros poderiam mudar seus votos. Pelos MI citados se previa a injunção com caráter normativo constitutivo, aplicando-se a lei geral de greve, Lei nº 7.783/89, ao serviço público.

Entretanto, o STF foi além do que entendia a doutrina dominante, pois além de acolher a tese concretista, estendeu seus efeitos para todos os servidores públicos, produzindo efeitos *erga omnes*, saindo, portanto, do campo concretista individual para a concretista geral, pelo menos nos casos citados. O STF primou pela economia processual, embora com certa dose de ativismo judicial e com certo avanço no que diz respeito a separação de poderes. Todavia, nessa decisão, de direito de greve, não condenou o Estado a uma obrigação positiva, apenas um obrigação para observância de um direito do servidor publico, ao direito de greve. Diante disto acertou o STF no caso em efetuar efeitos gerais a sua decisão.

### 7.2.1. A concessão da aposentadoria especial do servidor público pela via da injunção.

O primeiro caso julgado pelo STF em mandado de injunção que envolvia a aposentadoria especial para o servidor público, no qual o foi deferida a intenção do servidor público, foi o MI 721-DF. Tratava-se de uma servidora pública que trabalhava como auxiliar de enfermagem, atividade considerada insalubre. Essa MI teve seu julgamento concluído em 30/08/2007, após vista do Ministro Eros Grau, tendo todos os Ministros acompanhado o voto do Relator Ministro Marco Aurélio, do qual extraímos pela importância temática, parte do seu voto:

“É tempo de se refletir sobre a timidez inicial do Supremo Tribunal quanto ao alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a separação e harmonia entre os Poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa, em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do art. 5º da Constituição Federal, ao cidadão. Impetra-se este mandado de injunção não para lograr-se simples certidão da omissão do Poder incumbido de regulamentar o direito a liberdades constitucionais, a prerrogativas inerentes a nacionalidade, à soberania e à cidadania. Busca-se o Judiciário na crença de lograr a supremacia da lei fundamental, a prestação jurisdicional que afaste as nefastas consequências da inércia do legislador. Conclamo, por isso, o Supremo, na composição atual, a rever a óptica inicialmente formalizada, entendendo que mesmo assim, ficará aquém da atuação dos Tribunais do Trabalho, no que, nos dissídios coletivos, a eles a Carta reserva, até mesmo, a atuação legiferante, desde que, consoante prevê o § 2º do artigo 114 da Constituição federal, sejam respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho. Está-se diante de situação concreta em que o Diploma maior recepciona, mesmo assim de forma mitigada, em se tratando apenas do caso vertente, a separação dos Poderes que nos vem de Montesquieu. Tenha-se presente a frustração gerada pelo alcance emprestado pelo Supremo ao mandado de injunção. Embora sejam tantos os preceitos da Constituição de 1988, apesar de passados dezesseis anos ainda na dependência de regulamentação, mesmo assim não chegou à casa do milhar na interpretação dos mandados de injunção”(MI 721, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007. Dj. 29/11/2007, Public. 30/11/2007, DJ 30/11/2007)

Com o brilhante voto do Ministro Relator Marco Aurélio, o STF mudou seu posicionamento quanto ao mandado de injunção para concessão de aposentadoria para o servidor público, quando em julgamento, por exemplo, do MI 462, afirmava que se tratava de faculdade conferida ao legislador, que ainda não a teria exercida, não havendo, portanto, direito constitucional a aposentadoria especial, cujo exercício dependia de norma regulamentadora, ou ainda no MI 592 onde o STF afirmava descaber confundir preceito constitucional assegurador de um certo direito com a autorização para o legislador, em opção político-legislativa, criar exceções à regra de contagem do tempo de serviço.



Trago a ementa da MI 721:

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 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 público, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, § 1º, da Lei. nº 8.213/91. (MI 721, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007. Dj. 29/11/2007, Public. 30/11/2007, DJ 30/11/2007)

Essa decisão do STF ao contrário do MI 712, direito de greve, não trazia efeitos *erga omnes*, e, portanto, não tinha caráter concretista geral, mas sim da tese concretista individual, pois só trazia efeito para as partes. Diante do exposto inúmeras categorias entraram com mandado de injunção no STF, de modo que em poucos anos, o número de mandados já superava em três vezes todos os mandados anteriormente ajuizados no STF. A corte então em questão de ordem levantada pelo Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento da MI 795/DF no ano de 2009, autorizou os Ministros a decidirem de forma monocrática e de forma definitiva os casos idênticos.

