

## NOTA TÉCNICA Nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS

Brasília, 15 de maio de 2014.

### EMENTA

Amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33. Aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS na concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal aos servidores amparados em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

### INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal - STF aprovou, na seção plenária do dia 09 de abril de 2014, a Proposta de Súmula Vinculante - PSV nº 45, apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes em 15 de junho de 2009, então Presidente da Corte, com vistas à adoção, para os servidores públicos segurados de Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, das normas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS sobre concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal.

2. O fundamento da proposição, que resume o posicionamento adotado pela corte no julgamento de milhares de Mandados de Injunção - MI impetrados por servidores, foi o crescimento exponencial do número desses mandados e a continuidade da omissão legislativa quanto ao tema. Dos debates havidos na sessão que aprovou a proposta, resultou o seguinte texto para a Súmula Vinculante nº 33, publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 77 e no Diário Oficial da União em 24/04/2014:

“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.”

3. Segundo o que dispõe o art. 2º da Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006<sup>1</sup>, a partir de sua publicação na imprensa oficial, a súmula que cumprir os requisitos previstos terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração de todos os entes federativos<sup>2</sup>, aplicando-se, obrigatoriamente, depois de sua edição.

<sup>1</sup> A Lei nº 11.417, de 2006, disciplinou o art. 103-A da Constituição Federal, inserido pela Emenda nº 45, de 2004.

<sup>2</sup> Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante

4. No exercício da atribuição regimental desta Secretaria de orientar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, serão examinados nesta Nota Técnica os aspectos mais relevantes decorrentes da edição da Súmula Vinculante nº 33.

#### **I - A AMPLITUDE DO EFEITO VINCULANTE DAS SÚMULAS PROFERIDAS COM FUNDAMENTO NA LEI Nº 11.417, DE 2006.**

5. Para se obter conclusões quanto ao cumprimento da súmula objeto desse estudo, é necessário, de início, que se analise a amplitude do efeito vinculante das decisões do STF, em especial das súmulas proferidas com fundamento na Lei nº 11.417, de 2006.

6. No direito brasileiro, o efeito vinculante está relacionado a processos de natureza objetiva como a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, a Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. O procedimento de criação de súmulas também tem sido caracterizado como processo de natureza objetiva, com características específicas e cujo resultado é dotado de efeito vinculante, pois, embora tenha origem em situações individuais, seus efeitos vão além dos casos concretos nos quais se embasaram.

7. A finalidade das súmulas em geral, que contêm uma prescrição geral e abstrata, é atribuir um tratamento uniforme a uma questão jurídica recorrente, evitando a repetição de ações análogas. Por se caracterizarem como resumo de uma jurisprudência específica, não decorrem de decisão sobre uma situação individual. Diferentemente dos demais processos de natureza objetiva, nesse caso, as situações particulares foram analisadas e decididas previamente.

8. A respeito da natureza do processo de edição de súmulas vinculantes, estabelecido na Lei nº 11.417, de 2006, André Ramos Tavares<sup>3</sup> entende que:

Doravante, contudo, parece mais adequado compreender o *iter* processual de produção de súmula vinculante como um *processo objetivo típico*, embora com certas peculiaridades (cf. TAVARES, 2005b: 120), que promove a aproximação entre o controle difuso-concreto de constitucionalidade (reiteradas decisões) e o controle abstrato-concentrado (efeito *erga omnes* - vinculante). Esta conclusão acabou por reforçar a necessidade de que fosse editada a presente lei regulamentadora para fins de disciplinar o processo de tomada de decisão quanto à adoção (ou não) e ao conteúdo da súmula. (grifos do original)

9. O entendimento doutrinário e a jurisprudência recente do STF<sup>4</sup> consolidaram-se no sentido de que os fundamentos das decisões proferidas em controle abstrato de normas também são abrangidos pelo efeito vinculante dessas decisões. Em consequência, não apenas a parte dispositiva das decisões, ou o verbete das súmulas vinculam seus destinatários, mas também os motivos determinantes, as razões para decidir neste ou naquele sentido<sup>5</sup>.

---

em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei.

<sup>3</sup> TAVARES, André Ramos. *Nova Lei da Súmula Vinculante - Estudos e Comentários à Lei nº 11.417, de 19.12.2006*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Método. set. 2007, p. 31.

<sup>4</sup> Citam-se as decisões proferidas pelo STF nos seguintes processos: **ADI nº 1662**, rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ de 11/9/2001; **ADI nº 2868**, rel. Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 15/6/2004; **RCL nº 2986-MC**, rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 18/3/2005; **RCL 2143(Agr)**, rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 6/6/2003; **RCL 1880- (Agr)**, rel. Ministro Maurício Correia, DJ de 19/3/2004; e **RCL 1880-(Agr-QO)**, rel. Ministro Maurício Correia, DJ de 19/3/2004.

<sup>5</sup> Gilmar Mendes e Samantha Meyer Pflug trataram da diferenciação existente entre efeito vinculante e eficácia *erga omnes* nos seguintes termos:

10. Conforme estabelecido no art. 103-A da Constituição e no art. 2º da Lei nº 11.417, de 2006, um dos pressupostos para edição de súmula com efeito vinculante é a existência de reiteradas decisões proferidas pelo STF em um mesmo sentido, demonstrando que o entendimento a respeito do tema constitucional sumulado está pacificado. A súmula não pode decidir controvérsia sobre tema que não foi previamente debatido e decidido.

11. O processo de aprovação de súmula exige pois que a jurisprudência da matéria debatida esteja antecipadamente consolidada. O enunciado deve traduzir o que foi decidido, sem resultar em interpretação restritiva ou mais extensiva quanto aos fundamentos determinantes dos processos subjetivos analisados e decididos. Glauco Salomão Leite<sup>6</sup> esclarece a importância de que o efeito vinculante das súmulas ocorra a partir dos fundamentos das decisões que provocaram sua edição:

O caráter obrigatório decorrente do efeito vinculante da interpretação jurídico-constitucional desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de normas, não é diferente da exegese consubstanciada em súmula vinculante. Cabe, no entanto, esclarecer alguns pontos em relação ao efeito vinculante das súmulas.

Em primeiro lugar, é preciso apontar aquilo que efetivamente vincula nas súmulas. Diferentemente do que ocorre nas ações diretas, o efeito vinculante das súmulas não se refere a uma decisão singular, já que ela exige *reiteradas decisões* em um mesmo sentido para poder ser editada. Assim, a súmula vinculante representa a síntese de uma *jurisprudência*. Dessa feita, é importante que a vinculação se faça a partir do fundamento determinante desse conjunto de decisões reiteradas em um mesmo sentido que formaram a base de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional. Com isso, sendo a súmula a síntese dessa jurisprudência, ela deva (sic) representar a sua própria *ratio decidendi*. Explicando melhor, a *ratio decidendi* dessa jurisprudência deve se corporificar no enunciado sumular, expressar-se por meio dela, tornando visível a regra de direito que norteou o julgamento de diversos casos semelhantes em um mesmo sentido. Isso significa que a vinculação não deve advir do verbete sumular isoladamente, pois, do contrário, não haveria, de fato, vinculação de fundamentos determinantes, mas apenas a imposição do

---

Tal como assente em estudo que produzimos sobre esse assunto, que foi incorporado às justificações apresentadas no aludido Projeto, a *eficácia “erga omnes”* e o *efeito vinculante* deveriam ser tratados como institutos afins, mas distintos. Vale transcrever, a propósito, a seguinte passagem da justificação desenvolvida:

“Além de conferir *eficácia “erga omnes”* às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, a presente proposta de emenda constitucional introduz no direito brasileiro o conceito de *efeito vinculante* em relação aos órgãos e agentes públicos. Trata-se de instituto jurídico desenvolvido no Direito processual alemão, que tem por objetivo outorgar maior eficácia às decisões proferidas por aquela Corte Constitucional, assegurando força vinculante não apenas à parte dispositiva da decisão mas também aos chamados *fundamentos* ou *motivos determinantes* (tragende Gründe).

.....

A concepção de *efeito vinculante* consagrado pela Emenda n. 3/93, está estritamente vinculada ao modelo germânico disciplinado no § 31, (2), da Lei Orgânica da Corte Constitucional. A própria justificativa da proposta apresentada pelo Deputado Roberto Campos não deixa dúvida de que se pretendia outorgar não só eficácia *erga omnes*, mas também efeito vinculante à decisão, deixando claro que estes não estariam limitados apenas à parte dispositiva da decisão. Embora a Emenda n. 3/93 não tenha incorporado a proposta na sua inteireza, é certo que o *efeito vinculante*, na parte que foi positivada, deve ser estudado à luz dos elementos contidos na proposta original.(.....)

