

APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO SOB CONDIÇÕES PREJUDICIAIS À SAÚDE E À INTEGRIDADE FÍSICA E AS DIFICULDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO.

SPECIAL RETIREMENT OF THE PUBLIC SERVER UNDER HARMFUL CONDITIONS TO HEALTH AND PHYSICAL INTEGRITY AND THE DIFFICULTIES OF THE STATE PUBLIC ADMINISTRATION OF RIO DE JANEIRO.



Marcela Paranhos Pimentel¹

RESUMO: O objeto do presente trabalho terá por tema de estudo a aposentadoria especial do servidor público sob condições especiais à saúde e à integridade física, direito previsto no art. 40 §4º C, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, da Constituição Federal. Serão analisadas as repercussões causadas pelas sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal, em mandados de injunção impetrados por servidores públicos, bem como a edição posterior da Súmula Vinculante nº 33, à luz da repartição de competências legislativas e o princípio da autonomia dos Estados-membros, ambos previstos no texto constitucional. Será abordada a jurisprudência do STF que se pautava pela aplicação subsidiária das normas do Regime Geral de Previdência Social à aposentadoria especial aos servidores. Em um outro tópico, serão realizados delineamentos sobre a competência legislativa concorrente, abordando-se o conceito de normas gerais, o espaço suplementar conferido aos entes estaduais e a discussão sobre a incidência das regras de aposentadoria especial do RGPS, a inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/98 e a violação à autonomia estadual. Por fim, será abordado o desafio enfrentado pela Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro em dar cumprimento às decisões judiciais que determinam a produção de documentação para fins de concessão de aposentadoria, nos moldes das regras específicas do setor privado.

PALAVRAS-CHAVE: Aposentadoria especial do servidor sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física. Omissão legislativa. Autonomia estadual. Desafio à Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT: The object of the present work is to study the special retirement of the public agents under special conditions to health and physical integrity, a right provided for in art. 40 § 4º C, as amended by Constitutional Amendment nº 103/2019, of the Federal Constitution. The repercussions caused by the successive decisions of the Supreme Federal Court, in injunctions filed by public agents, will be analyzed, as well as the subsequent edition of the Binding Summary nº 33, in the light of the division of legislative competences and the principle of autonomy of the Member States, both foreseen in the constitutional text. The STF jurisprudence, which was based on the subsidiary application of the rules of the General Social Security Regime to the special retirement of public agents, will be addressed. In another topic, delineations about competing legislative competence will be carried out, addressing the concept

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pós-graduada em Direito e Advocacia Pública/UERJ/PGE, pela UERJ.

of general rules, the supplementary space given to state entities and the discussion on the incidence of RGPS special retirement rules, the unconstitutionality of the Law nº 9,717 / 98 and the violation of state autonomy. Finally, the challenge faced by the Public Administration of the State of Rio de Janeiro in complying with the judicial decisions that determine the production of documentation similar for the private sector will be addressed.

KEYWORDS: Special retirement of the public agents under harmful conditions to the health and the physical integrity. Legislative omission. State autonomy. Challenge to the Public Administration of the State of Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A aposentadoria especial dos servidores que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física e a jurisprudência do STF 2. Da competência concorrente sobre a previdência social. 2.1. Do conceito de normas gerais 2.2 Da atuação legislativa dos Estados. 2.3 Da aplicação da legislação do Regime de Previdência Social. Da inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/98 e a autonomia estadual. 3. Da aposentadoria especial do servidor sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física no Rio de Janeiro e as dificuldades da Administração Pública estadual. 4. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. The special retirement of public agents who carry out activities under special harmful conditions to the health and physical integrity and the jurisprudence of the STF 2. Concurrent competence on social security. 2.1. The concept of general rules 2.2 The legislative action of States. 2.3 The application of the legislation of the Social Security Regime. The unconstitutionality of Law No. 9,717 / 98 and state autonomy. 3. The special retirement of the public agents under harmful conditions to health and physical integrity in Rio de Janeiro and the difficulties of the State Public Administration. 4. Conclusion. References.