O STF julgou posteriormente alguns casos de mandado de injunção para os servidores que exercem atividade de risco, que ainda não possui nenhuma norma a regulamentando mesmo no RGPS. Entretanto assim mesmo vinha concedendo o mandado, mandando aplicar a Lei nº 8.213/91, que no seu artigo 57 fala apenas em casos de insalubridade (saúde ou a integridade física). Citamos, como exemplo, o MI 1614 impetrado pela Unafisco Sindical – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.. O advogado do impetrante foi o Constitucionalista Pedro Lenza. O relator do MI foi o Ministro Aurélio, onde trazemos trecho do seu voto:

(...)

2. Ante os referidos pronunciamentos, julgo procedente o pedido formulado para, de forma mandamental, assentar o direito dos substituídos à contagem diferenciada do tempo de serviço em

decorrência de atividades exercidas em trabalho especial, aplicando-se o regime da Lei nº 8.213/91, para fins da aposentadoria de que cogita o 4º do artigo 40 da Constituição Federal, cabendo ao órgão a que integrados o exame do atendimento ao requisito tempo de serviço.

Outro mandado de injunção que teve como atividade de risco foi o promovido pela Associação dos Servidores do Poder Judiciário de Pernambuco, onde foi concedida aos oficiais de justiça, o direito a aposentadoria especial. Trata-se do MI 2561, de relatoria do Ministro Luis Fux. Essa MI teve transito em julgado no dia 30/10/2013..

O Supremo Tribunal Federal de acordo com o artigo 103-A da Constituição Federal e do artigo 2º da Lei nº 11.417/2006 pode súmulas vinculantes. Com base nesses dispositivos o STF editou a Súmula Vinculante 33, que ao contrário de decisões anteriores do STF faz menção agora exclusivamente ao inciso III, do artigo 40, § 4º, a saber: prejudiciais a saúde ou integridade física. Em sessão de 9 de abril de 2014, o Tribunal Pleno editou o seguinte enunciado de Súmula Vinculante, que publicada no Diário Oficial de 24 de abril de 2014:

**Súmula Vinculante nº 33** - Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Nota-se também a súmula não faz menção ao inciso I, do artigo 40, § 4º, a saber: portadores de deficiência, não obstante já tenha a Lei Complementar 142, de 8 de maio de 2013 que rege os trabalhadores do RGPS. Isso, talvez, porque o artigo 103-A da Constituição exige reiteradas decisões sobre a matéria, o que devido ao prazo curto não tenha sido ainda possível. Mas é uma questão de tempo, para se atualizar essa súmula.

Quando da votação no STF, da proposta de súmula vinculante PSV 45, que culminou na Súmula Vinculante 33, o Ministro Joaquim Barbosa, na época Presidente do Tribunal assim se manifestou:

Por fim, em relação à atividade de risco, ressalto que a Corte firmou entendimento no sentido da recepção da LC 51/1985 para os servidores que exercem atividade policial. Contudo, o Tribunal ainda não se manifestou acerca das demais atividades de risco, tendo em vista a não conclusão do julgamento do MI 833, rel. min. Cármen Lúcia e do MI 844, rel. min. Ricardo Lewandowski, que tratam precisamente sobre esta questão.(STF, Dje 232/2014, divulgação 30/10/2014).

Percebemos, entretanto, conforme já dito acima que havia sim decisões, inclusive com transito em julgado que garantiam a aposentadoria especial para os trabalhadores que exerciam atividades de risco.

Em junho de 2015, o STF denegou os MI 844 e 833 por maioria. Esses mandados visavam o reconhecimento do direito à aposentadoria especial aos ocupantes do cargo de oficial de justiça avaliador federal, aos inspetores e agentes de segurança judiciária e a analistas e técnicos com atribuições de segurança. Os relatores votaram favoravelmente, mas foram votos vencidos. O Ministro Luiz Fux, juntamente com o Ministro Luís Roberto Barroso entenderam que embora houvesse omissão legislativa, apenas nas atividades nas quais houvesse risco contínuo, seria possível reconhecer este direito. O Ministro Teori Zavascki entendia que havia omissão legislativa, mas rejeitou a aplicação a LC 51/85. O Ministro propunha que a omissão fosse suprimida com a aplicação da súmula vinculante 33.