(MENDES, Gilmar e PFLUG, Samantha Meyer. *Passado e futuro da súmula vinculante: considerações à luz da Emenda Constitucional n. 45/2004*. In: RENAULT, Sérgio Rabello Tamm e BOTTINI, Pierpaolo (Coords.). *Reforma do Judiciário. Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 339 e 354.)

<sup>6</sup> LEITE, Glauco Salomão. *Súmula Vinculante e Jurisdição Constitucional Brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.164.

enunciado que compõe a súmula. Aqui está mais uma forte razão para que haja uma unidade quanto à fundamentação ou argumentação nas reiteradas decisões, pois, ao revés, a súmula não representará *ratio decidendi* alguma, isto é, ela transmitiria a falsa idéia de uma suposta jurisprudência sólida da corte. (grifo nosso)

12. A atuação do STF no processo de edição de súmula vinculante, conforme a doutrina de André Ramos Tavares (Ob. cit., p. 32, 50 e 720), encontra-se circunscrita na base, exigindo a provocação e o julgamento de diversos casos anteriores. Por isso, não é um processo em que a Corte tenha atuação oficiosa livre. O autor entende que, se a Constituição (alterada pela EC nº 45) exige um amadurecimento prévio do Tribunal como uma das condições para a edição de súmulas vinculantes, não há a possibilidade de que tais súmulas contrariem as reiteradas decisões. Dessa forma, o STF não pode adotar, na sessão de edição de súmula vinculante, um entendimento sem o necessário amadurecimento ou contrário aos anteriores, debatidos em sede jurisprudência;

13. Ainda sobre o requisito da preexistência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, e os limites objetivos do *efeito vinculante*, vale ressaltar o que escreveram Gilmar Mendes e Samantha Meyer Pflug (ob. cit., p. 345):

Outro requisito para edição de súmula vinculante diz respeito à preexistência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional. Exige-se aqui que a matéria a ser versada na súmula tenha sido objeto de debate e discussão no Supremo Tribunal Federal. Busca-se obter a maturação da questão controvertida com a reiteração de decisões. Veda-se deste modo, a possibilidade da edição de uma súmula vinculante com fundamento em decisão judicial isolada. É necessário que ela reflita uma jurisprudência do Tribunal, ou seja, reiterados julgados no mesmo sentido, é dizer, com mesma interpretação.

.....  
Problema de inegável relevo diz respeito aos limites objetivos do *efeito vinculante*, isto é, à parte da decisão que tem efeito vinculante para os órgãos constitucionais, tribunais e autoridades administrativas. Em suma, indaga-se, tal como em relação à coisa julgada e à força de lei, se o efeito vinculante está adstrito à parte dispositiva da decisão ou se ele se estende também aos chamados *fundamentos determinantes*, ou, ainda, se o efeito vinculante abrange também as considerações marginais, as *coisas ditas de passagem*, isto é, os chamados *obiter dicta*.

.....  
Nesses termos, resta evidente que o efeito vinculante da decisão não está restrito à parte dispositiva mas abrange também os próprios fundamentos determinantes. É certo, por outro lado, que qualquer pessoa afetada ou atingida pelo ato contrário à orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal disporá de legitimidade para promover a reclamação.

Com o *efeito vinculante*, pretendeu-se conferir eficácia adicional à decisão do Supremo Tribunal Federal, outorgando-lhe amplitude transcendente ao caso concreto. Os órgãos estatais abrangidos pelo efeito vinculante devem observar, pois, não apenas o conteúdo da parte dispositiva da decisão, mas a norma abstrata que dela se extrai, isto é, que determinado tipo de situação, conduta ou regulação – e não apenas objeto do pronunciamento jurisdicional – é constitucional ou inconstitucional e deve, por isso, ser preservado ou eliminado. (grifo nosso)

14. Portanto, as súmulas tratam somente de questões estabilizadas porque já foram exaustivamente debatidas, e reiteradamente decididas em sentido único. Exige-se, para sua edição, que haja jurisprudência sedimentada, julgados uniformes sobre o mesmo tema. Considerando que o objetivo é consubstanciar situações a respeito da qual se estabeleceram vários precedentes, seu conteúdo deverá estar adstrito ao conteúdo temático desenvolvido, sem prejuízo de que novas discussões sejam levantadas posteriormente, quanto às quais deverá existir pronunciamento específico da Corte.

## II- DA APLICAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 33

### II.1- Limitação à aposentadoria prevista no art. 40, § 4º, III da Constituição Federal

15. Em razão da edição da Súmula Vinculante nº 33, os RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios não estão mais limitados a examinar os pedidos da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal apenas dos servidores que obtiveram decisão judicial favorável ao seu pleito. Desde 24/04/2014, devem ser examinados os requerimentos de aposentadoria formulados por todos os servidores, visto que as normas do RGPS passaram a ser aplicáveis a todos os segurados dos RPPS, naquilo que lhe forem pertinentes e até que seja editada lei complementar específica. Deve ser observado, no entanto, que a extensão não é ampla, pois no verbete sumular consta a expressão “*no que couber*”, que estabelece a possibilidade de restrição para a adoção das normas do RGPS ao servidor.

16. O primeiro ponto a ser ressaltado é que foi temporariamente suprida a ausência de norma apenas no que concerne à aposentadoria especial de que trata o inciso III do § 4º, do art. 40 da Constituição, ou seja, nos casos de servidores que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física<sup>7</sup>. Dessa forma, não pode ser aplicado administrativamente ao servidor com deficiência, amparado em RPPS, o que dispõe a Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, sobre a concessão de aposentadoria especial a pessoa com deficiência filiada ao RGPS. Somente por meio de ordem concedida pelo STF em Mandado de Injunção, a Administração poderá examinar os pleitos de aposentadoria especial dos servidores, prevista no artigo 40, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, à luz das normas do RGPS.

17. No que concerne aos servidores que exercem atividade de risco, está vigente o art. 1º, I da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que prevê critérios especiais para aposentadoria do servidor policial, segundo entendimento do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN nº 3.817 e no Recurso Extraordinário - RE nº 567.110, que analisaram a recepção dessa Lei pela Constituição Federal. Ademais, não há previsão, no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, de concessão de aposentadoria especial por atividade de risco, não havendo, pois, norma específica a respeito para os segurados do RGPS, que poderia servir de paradigma aos servidores.

18. Da redação do art. 2º da Lei nº 11.417, de 2006, observa-se que um dos requisitos para a edição de enunciado de súmula com efeito vinculante é que o STF tenha proferido reiteradas decisões sobre determinada matéria constitucional. Essa condição parece ter sido cumprida apenas no que concerne ao artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, ou seja, no caso de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

19. Destarte, desde a edição da Súmula Vinculante nº 33, está afastada a vedação de que trata o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717, de 1998<sup>8</sup>, no que concerne à

<sup>7</sup> § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005)

I - portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005)

II - que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005)

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

<sup>8</sup> Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, que será concedida, no que couber, de acordo com a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o plano de benefícios da previdência social, e as normas que a regulamentam.

## **II.2- Do reconhecimento do tempo exercido sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física**

20. O aspecto principal a ser examinado no cumprimento da Súmula Vinculante nº 33 é a forma de reconhecimento, pelos RPPS, do tempo exercido por seus segurados sob condições especiais, para fins de concessão da aposentadoria, segundo as normas do RGPS. Considerando que o STF afastou, de forma ampla, o óbice da carência normativa quanto à aposentadoria especial prevista no artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, compete à Administração analisar o quadro fático/funcional do servidor para verificar o cumprimento dos requisitos necessários à caracterização do tempo exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física.

21. Para esclarecer e sintetizar as regras aplicáveis na concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados por Mandado de Injunção, esta Secretaria editou a Instrução Normativa SPPS/MPS nº 1, de 22 de julho de 2010, cuja elaboração visou o emprego, na hipótese prevista no § 4º, inciso III, do art. 40, da Carta Magna, das normas do RGPS sobre a matéria, com adaptação do texto às peculiaridades do serviço público.

22. A IN SPPS/MPS nº 1, de 2010, foi editada no exercício da competência para estabelecer regras gerais e uniformes, de âmbito nacional, com vistas à organização e funcionamento dos RPPS dos entes federativos, atribuída à União, nos termos do art. 9º da Lei 9.717, de 1998, a ser exercida por intermédio deste Ministério da Previdência Social<sup>9</sup>.