Introdução

A aposentadoria especial para servidores públicos cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física encontra-se prevista no art. 40 §4º-C, com a atual redação conferida pela EC nº 103/2019 da Constituição Federal. O dispositivo constitucional acrescentado pela Reforma Previdenciária, a qual revogou o art. 40 §4º com redação da Emenda Constitucional nº 47/2005, manteve o condicionamento da concretização do direito à aposentadoria especial à edição de uma lei complementar, a qual nunca e foi editada.

Trata-se de um direito constitucionalmente previsto em norma de eficácia limitada, a qual ainda permanece carente de regulamentação específica. Diante desse contexto, servidores pleitearam ao Poder Judiciário o reconhecimento do direito de exercício da aposentadoria especial por meio da impetração massiva de mandados de injunção.

O STF concedeu as ordens de injunção reconhecendo a mora legislativa e determinou a aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social, inicialmente o art.

57 §1º da Lei nº 8.213/91 até a edição de disciplina específica para a aposentadoria especial dos servidores. Além disso, a Suprema Corte consignou que competência concorrente para legislar sobre previdência social do art. 24, XII da CF/88 não teria afastado a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos.

Em 2014, o referido entendimento foi cristalizado na Súmula Vinculante nº 33, cuja redação tornou desnecessário o ajuizamento de posteriores mandados de injunção, uma vez que sua aplicação tornou-se vinculante para a administração pública de todos os entes federativos, permitindo o consequente manejo da reclamação constitucional, se houvesse recusa administrativa pela simples ausência de lei específica. No entanto, a aplicação “no que couber” das regras do regime geral, prevista no referido verbete sumular, ainda traz questionamentos e incertezas, o que justifica a análise mais detida sobre as dificuldades práticas da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro em aplicar as regras do RGPS

1. A aposentadoria especial dos servidores que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade física e a jurisprudência do STF

A aposentadoria especial² é uma espécie de benefício previdenciário requerido de forma voluntária pelo servidor que laborou em condições adversas e é estabelecida por requisitos e critérios diferenciados, conforme previsão no art. 40 §4º da Constituição Federal de 1988, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e nos dispositivos acrescidos ao art. 40, §4º-A, § 4º-B, §4º-C e §5º.

O conceito doutrinário encontra-se bem exposto nas lições de Clemilton da Silva Barros:

Seja no âmbito do RGPS ou do RPPS, a finalidade precípua dessa espécie de benefício previdenciário está relacionada com o princípio da isonomia, buscando a ordem jurídica, de algum modo, igualar os segurados exercentes de atividades comuns, aqueles cuja atividade profissional se deu de forma mais desfavorável e desgastante, entendendo o legislador que o trabalhador submetido a

² IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 623: “As dúvidas já começam mesmo na definição de sua natureza jurídica. Para alguns, este benefício seria uma espécie de aposentadoria por invalidez antecipada, na medida em que proporciona a aposentação antes do segurado ser efetivamente incapacitado pelos agentes nocivos a que está exposto. Outros, a definem como espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, qualificada em razão da nocividade da atividade desenvolvida. Por fim, há quem veja uma nova espécie de aposentadoria, a par das já existentes. Adoto esta última corrente, em razão das especificidades deste benefício e por ser a mais adequada para o desenvolvimento de seu estudo”.

determinados esforços físicos ou riscos não tem condições de suportar o mesmo tempo de serviço exigido do trabalhador que exerce suas atividades em situações normais. Sob esse ângulo, pois, a aposentadoria especial, assim denominada por ter seus requisitos abrandados em relação à aposentadoria comum (ou ordinária), funda-se no objetivo de retirar o trabalhador do ambiente de trabalho antes que ele tenha sua saúde comprometida, reduzindo-lhe o tempo de serviço/contribuição.³