## **8. ATOS NORMATIVOS**

A administração pública federal, a fim de dar cumprimento as diversos mandados de injunção, elaborou normas administrativas.

Inicialmente foi editada a Orientação Normativa MPOG/SRH nº 06 de 21/06/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que foi posteriormente revogada pela Orientação Normativa MPOG/SRH nº 10, de 5/11/2010 que estabeleceu normas de orientação aos órgãos e entidades da administração federal, alcançando, portanto, apenas os servidores públicos federais.

Já a instrução normativa MPS/SPS nº 01 de 22/07/2010, do Ministério da Previdência Social, abrange todos os servidores públicos vinculados ao RPPS, quer seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, e estabelece instruções para conhecimento do tempo de serviço exercido sobre condições especiais prejudiciais à saúde ou a integridade física.

Registra-se que o artigo 2º, § 1º, da instrução acima, afirma que o tempo de atividade não pode ser feito por meio de prova exclusivamente testemunhal ou com base no recebimento do adicional no contracheque, o que se mostra arbitrário, pois todos os meios de prova deveriam ser admitidos.

O artigo 14 ainda da IN MPS/SPS nº 01/2010 estabelece o cálculo da aposentadoria será feito com base em média aritmética, desrespeitando assim garantia constitucional para aqueles que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003. A integralidade sem média remuneratória é consequência constitucional para os servidores que ingressaram no serviço público até a promulgação da EC 41/2003, não podendo portanto serem retiradas através de mera instrução normativa.

Posteriormente a IN 01/2010 foi alterada IN MPS/SPS nº 03 de 23/05/2014 onde reafirmou o calculo de aposentadoria pela media aritmética, bem como incluiu os casos de aposentadoria com previdência complementar. Inclui ainda o artigo 16-A para impedir a conversão de tempo especial em comum.

A IN MPS/SPS nº 02, de 13/02/2014 estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em mandado de injunção, à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, do artigo 40 da Constituição Federal.

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal garantiu aos trabalhadores a possibilidade de critérios diferenciados para a aposentadoria, com a possibilidade de se aposentar com menor tempo de contribuição. Esse tipo de aposentadoria é conhecida como aposentadoria especial.

Para os servidores públicos, a aposentadoria especial abrange, as atividades de risco, as atividades que coloquem em risco a saúde ou a integridade física, e ainda aos portadores de deficiência.

Acreditamos que o grande objetivo da aposentadoria especial é evitar que um mal maior venha a acontecer ao trabalhador, de modo que se tenha que aposentá-lo por invalidez, além é claro, do desgaste maior a que estão submetidos esses trabalhadores.

A aposentadoria especial dos trabalhadores regidos pelo Regime Geral da Previdência Social, já se encontra regulamentada, pois a Lei nº 8.213/91, conforme determinação constitucional, se aplica aos casos de risco a saúde ou a integridade física, enquanto não editado lei complementar específica. Para os portadores de deficiência a Lei Complementar nº 142/2013 veio a regulamentar esse tipo de aposentadoria especial.

Para os servidores públicos a aposentadoria especial nunca foi regulamentada, com exceção, a Lei Complementar nº 144/2014, que alterou a Lei Complementar 51/85, mas de forma bastante tímida limita a atividade de risco a policiais, quando outras categorias como oficiais de justiça e auditores fiscais também exercem atividades de risco. No Rio Grande do Norte, os Auditores Fiscais do Tesouro Estadual, recebem por determinação judicial, adicional de periculosidade.

Os projetos de leis complementares existentes no Congresso Nacional não evoluem, e trazem, muitas vezes, prejuízos aos servidores como o PLP nº 555/2010 que estabelece prazo

único de 25 anos de contribuição para os que laboraram em atividade de risco a saúde ou a integridade física, quando na Lei nº 8.213/91 varia de 15 a 25 anos. Ou mesmo o PLP 555/2010 que embora avance no que diz respeito à ampliação das atividades de risco, ao incluir os agentes penitenciários, ainda é prejudicial aos policiais se comparadas a LC 144/2014, pois estabelece prazos superiores de atividade e a diferenciação entre homens e mulheres, também é menor. O PLP 431/14 que visa disciplinar a aposentadoria especial do servidor com deficiência, possui vício de iniciativa.