23. Nesse sentido, a IN SPPS/MPS nº 01, de 2010, editada por esta Secretaria no exercício de sua atribuição legal de orientar os Regimes Próprios de Previdência Social e estabelecer diretrizes gerais, veio a atender a necessidade de orientação das autoridades administrativas responsáveis pela análise dos pedidos de aposentadoria especial quanto à adequação aos critérios previstos para o RGPS, para fins de cumprimento das decisões emanadas em Mandados de Injunção.

24. Essa Instrução está de acordo com o que dispõe o art. 40, § 12 da Constituição Federal<sup>10</sup> que prevê similaridade entre os Regimes Próprios e o Regime Geral

---

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. (grifamos)

### <sup>9</sup> LEI Nº 9.717 - DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998

Dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

(.....)

<sup>10</sup> Art. 40 .....

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

de Previdência Social. Além disso, está adequada ao que dispõe a Lei nº 8.213, de 1991 e normas regulamentares acerca da matéria, vigentes no âmbito do RGPS, possibilitando aos Regimes Próprios de Previdência Social dar cumprimento às determinações do STF.

25. Considerando não ter havido alteração nas normas do RGPS relativas ao reconhecimento do tempo exercido sob condições especiais, traduzidas e organizadas pela IN SPPS/MPS nº 1, de 2010, todos os seus dispositivos permanecem aptos a serem empregados na análise dos pleitos de aposentadoria especial. No entanto, para adequação de seu conteúdo à aplicação da Súmula Vinculante nº 33, foram realizadas alterações para ampliação de seu objeto por meio da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 03, de 23/05/2014, que deu nova redação à ementa, aos arts. 1º, 14, 16, e acréscimo do art. 16-A.

26. Alguns dispositivos da IN SPPS/MPS nº 1, de 2010, devem ser comentados. Quanto à caracterização e a comprovação do tempo de natureza especial, cabe esclarecer que, no âmbito do RGPS, é obedecido o que estabeleceu a legislação em vigor na época do exercício das atribuições do servidor<sup>11</sup>. É a aplicação do Princípio *Lex Tempus Regit Actum*. Atualmente, esta previsão consta do § 1º do art. 70 do Regulamento da Previdência Social - RPS aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999<sup>12</sup>.

27. Dessa forma, a comprovação de tempo de atividade especial pelo servidor também deve reger-se pela legislação vigente ao tempo do efetivo exercício das atividades do cargo. Esse é o sentido do disposto no art. 2º da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01, de 2010<sup>13</sup>.

28. Ainda a esse respeito, cabe salientar que houve mudanças significativas nas regras do RGPS, causadas pela evolução da legislação pertinente. Os arts. 3º a 6º da IN SPPS/MPS nº 01, de 2010, discriminam os critérios para o enquadramento da atividade como especial, segundo a legislação vigente no RGPS em cada período de tempo, nos seguintes termos:

Art. 3º Até 28 de abril de 1995, data anterior à vigência da Lei nº 9.032, o enquadramento de atividade especial admitirá os seguintes critérios:

I - por cargo público cujas atribuições sejam análogas às atividades profissionais das categorias presumidamente sujeitas a condições especiais, consoante as ocupações/grupos profissionais agrupados sob o código 2.0.0 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964, e sob o código 2.0.0 do Anexo II do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979; ou

II - por exposição a agentes nocivos no exercício de atribuições do cargo público, em condições análogas às que permitem enquadrar as atividades profissionais como perigosas, insalubres ou penosas, conforme a classificação em função da exposição aos referidos agentes, agrupados sob o código 1.0.0 do Quadro anexo ao Decreto nº 53.831, de 1964 e sob o código 1.0.0 do Anexo I do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979.

<sup>11</sup> Consoante entendimento pacífico da jurisprudência do STJ, a legislação que rege o tempo de serviço no âmbito do RGPS, é aquela vigente na época do exercício da atividade Cita-se, p. e. STJ - AgRg no REsp 600096 RS 2003/0186875-4.

<sup>12</sup> Art. 70. ....  
§1º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerá ao disposto na legislação em vigor na época da prestação do serviço.

<sup>13</sup> Art. 2º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerão ao disposto na legislação em vigor na época do exercício das atribuições do servidor público.

Art. 4º De 29 de abril de 1995 até 5 de março de 1997, o enquadramento de atividade especial somente admitirá o critério inscrito no inciso II do art. 3º desta Instrução Normativa.

Art. 5º De 6 de março de 1997 até 6 de maio de 1999, o enquadramento de atividade especial observará a relação dos agentes nocivos prejudiciais à saúde ou à integridade física que consta do Anexo IV do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 2.172, de 5 de março de 1997.

Art. 6º A partir de 7 de maio de 1999, o enquadramento de atividade especial observará a relação dos agentes nocivos prejudiciais à saúde ou à integridade física que consta do Anexo IV do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

29. Os documentos necessários para instrução do procedimento de reconhecimento do tempo de atividade especial pelos RPPS estão identificados no art. 7º da IN SPPS/MPS nº 01, de 2010. São os seguintes:

- a) formulário de informações sobre atividades exercidas em condições especiais;
- b) Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT, observado o disposto no art. 9º, ou os documentos aceitos em substituição àquele, consoante o art.10;
- c) parecer da perícia médica, em relação ao enquadramento por exposição a agentes nocivos, na forma do art.11.

30. O formulário de informações sobre atividades exercidas em condições especiais, primeiro dos documentos antes listados, também sofreu alterações de conteúdo e denominação no decorrer do tempo, conforme prevê o art. 8º da mesma Instrução.

Art. 8º O formulário de informações sobre atividades exercidas em condições especiais de que trata o inciso I do art. 7º é o modelo de documento instituído para o regime geral de previdência social, segundo seu período de vigência, sob as siglas SB-40, DISESBE 5235, DSS-8030 ou DIRBEN 8030, que serão aceitos, quando emitidos até 31 de dezembro de 2003, e o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP, que é o formulário exigido a partir de 1º de janeiro de 2004.

Parágrafo único. O formulário será emitido pelo órgão ou entidade responsável pelos assentamentos funcionais do servidor público no correspondente período de exercício das atribuições do cargo. (grifamos)

31. Convém apontar o que estabelece o *caput* do art. 8º. Os formulários adotados pelo RGPS denominados SB-40, DISESBE 5235, DSS-8030 ou DIRBEN 8030 somente podem ser empregados caso sua emissão pelo órgão ou entidade responsável pelos assentamentos funcionais do servidor tenha acontecido até 31 de dezembro de 2003, observados os correspondentes períodos de vigência em cada caso.

32. Se a emissão do documento ocorreu a partir de 1º de janeiro de 2004, somente o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP é admitido, ainda que se refira a períodos em que estiveram vigentes os demais formulários adotados no RGPS. Quando for apresentado o PPP contemplando também os períodos laborados até 31 de dezembro de 2003, serão dispensados os demais documentos.

33. Considerando que a determinação de emprego das normas do RGPS aos servidores ocorreu depois de 31/12/2003, é razoável presumir que não houve a elaboração pela Administração dos formulários vigentes em cada período das atividades. Portanto, salvo exceções, o PPP deverá ser emitido para todo o período em que os servidores vinculados a RPPS estiveram sujeitos a agentes nocivos.



34. A exigência de elaboração do formulário de informações destinado a comprovar a efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos que, atualmente, é o PPP, possui fundamento no § 1º do art. 58 da Lei nº 8.213, de 1991<sup>14</sup>. O PPP, conforme o § 8º do art. 68 do RPS, é o documento que contém o histórico-laboral do trabalhador, segundo modelo instituído pelo INSS, que, entre outras informações, deve conter registros ambientais, resultados de monitoração biológica e dados administrativos. Deve ser emitido com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

35. Portanto, a partir de 1º de janeiro de 2004, o PPP substituiu os outros formulários para comprovação da efetiva exposição dos segurados aos agentes nocivos, com vistas ao requerimento da aposentadoria especial. Os formulários anteriores, referentes a períodos laborados até 31/12/2003, desde que emitidos até essa data, continuarão a ser aceitos mesmo após 1º de janeiro de 2004.

36. É importante reforçar também que o formulário de reconhecimento do tempo especial, de denominação variável no decorrer do tempo, é um elemento fundamental para análise do direito e não pode ser considerado um requisito adicional, ou ser substituído por outro meio de prova, como por exemplo, o pagamento de adicionais de insalubridade. Mesmo se o ente federativo encontrar dificuldades na elaboração extemporânea do formulário para o cumprimento da determinação do STF, tais empecilhos não podem servir de motivação para descumprimento das normas.