Inicialmente, a Emenda Constitucional nº 20/98, a qual incluiu o §4º no art. 40, como exceção ao princípio da isonomia nos requisitos do benefício, dispunha apenas sobre o direito à aposentadoria especial aos servidores que exercessem atividades que pudessem prejudicar a saúde ou a integridade física, definidas em lei complementar. Senão, vejamos o teor do dispositivo:

§ 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

Com o advento da Emenda nº 47/05, houve a expansão da aposentadoria especial para abarcar ainda as atividades de risco e os portadores de deficiência, cujos termos também deveriam ser dispostos por lei complementar. Ocorre que a lei exigida nunca foi editada, fato que acabou gerando a negativa de concessão do direito pela Administração Pública, haja vista a inexistência de regulamentação pela União de uma norma de eficácia limitada.

Com o advento da Reforma Previdenciária, a aposentadoria especial do servidor, especialmente aquela exercida sob condições prejudiciais à saúde, passou a ser disciplinada no texto constitucional com a seguinte redação:

Art. 40 O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

(...)

³BARROS, Clemlton da Silva. *A Aposentadoria Especial do Servidor Público e o Mandado de Injunção: Análise da jurisprudência do STF acerca do art. 40, §4º, da CF*. Campinas/SP: Servanda, 2012, p. 80.

§ 4º-C Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

A Emenda nº 103/2019 fez constar expressamente a proibição de escolha de uma determinada categoria profissional como critério de distinção para fins da percepção do benefício previdenciário, devendo apenas fazer jus à aposentadoria especial aqueles que comprovarem efetiva exposição a agentes nocivos à saúde, nos termos do que dispuser a lei complementar do ente federativo.

De acordo com Bruno Bianco Leal, há que se distinguir os agentes previstos no §4º-C do art. 40 dos agentes perigosos, os quais podem gerar risco de morte ao trabalhador:

Os agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde são os agentes insalubres, assim caracterizados pela legislação trabalhista e previdenciária. São aqueles agentes que, por sua natureza e forma de contato, agridem a saúde do trabalhador, se não forem adequadamente controlados por medidas coletivas ou individuais de proteção. Não se confundem com esses agentes os agentes perigosos, que são aqueles que põem em risco vida ou integridade física dos trabalhadores. São os agentes que não prejudicam a saúde do trabalhador, salvo se ocorrer um acidente. É o caso, por exemplo, dos trabalhos com eletricidade. Salvo situações muito específicas, o contato com a eletricidade não faz mal à saúde do trabalhador. Mas se ele tiver contato com a corrente elétrica sem a devida proteção, sofrerá uma descarga elétrica que afetará sua integridade física, com possibilidade de morte instantânea.⁴

No âmbito do RGPS⁵, o aludido benefício foi instituído originariamente pela Lei nº 3.807/60, que nos termos do art. 31, dispôs sobre a aposentadoria especial ao segurado, respeitada a idade mínima de 50 anos, bem como observado o tempo mínimo de 15 anos de contribuição, o cômputo do trabalho durante 15, 20 ou 25 anos em alguma atividade que fosse considerada penosa, insalubre ou perigosa, em conformidade com o Decreto do Poder Executivo. Com as alterações legislativas posteriores, apenas o tempo de exercício da atividade foi mantido, conforme previsão atual no art. 57 da Lei nº 8.213/91, a

⁴ KAUAN, Miguel Cabrera; LEAL, Bruno Bianco; MAIA, Maurício; PORTELA, Felipe Mêmolo. *Reforma Previdenciária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p.36.

⁵ Sobre a finalidade do benefício previdenciário no RGPS, opinou Maria Lúcia Luz Leiria: “A finalidade do benefício de aposentadoria especial é de amparar o trabalhador que laborou em condições nocivas e perigosas à sua saúde, reduzindo o tempo de serviço/contribuição para fins de aposentadoria. Tem, pois, como fundamento o trabalho desenvolvido em atividades ditas insalubres. Pela legislação de regência, a condição, o pressuposto determinante do benefício está ligado à presença de agentes perigosos ou nocivos (químicos, físicos ou biológicos) à saúde ou à integridade física do trabalhador, e não apenas àquelas atividades ou funções catalogadas em regulamento”. *Direito previdenciário e estado democrático de direito: uma (re)discussão à luz da hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 164.

qual foi a primeira lei sob a égide da Constituição de 1988 a dispor sobre a aposentadoria especial.