Diante da inércia do Congresso Nacional, vários servidores entraram com mandado de injunção no STF para que tivessem seus direitos assegurados.

Inicialmente o STF vinha negando esses pedidos, alegando o princípio da separação de poderes. Posteriormente veio a conceder esses benefícios, no que muitos chamam de ativismo judicial. É fato que o poder não admite vácuo. E se o Congresso não legisla, infelizmente, o Supremo acaba legislando.

Com base nas inúmeras decisões em mandado de injunção o STF editou a Súmula Vinculante 33, mas essa se mostrou limitada aos servidores que laboram em atividade de risco a saúde ou a integridade física, não abrangendo, portanto, aos que trabalham sobre risco ou portadores de deficiência. Isso não impede, claro, que servidores possam ingressar com mandados de injunção para essas demais hipóteses. A hipótese de deficiência não foi sumulada devido a recente LC 142/2013, já que se necessita de reiteradas decisões para se editar uma súmula vinculante, conforme determina a Constituição.

Diante dos inúmeros mandados de injunção ganhos na justiça pelos servidores, a administração pública editou atos/instruções normativas que visavam orientar a administração na concessão desses benefícios. Conforme vimos não garantem sequer a aposentadoria com proventos integrais aqueles que ingressaram antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, ou ainda novas interpretações quanto ao conceito de integralidade, como visto no Estado de São Paulo.

Podemos concluir que os servidores públicos vêm conseguindo no poder judiciário, a possibilidade de se aposentar de forma especial, via mandado de injunção, que culminou inclusive na Súmula Vinculante 33, apesar das dificuldades impostas em atos normativos inconstitucionais.

A monografia foi realizada com base em pesquisa instrumental, que buscou com base na legislação, na doutrina e na jurisprudência, a solução para problemas práticos, referentes à aposentadoria especial.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Fabrícia de Fátima Sousa. **Aposentadoria Especial para o Servidor Público: A mora legislativa e a decisão do Supremo Tribunal Federal**. Monografia. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2011.
- BARROS, Clemilton da Silva. **A Aposentadoria Especial do Servidor Público e o Mandado de Injunção**. 1 Ed. Campinas: Servanda, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23 Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRITO, Eleazar Cavalcante de. **Regras de Transição na Aposentadoria por Invalidez no RPPS: Um estudo dos requisitos para aposentadoria com proventos integrais e paridade, à luz das emendas constitucionais nº 41/03, 47/05 e 70/12**. Monografia. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus, 2014.
- CARRIJO, Artur de Sousa. **Aposentadoria Especial no Serviço Público: a atuação do Supremo Tribunal Federal sob a ótica da constitucionalização do direito**. Monografia. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2011.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZARRI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 6 Ed. São Paulo: LTr, 2005.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, v.1, 1990.
- GOBBI, Henrique Coelho da Rocha. **Da ausência de regulamentação da aposentadoria especial por insalubridade dos servidores públicos**. Monografia. Governador Valadares: Universidade Vale do Rio Doce, Faculdade de administração, direito e ciências econômicas, 2009.
- GOES, Hugo Medeiros de. **Manual de Direito Previdenciário**. 4.Ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2011.
- HOMANN, Rodrigo. **Aposentadoria Especial dos Servidores Públicos**. Monografia. Curitiba: Universidade Tuiuti do Paraná, 2013.
- IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 12 Ed. Niteroi(RJ): Impetus, 2008.
- KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 5. Ed. Salvador: Juspodvm, 2008.
- LEITÃO, André Studart. **A Aposentadoria Especial: Doutrina e Jurisprudência**. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Fábio Leal de. **Aposentadoria Especial do Servidor Público**. Monografia. São Paulo: Curso FMB – Flavio Monteiro de Barros, Instituição Toledo de Ensino, 2011.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. **Mandado de Injunção: da inconstitucionalidade por omissão**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 1 Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 7 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.