37. Segundo esclarece André Studart Leitão<sup>15</sup>, a finalidade do perfil profissiográfico previdenciário não é embaraçar o direito à aposentadoria especial, mas facilitar a sua concessão e garantir o cumprimento da lei, *in verbis*:

“É verdade que, no âmbito processual, o ordenamento jurídico brasileiro acolheu a liberdade objetiva dos meios de demonstração (art. 332 do Código de Processo Civil), sendo admitidos todos os meios lícitos de prova.

Todavia, conforme foi salientado pela Ministra ELLEN GRACIE no julgamento da ADIn n. 2555/DF, “*não raro o ordenamento jurídico afasta a regra geral de admissão de todos os meios de prova legítimos em nome de uma maior cautela no reconhecimento de um determinado direito ou de uma certa situação jurídica.*”

Não se pode esquecer de que há situações concretas em que as normas de regência buscam implementar uma segurança jurídica maior. Em razão disso, estabelecem a tarifação da prova, e por via consequencial, contrariam a liberdade objetiva dos meios de demonstração. É o que acontece em relação ao art. 55, § 3º e do art. 58, § 1º, ambos da Lei nº 8.213/91.

Ademais, tenha-se em mente que **a finalidade do perfil profissiográfico previdenciário não é embaraçar o direito à aposentadoria especial, mas facilitar a sua concessão e garantir o cumprimento da lei (no sentido de somente conceder o benefício quando do exercício de atividade prejudicial à saúde ou à integridade física).** (grifamos)

---

<sup>14</sup> 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.

§ 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.

<sup>15</sup> LEITÃO, André Studart. *Aposentadoria Especial - Doutrina e Jurisprudência*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 156.

38. Quanto ao adicional de insalubridade, o autor menciona (ob. cit. p. 160/161) que o pagamento dessa verba é irrelevante como prova de tempo especial, pois os escopos da lei trabalhista e da lei previdenciária são absolutamente distintos:

A prova acerca de pagamento de adicional de insalubridade também se apresenta como início de prova material, porém, como leciona WLADIMIR NOVAES MARTINEZ, “*não é garantia do direito à aposentadoria especial. Da mesma forma, só pela concessão da prestação por uma dessas causas o percipiente do benefício não tem direito a esses adicionais.*”

De efeito, a aposentadoria especial tem como destinatários os trabalhadores que, durante o exercício de suas atividades estão sujeitos a certo grau de risco e prejuízo à saúde, sendo esta a razão de sua concessão antecipada (se comparada à aposentadoria por tempo de contribuição). Portanto, **mostra-se irrelevante o percebimento ou não do adicional de insalubridade, afinal os escopos da lei trabalhista e da lei previdenciária são absolutamente distintos. Enquanto aquela visa a proteger e a estabilizar as relações de trabalho, esta encontra fundamento no risco social, amparando os filiados do sistema securitário em face de determinadas contingências.** (grifamos)

### II.3- Da conversão de tempo especial em tempo comum

39. Um dos primeiros questionamentos surgidos quando da aprovação da Súmula Vinculante nº 33, foi a possibilidade de se aplicar ao servidor a conversão de tempo especial em comum, prevista no § 5º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991<sup>16</sup>.

40. A dúvida resultou, principalmente, da mudança entre o texto proposto pela PSV nº 45<sup>17</sup>, que fazia referência expressa à adoção da disciplina do artigo 57, § 1º da Lei nº 8.213, de 1991, e o da Súmula Vinculante nº 33, que não faz referência expressa ao dispositivo da Lei, mas determina a adoção, no que couber, das regras do RGPS sobre aposentadoria especial.

41. Em razão da abrangência e do detalhamento das normas definidas em cada regime previdenciário, as conclusões sobre quais normas do RGPS são pertinentes aos

<sup>16</sup> Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

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

§ 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.

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

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

(.....)

<sup>17</sup> Segundo o Edital de divulgação da proposta, aprovada pela Comissão de Jurisprudência em 31 de agosto de 2009, foi sugerido o seguinte verbete para a Súmula:

“Enquanto inexistente a disciplina específica sobre aposentadoria especial do servidor público, nos termos do artigo 40, § 4º da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 47/2005, impõe-se a adoção daquela própria aos trabalhadores em geral (artigo 57, § 1º da Lei n. 8.213/91)”

Regimes Próprios devem ser obtidas caso a caso, observadas as peculiaridades das demais regras aplicáveis aos servidores e as normas aplicáveis à edição de Súmula Vinculante. O exame da possibilidade de se converter tempo especial em comum com fundamento na súmula objeto desta Nota está diretamente relacionado com a amplitude do efeito vinculante das súmulas proferidas com fundamento na Lei nº 11.417, de 2006, objeto de estudo no item I desta Nota Técnica.

42. No âmbito do Regime Geral, a conversão do tempo especial em comum é realizada quando o tempo efetivamente laborado pelo segurado em condições que prejudicam a saúde ou a integridade física não totalizar o tempo mínimo necessário para a concessão da aposentadoria com regras especiais<sup>18</sup>. Esse procedimento gera a contagem, para efeito de aposentadoria, de um tempo maior que o efetivamente laborado, para fins da concessão de aposentadoria nas demais regras vigentes. Em consequência, a aposentadoria será concedida com um tempo efetivo inferior ao mínimo exigido na regra não especial<sup>19</sup>. Resta verificar se o mesmo procedimento é extensível aos servidores.

43. Do exame da Súmula Vinculante nº 33, para promover a adequada aplicação de seus termos, verificou-se que o STF adotou, na sua formulação, o entendimento de milhares de decisões proferidas em mandados de injunção, no sentido de que a Corte deveria emitir regra hábil a possibilitar o exercício do direito subjetivo em discussão: a concessão de aposentadoria especial. Em face da omissão da legislação e, cumpridos os requisitos exigidos, o Tribunal editou a norma abstrata, suficiente à concretização do direito constitucional do servidor à aposentadoria. Ocorre que, nem na edição, nem por interpretação da súmula, é possível ampliar seus efeitos para além do que foi decidido reiteradamente pela Corte nos casos concretos examinados.

44. Nesse sentido, Glauco Salomão Leite entende (ob. cit. p. 163) que a aplicação da súmula vinculante “... em razão de sua inexorável conexão com os motivos determinantes da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, a sua adequada aplicação exigirá, não raro, que o intérprete leve em conta o conjunto de precedentes que estão na sua base. Cuida-se de compreender o texto da súmula considerando o *contexto* do qual ela emergiu, o que contribui para sua melhor aplicação”.

<sup>18</sup> O Regulamento da Previdência Social - RPS em vigor, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, estabelece, em seu art. 70, os fatores de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum.

Art. 70. A conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum dar-se-á de acordo com a seguinte tabela: (Redação dada pelo Decreto nº 4.827, de 2003)

TEMPO A CONVERTER	MULTIPLICADORES	
	MULHER (PARA 30)	HOMEM (PARA 35)
DE 15 ANOS	2,00	2,33
DE 20 ANOS	1,50	1,75
DE 25 ANOS	1,20	1,40

<sup>19</sup> Por exemplo, se uma segurada do RGPS comprovou tempo de natureza especial por **10 (dez) anos**, nas hipóteses em que a aposentadoria especial seria concedida com o cumprimento de **25 (vinte e cinco) anos**, o tempo efetivamente exercido será convertido pelo fator **1,20**, o que resultará em tempo especial convertido em comum de **12 (doze) anos**. Nesse caso, a concessão de aposentadoria na regra geral, que exige **30 (trinta) anos** de contribuição, será devida se houver o cumprimento de mais **18 (dezoito) anos** de tempo comum. Caso não fosse realizada a conversão do tempo, a segurada teria que cumprir mais **20 (vinte) anos**. Portanto, em razão da possibilidade de conversão existente para concessão de aposentadoria pelo RGPS, haverá, nessa hipótese, a contagem de um **tempo de contribuição não efetivamente cumprido (considerado ficto) de 2 (dois) anos**.

45. Portanto, para se concluir sobre a amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33 e se a conversão de tempo especial em comum está incluída no seu âmbito de aplicação, deve ser verificado o que decidiu o STF a respeito nos casos subjetivos que a antecederam. Do exame das decisões proferidas em Mandados de Injunção, em que os servidores buscavam a adoção das normas do RGPS, observa-se que o STF, sempre que foi provocado, não autorizou a conversão, por dois motivos.