O referido diploma normativo estabelece nos artigos 57 e 58 que a aposentadoria especial é devida, após cumprida carência mínima de 180 contribuições, ao segurado que tivesse trabalhado por 15, 20 ou 25 anos, conforme atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudicassem a sua saúde ou sua integridade física, mediante a comprovação de exposição do segurado aos agentes nocivos por meio de formulário, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho. Manteve-se ainda a possibilidade de somar períodos trabalhados em atividade comum e especial, mediante conversão, para fins de qualquer modalidade de aposentadoria.

Além da Lei nº 8.213/91, há ainda o Decreto nº 3.048/99, Regulamento da Previdência Social, o qual traz mais detalhamentos quanto aos requisitos, a abrangência do benefício, determina o conceito de atividade especial e também a forma de comprovação do exercício desta atividade. No setor privado, esses atos normativos visam garantir a eficácia do direito constitucionalmente previsto no art. 201, §1º, II da CRFB, cuja redação foi também alterada pela Emenda nº 103/2019 e incluído dispositivo de redação semelhante ao art. 40 §4º-C:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados.

(...)

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Percebe-se que a vedação ao enquadramento por categoria profissional ou por ocupação também foi prevista pela EC nº 103/2019 para o RGPS, sendo na verdade não uma inovação legislativa em si, mas a expressa previsão constitucional de uma regra que já era aplicada desde a Lei nº 9.032/95.

Uma real alteração promovida pela EC nº 103/ 2019 foi a previsão de idade mínima para a aposentadoria especial tanto no RGPS, quanto no RPPS, em uma clara intenção de tornar ainda mais dificultosa a percepção do benefício, o qual era antes concedido com base na comprovação de exposição aos agentes nocivos, elencados pela legislação, durante período reduzido de contribuição. A seguir, o dispositivo transitório aplicado aos servidores públicos federais da União, enquanto não editada a lei complementar correspondente:

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

III - compulsoriamente, na forma do disposto no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

I - o policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do **caput** do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do **caput** do art. 52 e os incisos I a III do **caput** do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos;

II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

III - o titular do cargo federal de professor, aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, aos 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, com 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos.

§ 3º A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, vedada a conversão de tempo especial em comum.

No tocante à aposentadoria por exposição aos agentes nocivos à saúde, o legislador promoveu uma uniformização de critérios quanto à idade mínima de 60 anos para ambos os sexos e o tempo de contribuição, o qual permaneceu em 25 anos, pois no RPPS não existe a atividade de mineração subterrânea, a qual enseja a aposentadoria no RGPS aos 15 ou 20 anos e nem o contato com arsênico, o qual permite a aposentadoria aos 20 anos de contribuição.

O §3º do art. 10 dispôs sobre a aplicação subsidiária dos requisitos da legislação do RGPS para a aposentadoria especial sob a exposição de agentes nocivos do Regime Próprio de Previdência Social da União, desde que não conflite com as regras específicas deste regime. Trata-se de previsão que vai ao encontro da mesma linha da jurisprudência do STF, que será explicada mais adiante, quando da necessidade de concessão do benefício previdenciário ao servidor, mesmo que ausente a regulamentação exigida pelo texto constitucional.

Quanto aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a EC nº 103/2019 no seu art. 21 §3º, estabeleceu outra regra transitória, de que serão aplicadas à aposentadoria especial do art. 40 §4º- C do texto constitucional, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta emenda, enquanto não realizadas as alterações na legislação interna do RPPS. Tal solução para os demais entes federativos foi distinta em relação ao RPPS da União, o qual recebeu regramento provisório pelo legislador conforme a redação do art. 10 §2º, II, reproduzida anteriormente. Consequentemente, na prática, nada mudou para o restante dos entes públicos, pois permaneceu a aplicação subsidiária dos requisitos do RGPS, enquanto não editada a lei complementar disciplinadora, conforme o entendimento do STF, como será visto a seguir.