46. O primeiro, e mais recorrente dos fundamentos, é que não há, no art. 40 da Constituição, a previsão de que seja editada lei garantindo a conversão de tempo especial em comum na aposentadoria do servidor. Concluiu-se, então, que o dever de legislar contido no art. 40 da Constituição se refere à concessão de aposentadoria e sobre esse tema decidiu repetidamente o Tribunal. Segundo essas decisões, a conversão não se enquadra como um direito hábil a ser exigido via mandado de injunção, instituído para viabilizar o exercício efetivo de um direito ou liberdade constitucional, impedido pela ausência de normas, no caso, o disposto no art. 40, § 4º da Constituição Federal que trata da concessão do benefício.

47. Entendeu-se que os pedidos que não se referem à concessão do benefício extrapolam o campo de aplicação de Mandado de Injunção contido no art. 5º, LXXI da Constituição. E não caberia ao Supremo autorizar a conversão sob pena de exorbitar os limites dessa via processual. Nesses casos, não houve sequer a discussão a respeito, muito menos a emissão de juízo de mérito sobre a possibilidade de conversão de tempo, cujos fundamentos determinantes pudessem servir de base para interpretação da súmula.

48. A título exemplificativo de decisões proferidas nesse sentido, transcreve-se a seguir o entendimento confirmado pelo Plenário do STF no MI nº 1596-Agr, que inclusive foi citado pelo STF como um dos precedentes da Súmula Vinculante nº 33 conforme publicação no Diário da Justiça Eletrônico nº 77 e no Diário Oficial da União de 24/04/2014:

**MI 1596 AgR** – Julgamento em 16/05/2013 Plenário -Publicação: DJe nº 102, em 31/5/2013 - Relator : Min. Teori Zavascki

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICAÇÃO DAS NORMAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Segundo a jurisprudência do STF, a omissão legislativa na regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição, deve ser suprida mediante a aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social previstas na Lei 8.213/91 e no Decreto 3.048/99. **Não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas.** (.....).

2. Agravo regimental improvido.

49. Nos demais precedentes citados na publicação da Súmula, observou-se que todos asseguraram o exame do pleito à aposentadoria especial, não se tratando de conversão de tempo.

50. Embora diversos outros pleitos analisados pelo STF buscassem a conversão do tempo especial em comum para aposentadoria nas regras gerais, ou mesmo para simples averbação nas fichas funcionais, essa possibilidade não foi assegurada pela Corte. Definiu-se, como pressuposto do mandado de injunção, a **existência de um direito** ou liberdade constitucional, cujo exercício esteja inviabilizado pela inexistência de norma

infraconstitucional e somente o titular desse direito, que cumpriu os requisitos para exercê-lo, teria legitimidade ativa para pleiteá-lo.

51. O entendimento monocrático quanto à impossibilidade da conversão de tempo foi levado à apreciação do Plenário da Corte no julgamento do MI 2140 AgR/DF, de 06/03/2013, que reformou decisão liminar antes concedida, conforme noticiado no Informativo STF nº 697, trecho a seguir:

**Contagem diferenciada de tempo de serviço prestado em condições especiais – 2**

**Não se extrai da norma contida no art. 40, § 4º, III, da CF** (“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: ... III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”) **a existência de dever constitucional de legislar acerca do reconhecimento à contagem diferenciada e da averbação de tempo de serviço prestado por servidores públicos em condições prejudiciais à saúde e à integridade física. Ao reafirmar essa orientação, o Plenário, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto, pela União, de decisão do Min. Marco Aurélio, em mandado de injunção do qual relator.** Na ocasião, este assentara o direito do impetrante à contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições insalubres, com observância do sistema do regime geral de previdência social (Lei 8.213/91, art. 57), para fins da aposentadoria de que cogitaria o § 4º do art. 40 da CF, cabendo ao órgão a que integrado o exame do atendimento ao requisito “tempo de serviço” — v. Informativo 633. **Destacou-se que a jurisprudência da Corte limitar-se-ia à pronúncia do direito à aposentadoria especial dos servidores públicos.** Vencido o Min. Marco Aurélio, que negava provimento ao regimental. Asseverava que, enquanto não editada a lei reguladora do direito assegurado constitucionalmente, o critério a ser levado em conta seria, na integralidade, o da Lei 8.213/91. Assim, se os trabalhadores em geral poderiam ter considerado o tempo de serviço em atividade nociva à saúde, mediante conversão (Lei 8.213/91, art. 57, § 5º), não haveria justificativa para obstaculizar o tratamento igualitário aos servidores públicos até o advento da legislação específica. Precedentes citados: MI 4295/DF (DJe de 6.11.2012); MI 2764/DF (DJe de 2.10.2012); MI 795/DF (DJe de 22.5.2009). MI 2140 AgR/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, 6.3.2013. (MI-2140) – (grifamos)

52. Em razão dessa decisão, o plenário deu provimento, em julgamento conjunto, a diversos agravos regimentais nos quais se discutia a contagem diferenciada de tempo de serviço prestado em decorrência de atividades exercidas em trabalho especial, conforme noticiou o mesmo Informativo:

**Contagem diferenciada de tempo de serviço prestado em condições especiais - 3**

Com base nas razões acima expendidas, o Plenário, por maioria, deu provimento a agravos regimentais, julgados em conjunto, nos quais se discutia a possibilidade, ou não, de contagem diferenciada de tempo de serviço prestado em decorrência de atividades exercidas em trabalho especial — v. Informativo 640. O Min. Luiz Fux reajustou o voto. MI 2123 AgR/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, 6.3.2013. (MI-2123)  
MI 2370 AgR/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, 6.3.2013. (MI-2370)  
MI 2508 AgR/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, 6.3.2013. (MI-2508)

53. O segundo argumento contrário à conversão, observado em diversas decisões proferidas no ano de 2013 e 2014, envolveu o mérito da matéria e foram proferidas no

sentido de que não são cabíveis as regras de conversão de tempo especial em comum aos servidores, pela vedação de contagem de tempo fictício estabelecido no § 10 do art. 40 da Constituição Federal.

54. A esse respeito, deve ser lembrado que, de acordo com a súmula em exame, somente serão utilizadas na aposentadoria do servidor as normas do RGPS que se mostrarem cabíveis em relação à disciplina vigente. Semelhante previsão contém o art. 40, § 12 da Constituição que determina a aplicação, na concessão de aposentadoria e pensão aos servidores, das normas do RGPS, no que lhes forem cabíveis, além do que dispõe o próprio artigo.

55. Uma das previsões do art. 40 a ser cumprida pelos RPPS, de forma diferenciada das normas do RGPS, foi estabelecida no § 10, que veda ao legislador o estabelecimento de qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício:

Art. 40. ....

**§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.** (grifamos)

(.....)

56. Por isso, a lei aplicável sobre aposentadoria do servidor deverá respeitar esta vedação que não existe quanto aos segurados do RGPS. Considerando a necessidade de interpretação sistemática das normas constitucionais, os requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria, nas hipóteses definidas pelo § 4º do art. 40, devem ser compatíveis com a vedação de contagem de tempo ficto, constante do § 10 do mesmo artigo. A interpretação sistemática, que impede o reconhecimento de normas isoladas, decorre da necessidade de que haja unicidade e coerência no ordenamento jurídico relativo a determinado instituto.

57. Em suma, a soma de tempo decorrente da conversão, por agregar um percentual ao que foi efetivamente exercido, gera um tempo total maior do que aquele em que houve a atividade. Esse acréscimo configura um tempo fictício cujo cômputo está constitucionalmente vedado para concessão de aposentadoria nas regras previstas para os RPPS. Portanto, muito embora a conversão seja prevista para concessão de aposentadoria aos segurados do RGPS, a sua aplicação no âmbito do serviço público encontra empecilho no art. 40, § 10 da Constituição Federal, levando à conclusão de que o § 5º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991, não está entre as normas do RGPS cabíveis no âmbito dos RPPS.

58. Em diversas decisões, o STF pronunciou-se no sentido de que não são cabíveis as regras de conversão de tempo especial em comum aos servidores, em razão da vedação de contagem de tempo ficto constante no § 10 do art. 40 da Constituição Federal. Para ilustrar esse entendimento sobre a vedação de se aplicar, ao servidor, o § 5º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991, está transcrito a seguir trecho do voto da Ministra Rosa Weber no Agravo Regimental no MI 1.481-Plenário, de 23/05/2013 que cita o MI nº 1.508 AgR-Segundo/DF relatado pelo Ministro Teori Zavascki:

“Agrego que **o art. 40, § 10, da Magna Carta veda a edição de lei para a contagem de tempo ficto de contribuição.** Assim, **embora admitida no Regime Geral de Previdência Social, a conversão de tempo especial em comum é prática constitucionalmente vedada no âmbito do serviço público.** A propósito, recorro trecho do voto condutor do eminente Ministro Teori Zavascki, ao julgamento do MI 1.508 AgR-SEGUNDO/DF:

Ainda segundo a jurisprudência firmada no STF, não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial

mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas. Apesar de ser permitida no RGPS, no serviço público é expressamente vedada a contagem de tempo ficto, com fundamento no art. 40, § 10, da Constituição ('A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício').” (grifos nossos)

59. O Ministro Teori Zavascki, negou seguimento à Reclamação nº 10425/DF, relativa ao Mandado de Injunção nº 836, por entender que **“ao estabelecer que a aposentadoria especial só pode ser concedida ao servidor público se este contar com todo o tempo de serviço prestado sob condições nocivas à saúde ou integridade física, a autoridade reclamada não desobedeceu ao comando da decisão proferida no MI 836”**. Esse entendimento foi confirmado pelo Plenário da Corte no julgamento de Embargos de Declaração em 27/02/2014.

60. Além de diversas decisões monocráticas com o mesmo entendimento, os seguintes processos foram julgados pelo Plenário do STF, confirmando decisões proferidas em sentido contrário à conversão de tempo comum em especial para o servidor amparado em RPPS com fundamento também na inconstitucionalidade desse procedimento: **MI-AgR 1481/DF-Plenário** (Relatora Ministra Rosa Weber - Julgado em 23/05/2013), **MI-AgR-segundo 2738/DF-Plenário** (Relator Ministro Teori Zavascki - Julgado em 16/05/2013), **Rcl-ED 10425/DF-Plenário** (Relator Ministro Teori Zavascki - Julgado em 27/02/2014), **MI-AgR 855/DF-Plenário** (Relator Ministro Teori Zavascki - Julgado em 24/04/2013).

61. Portanto, segundo essas decisões, para o servidor que se afasta das condições especiais, seria inconstitucional a conversão do tempo para concessão de aposentadoria nas regras comuns, por resultar ampliação do tempo computado em relação ao efetivamente prestado.

62. Diante de tais precedentes, não é possível extrair, das decisões proferidas, qualquer razão de decidir da Corte no sentido favorável à conversão de tempo especial em comum, de forma a permitir a inclusão desse tema na aplicação da Súmula Vinculante nº 33. E não se pode traduzir o enunciado da súmula de forma a dar uma interpretação mais extensiva ou contrária aos fundamentos determinantes dos seus precedentes.

63. Para Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>20</sup>, a vinculação dos motivos determinantes dos reiterados julgados, origina-se da impossibilidade de que o STF atue como legislador positivo, produzindo normas gerais, abstratas e impessoais. O que projeta força obrigatória aos destinatários da súmula vinculante é o elemento declaratório, decorrente da atividade jurisdicional, que abrange as razões de decidir.

64. Portanto, ou por não ter sido o mérito da matéria devidamente examinado, por impedimento da via processual, ou em razão do entendimento de mérito de alguns Ministros, confirmado em diversos processos julgados pelo plenário, no sentido de que a conversão de tempo representa tempo ficto, o fato é que não há o endosso do STF sobre a possibilidade de conversão do tempo comum em especial. Faltou, neste particular aspecto, o requisito exigido pelo art. 103-A da Constituição e art. 2º da Lei nº 11.417, de 2006 para inclusão de determinada matéria no objeto de súmula vinculante: a existência de reiteradas decisões do STF favoráveis à conversão.

65. Segundo Glauco Salomão Leite (ob. cit. p. 164) “o verbete está preso aos motivos determinantes da jurisprudência constitucional que está em sua base, ou seja,

<sup>20</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.405.

conecta-se a eles. Considerar como vinculante unicamente o enunciado sumular significaria abstrair indevidamente todo o seu substrato jurisprudencial”.

66. É fato que, na sessão em que se debateu a edição da súmula, alguns ministros que haviam votado com os relatores pela negativa da conversão nos processos que julgaram o mérito desse tema mencionaram, teoricamente, a possibilidade de mudança de entendimento. Mas essa alteração de jurisprudência não poderia ser realizada na sessão destinada a decidir sobre a elaboração e o teor da súmula. As divergências demonstradas, por si só, confirmam que o tema da conversão de tempo para concessão de aposentadoria nas regras comuns, não foi suficientemente debatido e que a matéria não é pacífica na Corte, não podendo ser incluída nos efeitos vinculantes da Súmula nº 33.

67. No entendimento de Rodolfo de Camargo Mancuso, (ob. cit., p. 360), a interpretação da súmula é facilitada porque ela “deriva de um longo processo de decantação de muitos julgados uniformes, prolatados sobre o mesmo tema, restando ao juiz do caso concreto, basicamente, duas operações: (i) apreender a exata compreensão e extensão do enunciado, ou seja, sua vera inteligência; (ii) aferir se o caso concreto nele está subsumido, para, conforme o caso, aplicar ou não a súmula (sim, porque aplicar indevidamente a súmula é, também, um modo de... descumpri-la, ficando a decisão equivocada sujeita a cassação pelo STF)”. (grifo nosso)

68. Diante do exposto, conclui-se que a Administração Pública tem o dever de observar a regra estabelecida pelo STF, juntamente com os motivos determinantes, não podendo adotar interpretação diversa ou ampliar o que foi determinado pela Corte. A ampliação indevida dos efeitos da súmula vinculante pela Administração também representa seu descumprimento.

#### **II.4- O tempo mínimo de atividades em condições especiais**

69. Outro ponto a ser examinado quanto à Súmula Vinculante nº 33 é a possibilidade de concessão de aposentadoria ao servidor com tempo de 15 ou 20 anos de atividade em condições especiais. Da discriminação dos agentes nocivos prejudiciais à saúde ou à integridade física, observa-se que somente nas três situações a seguir os segurados do RGPS fazem jus à aposentadoria com tempo de atividade especial menor que 25 anos:

- a) **com 15 anos:** trabalho permanente no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção;
- b) **com 20 anos:** mineração subterrânea em atividades afastadas da frente de produção; trabalhos com asbestos (amianto), em extração, processamento e manipulação de rochas amiantíferas;
- c) **com 20 anos:** fabricação de guarnição para freios, embreagens e matérias isolantes contendo asbestos; fabricação de produtos de fibrocimento, e mistura, cardagem, fiação e tecelagem de fibras de asbestos.

70. Tais hipóteses, que justificam as reduções para 15 e 20 anos no RGPS, não se ajustam à natureza dos serviços prestados pelos órgãos da Administração Pública que possuem em seus quadros servidores titulares de cargos efetivos, pois tais atividades não se enquadram nas atribuições desses cargos. Entende-se pois que, na concessão de aposentadoria especial ao servidor, aplica-se, em regra, a exigência do cumprimento do tempo de 25 anos em condições especiais, conforme a legislação vigente no período do exercício da atividade.



71. Por conseguinte, caso não se configure o desempenho de atividades enquadradas nas hipóteses de reduções para 15 ou 20 anos, não será cabível, nos RPPS, a conversão de tempo especial para especial, possível somente quando as reduções de tempo de atividades especiais realizadas por um mesmo segurado são diferenciadas ao longo de sua vida laboral. Segundo o art. 66 do RPS, *para o segurado que houver exercido duas ou mais atividades sujeitas a condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, os respectivos períodos de exercício serão somados após conversão, devendo ser considerada a atividade preponderante para efeito de enquadramento.*

## II.5- Elaboração do Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP para os servidores

72. É oportuno assinalar ainda que, da determinação de aplicar as normas do RGPS sobre aposentadoria especial aos servidores, decorre outra obrigação para a Administração de todos os entes federativos, além da necessidade de reconhecimento do tempo e concessão de aposentadoria especial requeridas pelos servidores: a partir da edição da Súmula Vinculante nº 33, os entes deverão também elaborar e manter atualizado o PPP de todos os servidores expostos a agentes nocivos, e não apenas dos que cumprirem os requisitos exigidos para a concessão do benefício especial.

73. O PPP deverá ser atualizado sempre que houver alteração que implique mudança das informações contidas nas suas seções. Caso o ambiente de trabalho e as informações permaneçam inalteradas, a atualização do PPP deverá ser feita pelo menos uma vez ao ano. É o que estabelecem os dispositivos a seguir, do RPS e da Instrução Normativa INSS nº 45, de 06 de agosto de 2010:

Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999:

Art. 68. ....

§ 8º A empresa deverá elaborar e manter atualizado o perfil profissiográfico do trabalhador, contemplando as atividades desenvolvidas durante o período laboral, documento que a ele deverá ser fornecido, por cópia autêntica, no prazo de trinta dias da rescisão do seu contrato de trabalho, sob pena de sujeição às sanções previstas na legislação aplicável.

§ 9º Considera-se perfil profissiográfico, para os efeitos do § 8º, o documento com o histórico laboral do trabalhador, segundo modelo instituído pelo INSS, que, entre outras informações, deve conter o resultado das avaliações ambientais, o nome dos responsáveis pela monitoração biológica e das avaliações ambientais, os resultados de monitoração biológica e os dados administrativos correspondentes.

(.....)

Instrução Normativa INSS nº 45, de 06 de agosto de 2010:

Art. 272. A partir de 1º de janeiro de 2004, conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 99, de 2003, a empresa ou equiparada à empresa deverá preencher o formulário PPP, conforme Anexo XV, de forma individualizada para seus empregados, trabalhadores avulsos e cooperados, que laborem expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, considerados para fins de concessão de aposentadoria especial, ainda que não presentes os requisitos para a concessão desse benefício, seja pela eficácia dos equipamentos de proteção, coletivos ou individuais, seja por não se caracterizar a permanência.

(.....)

7º O PPP deverá ser atualizado sempre que houver alteração que implique mudança das informações contidas nas suas seções, com a atualização feita pelo menos uma vez ao ano, quando permanecerem inalteradas suas informações.

(.....)

74. É oportuno lembrar que, segundo a legislação do RGPS, o órgão público é equiparado à empresa:

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991:

Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional; (...) (grifamos)

75. Pela necessidade de atualização do PPP com periodicidade mínima de um ano, aplicável a partir da Súmula Vinculante nº 33, as informações desse formulário, que deverão ser preenchidas pela Administração, serão contemporâneas do período de execução das atividades do servidor, facilitando a análise de futuros pedidos de concessão de benefícios.

### III- DAS REGRAS DE CÁLCULO E REAJUSTAMENTO DOS PROVENTOS

76. A regra geral vigente para o cálculo dos proventos das aposentadorias concedidas conforme o art. 40 da Constituição Federal, entre as quais estão as aposentadorias especiais previstas no § 4º desse artigo, foi estabelecida no art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, que disciplinou o cálculo dos proventos das aposentadorias, conforme determinado pelos §§ 3º e 17 do art. 40 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a seguir:

Art. 40. ....

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

(.....)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

(.....)

77. O art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, válido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece que:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

(.....)

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

(.....)

78. Além disso, todos os proventos das aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, na redação da Emenda nº 41, de 2003, devem, em obediência ao que dispõe a redação vigente do § 8º desse artigo, ser reajustados de forma a preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, *in verbis*<sup>21</sup>:

Art. 40. ....

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

(.....)

79. Portanto, às aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40, aplicam-se os §§ 3º e 17 (disciplinado pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004) e o § 8º do art. 40 da Constituição Federal. A propósito, as regras gerais de cálculo e de reajustamento aplicáveis aos proventos dos servidores são similares àquelas definidas no âmbito do RGPS, conforme estabelecido nos arts. 28, 29 e 41-A da Lei nº 8.213, de 1991. Portanto, não há possibilidade de aplicação de outras regras para o cálculo e revisão das aposentadorias especiais independentemente da data de ingresso do servidor no serviço público, em cargo efetivo.

80. Nas regras de cálculo dos proventos das aposentadorias especiais, incluem-se também o disposto nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal, que tratam das condições para aplicação do valor correspondente ao teto de benefícios do RGPS às aposentadorias e pensões. A aplicação desse limite dependerá da criação do regime de previdência complementar em cada ente da federação.

#### **IV- DA REVISÃO DE BENEFÍCIO EM FRUIÇÃO**

81. A definição, pelo STF, da norma aplicável para a aposentadoria especial dos servidores que exerceram atividades sob condições especiais, levantou questionamentos também acerca da possibilidade de revisão de benefícios em fruição, concedidos pelos RPPS com fundamento em outras regras, especialmente quando calculados com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

<sup>21</sup> No âmbito da União, o disposto no art. 40, § 8º da Constituição Federal, está disciplinado pelo art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004, *in verbis*:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente. (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 22/09/2008)

(Em seção plenária do dia 28/09/2011, o STF concedeu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.582, para restringir a aplicabilidade do preceito contido no art. 15 da Lei nº 10.887/2004, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei nº 11.784, de 22/09/2008, aos servidores inativos e pensionistas da União.)

82. De acordo com a amplitude dos efeitos vinculantes das súmulas, objeto de estudo no item I desta Nota Técnica, a revisão de benefícios concedidos também é mais um dos procedimentos que não pode ser adotado com fundamento na Súmula Vinculante nº 33, pois não há precedentes do STF tratando dessa possibilidade. Ao contrário, em diversos julgados em que foi requerida a revisão, o STF pronunciou-se no sentido de que não é fundamento válido para impetração de Mandado de Injunção o pedido de revisão de benefícios já concedidos nas regras comuns, para nova concessão como benefícios especiais. Portanto, o tema não foi julgado, não podendo ser entendido como abrangido pela Súmula.

83. Para exemplificar, transcreve-se, abaixo, trecho da decisão proferida no MI 2160/DF, Rel. Dias Toffoli, Julgamento: 28/10/2011, que cita, como precedentes desse entendimento, as decisões no MI nº 2.924/DF-ED, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2011 e no MI nº 3.428/DF-AgR, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2011:

“.....  
É imprescindível ao exame do writ a presença de dois pressupostos sucessivos:  
i) a verificação da omissão legislativa e  
ii) a efetiva inviabilidade do gozo de direito, faculdade ou prerrogativa, consagrados constitucionalmente, em razão do citado vácuo normativo.  
Nesse passo, incumbe ao demandante a prova, in concreto, da ocorrência de obstáculo ao exercício do direito.  
Assim tem compreendido o STF: “CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. SEGUIMENTO NEGADO PELO RELATOR. COMPETÊNCIA DO RELATOR (RI/STF, art. 21, par 1.; Lei n. 8.038, de 1.990, art. 38): CONSTITUCIONALIDADE. PRESSUPOSTOS DO MANDADO DE INJUNÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA.  
.....

II. A existência de um direito ou liberdade constitucional, ou de uma prerrogativa inerente a nacionalidade, a soberania ou a cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência de norma infraconstitucional regulamentadora, constitui pressuposto do mandado de injunção.

III. Somente tem legitimidade ativa para a ação o titular do direito ou liberdade constitucional, ou de prerrogativa inerente a nacionalidade, a soberania e a cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência da norma infraconstitucional regulamentadora.

IV. Inocorrência, no caso, do pressuposto de inviabilização de exercício de prerrogativa constitucional. “ V. Agravo regimental improvido.” (MI nº 375-AgR/PR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 15/05/92).

O direito subjetivo constitucionalmente previsto corresponde à aposentadoria em regime especial, devendo esta Suprema Corte atuar na supressão da mora legislativa; **o preceito constitucional em foco na presente demanda não assegura a conversão do tempo laborado em situação especiais em tempo comum, bem como a revisão do benefício previdenciário pago a título de aposentadoria.**

A pretensão deduzida nos presentes autos mostra-se incompatível com presente via processual, uma vez que, no mandado de injunção, cabe ao Poder Judiciário viabilizar o exercício do direito subjetivo quando verificada a mora legislativa - no caso, o consagrado no art. 40, § 4º, da Constituição Federal do Brasil, no qual não está incluído o direito vindicado.

Nesse sentido tem se manifestado o Plenário desta Corte: “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE INJUNÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. **REVISÃO DE ATO DE APOSENTADORIA. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PRECEDENTES.** AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (MI nº 2.924/DF-ED, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de

16/5/2011). “AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. CONSTITUCIONAL. REVISÃO DE ATO DE APOSENTADORIA. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (MI nº 3.428/DF-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2011). V. Dispositivo Ante o exposto, nego seguimento ao mandado de injunção, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Int.. Brasília, 28 de outubro de 2011. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente.

.....” (grifos nossos)

84. Sobre o tema, é preciso lembrar ainda que a revisão de aposentadoria legalmente concedida fere o princípio jurídico *tempus regit actum*, visto que a legislação do RGPS, atualmente adotada para o servidor, não era aplicável ao tempo da concessão do benefício. A revisão afrontaria as regras que fundamentam a edição de um ato jurídico administrativo como é a concessão de um benefício com fundamento legal válido. Não é possível revisar benefícios com base em uma norma que não era vigente à época de sua concessão.

85. A retroatividade da norma é exceção no direito brasileiro, visto que as disposições aplicadas anteriormente geraram relações jurídicas que envolvem sujeitos distintos – Estado e beneficiários – devendo ser respeitadas por estarem consolidadas. A vigência retroativa causaria violação a atos jurídicos perfeitos, prática vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Esse dispositivo configura, no direito brasileiro, o que se costuma preconizar como Princípio Fundamental da Retroatividade Mínima.

86. Ademais, é entendimento pacífico na jurisprudência do STF que a aposentadoria se rege pela norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para a sua concessão<sup>22</sup>. Destarte, não cabe realizar, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33, a revisão de aposentadoria voluntária já consumada de acordo com a legislação vigente.

## V- CONCLUSÕES

87. Diante do exposto, conclui-se:

<sup>22</sup> RE 227755 AgR-RE/ CE - CEARÁ Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Primeira Turma DJe-208 DIVULG 22-10-2012 PUBLIC 23-10-2012

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Aposentadoria. Lei estadual nº 11.171/86. Gratificação. Incorporação. Estabilidade financeira. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Redução de vencimentos. Impossibilidade. Legislação local. Reexame de fatos e provas. Precedentes. 1. Aplica-se à aposentadoria a norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para a sua concessão. 2. A jurisprudência desta Corte está consolidada no sentido de que não viola a Constituição o cálculo de vantagens nos termos da Lei estadual nº 11.171/86 em face de fato que tenha se consolidado antes da alteração, pela Emenda Constitucional nº 19/98, do art. 37, inciso XIV, da Constituição Federal. 3. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que, embora constitucional o instituto da estabilidade financeira, não há direito adquirido a regime jurídico, ficando assegurada, entretanto, a irredutibilidade de vencimentos. 4. Rever o entendimento assentado no Tribunal de origem quanto à ocorrência de redução nos proventos do servidor demandaria a análise das Leis estaduais nºs 11.171/86 e 12.386/94, e dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 280 e 279/STF. 5. Agravo regimental não provido.

RE nº 387.587/CE-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 3/4/09;

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA EX-COMBATENTE. CRITÉRIOS DE REAJUSTE. DIREITO ADQUIRIDO. 1. Decisão agravada que se apoia em entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que para os critérios de reajuste dos proventos de inatividade, incide a lei vigente à época da implementação dos requisitos da aposentadoria, mesmo que previdenciária. 2. Agravo regimental improvido”

- a) Em razão da aprovação e publicação da Súmula Vinculante nº 33, pelo Supremo Tribunal Federal, as normas do RGPS a respeito da aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, desde 24/04/2014, são aplicáveis a todos os segurados dos RPPS, naquilo que lhes forem pertinentes e até que seja editada lei complementar específica.
- b) A Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve analisar todos os pedidos de aposentadoria especial apresentados pelos servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, independentemente da existência de prévia decisão judicial.
- c) A Súmula Vinculante nº 33 não abrange a concessão de aposentadoria aos servidores com deficiência ou que exerçam atividades de risco, previstas no art. 40, § 4º, I e II da Constituição Federal.
- d) A IN SPPS/MPS nº 01, de 2010, com alterações da IN SPPS/MPS nº 03, de 2014, está adequada ao que dispõe a Lei nº 8.213, de 1991 e normas regulamentares acerca da aposentadoria especial no âmbito do RGPS, possibilitando aos RPPS realizar o reconhecimento do tempo exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física para fins de análise dos pleitos de aposentadoria especial, formulados com fulcro na Súmula Vinculante nº 33.
- e) Os formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais utilizados no âmbito do RGPS até dezembro de 2003 foram identificados sob as siglas SB-40, DISES-BE 5235, DSS-8030 ou DIRBEN 8030 e devem corresponder ao período do exercício da atividade. Esses formulários são válidos para utilização posterior se emitidos até aquela data. Se a emissão ocorreu a partir de 1º de janeiro de 2004, somente o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP é admitido, ainda que se refira a períodos em que foram vigentes os demais formulários adotados no RGPS.
- f) O Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP não pode ser substituído por outro meio de prova, como, por exemplo, o pagamento de adicionais remuneratórios por insalubridade.
- g) A necessária correspondência que deve existir entre o verbete sumular e as decisões que a originaram exige que os efeitos vinculantes das súmulas abranjam também os fundamentos das interpretações pronunciadas nos casos concretos. A existência de reiteradas decisões em um mesmo sentido sobre a tema é requisito legal e constitucional para a extensão dos efeitos vinculantes da norma abstrata construída pelo STF. Se o tema não foi decidido previamente em sentido uniforme, em processos de natureza jurisdicional, não pode ser incluído como consequência da súmula.
- h) Os efeitos da Súmula Vinculante nº 33 não abrangem a conversão de tempo especial em comum pelos servidores, pois, nos julgados que serviram de base para a elaboração do verbete sumular, não houve autorização do STF para a conversão por dois motivos:
  - h.1) Há impedimento processual ao exame do tema em Mandado de Injunção, porque a conversão não se enquadra como um direito hábil a ser exigido por essa via. O instituto do Mandado de Injunção existe para viabilizar o exercício efetivo de um direito ou liberdade constitucional, impedido pela

ausência de normas, no caso, o disposto no art. 40, § 4º da Constituição Federal que trata da concessão do benefício, não havendo a garantia de conversão nesse dispositivo.

- h.2) Nos julgados que abordaram o mérito da conversão de tempo especial em comum, alguns confirmados pelo Plenário, o entendimento foi proferido no sentido de que a conversão de tempo resulta em contagem de tempo ficto, vedada no art. 40 § 10 da Constituição. Portanto, as decisões de mérito do Plenário foram pronunciadas em sentido contrário à sua realização, significando que não é norma cabível quanto ao servidor.
- i) Nos debates havidos na sessão de aprovação da Súmula Vinculante nº 33, confirmou-se que, no mérito, o tema relativo à conversão de tempo não é uma questão estabilizada na corte, porque não foi exaustivamente debatida por falta de pré-requisito processual. É uma das exigências para a edição de súmulas é que haja jurisprudência sedimentada, julgados uniformes sobre o mesmo tema. Por isso mesmo, não pode ser entendida como autorizada a conversão pelo verbete sumular. Se estiver constatado que a análise de mérito não foi suficiente para firmar o entendimento, confirma-se a impossibilidade de que a súmula abranja tal aspecto pelo impedimento à inovação em relação aos precedentes proferidos em sede jurisdicional.
- j) A partir da edição da Súmula Vinculante nº 33, os entes federativos deverão elaborar e manter atualizado o PPP de todos os servidores expostos a agentes nocivos, e não apenas dos que apresentarem requerimento para a concessão do benefício especial.
- k) Na concessão de aposentadoria especial ao servidor aplicam-se as regras gerais de cálculo e reajustamento dos proventos previstas no art. 40, §§ 2º, 3º, 8º, 14, 15, 16 e 17 da Constituição Federal, na redação da Emenda nº 41, de 2003. O cálculo dos proventos está disciplinado pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004.
- l) Não é cabível a revisão de benefícios em fruição, concedidos segundo as regras comuns, para concessão de aposentadoria especial com fundamento na Súmula Vinculante nº 33.
- m) A ampliação indevida, pela Administração, dos efeitos das súmulas editadas com fundamento na Lei nº 11.417, de 2006, para além do que foi decidido reiteradamente pela Corte nos casos concretos antecipadamente analisados, representa seu descumprimento.

É o que se tem a esclarecer e orientar quanto ao tema. À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**MARINA ANDRADE PIRES SOUSA**

Coordenadora de Normatização

**COORDENAÇÃO-GERAL DE NORMATIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO LEGAL,  
em 15/05/2014.**

1. Ciente e de acordo.
2. À consideração do Senhor Diretor do Departamento.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**  
Coordenador-Geral de Normatização  
e Acompanhamento Legal

---

**DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO, em  
21/05/2014.**

1. Ciente e de acordo.
2. À consideração do Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**OTONI GONÇALVES GUIMARÃES**  
Diretor do Departamento dos Regimes  
de Previdência no Serviço Público

---

**SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, em 21/05/2014.**

1. Aprovo a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS por seus próprios fundamentos.
2. Providencie-se a divulgação depois da manifestação da Consultoria Jurídica.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**BENEDITO ADALBERTO BRUNCA**  
Secretário de Políticas de Previdência Social