A norma constitucional que prevê o direito à aposentadoria especial aos servidores públicos é de eficácia limitada, pois depende de regulamentação de lei complementar para a produção de efeitos, inclusive para a concessão do benefício pretendido. Contudo, conforme mencionado anteriormente, não foi editada até o presente momento a legislação regulamentadora dos critérios diferenciados para a aposentadoria especial do RPPS.

Diante desse cenário, em virtude da omissão legislativa configurada, a fim de conferir eficácia ao direito constitucionalmente previsto, vários servidores foram compelidos a impetrar mandados de injunção junto ao STF. A decisão que se tornou a precursora sobre o tema foi proferida no MI nº 721, cujo julgamento ocorreu em 27 de setembro de 2006, com relatoria do Min. Marco Aurélio Mello, contendo o seguinte teor:

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

– DECISÃO – BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada. APOSENTADORIA – TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS – PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR – INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR – ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91.⁶

A seguir, um trecho do voto do Min. Marco Aurélio:

Passados mais de quinze anos da vigência da Carta, permanece-se com o direito latente, sem ter-se base para o seu exercício. [...] Cabe ao Supremo, porque autorizado pela Carta da República a fazê-lo, estabelecer para o caso concreto e de forma temporária, até a vinda da lei complementar prevista, as balizas do exercício do direito assegurado constitucionalmente. [...] 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.⁷

No caso concreto, uma servidora pública federal, profissional da saúde, após ter exercido suas funções em condições especiais e prejudiciais à saúde, de forma permanente, teve seu requerimento de aposentadoria especial negado pela Administração Pública ao argumento de que não havia lei regulamentadora. Em virtude da inviabilização do exercício do direito negado administrativamente, a servidora impetrou mandado de injunção requerendo a aplicação dos critérios da legislação correlata do RGPS.

⁶ STF, MI n. 721, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 30/08/2007, DJ 14.09.2007, p. 134-142.

⁷ Idem, ibidem, p. 10

Diversamente da posição tradicional⁸ da Suprema Corte nos julgamentos de mandados de injunção, de reconhecer somente a mora legislativa com a respectiva recomendação de que a autoridade competente realize a edição da norma regulamentadora, houve no julgamento do MI nº 721 a determinação de aplicação de uma legislação provisória, notadamente o art. 57 da Lei nº 8.213/91, a fim de permitir a concessão do direito à aposentadoria especial dos servidores, conforme o preenchimento dos requisitos legais a serem aferidos concretamente pela autoridade administrativa competente.

Houve naquela decisão a adoção da posição concretista individual ao determinar a concretização do direito pleiteado assegurado constitucionalmente às partes da relação jurídica, mediante o suprimento da lacuna normativa para o caso específico dos impetrantes. Não obstante o STF ter conferido à decisão efeitos *inter partes*, houve a autorização de que os ministros relatores pudessem decidir de forma monocrática em casos idênticos ao precedente⁹ para reconhecer a mora do Poder Legislativo no que diz respeito à norma regulamentadora tratada no art. 40, §4º, com redação dada pela EC nº 47/2005, da CRFB, suprimindo-lhe a falta a partir da aplicação analógica do art. 57 da Lei n. 8.213/1991.

Como resultado das inúmeras ações judiciais concernentes à ausência de regulamentação da aposentadoria especial do servidor público e com fundamento em diversos precedentes proferidos pela Corte constitucional, foi apresentada a Proposta de Súmula Vinculante nº 45/DF¹⁰ pelo Ministro Gilmar Mendes. Vejamos a redação original:

Enquanto inexistente a disciplina específica sobre aposentadoria especial do servidor público, nos termos do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 47/2005, impõe-se a adoção daquela própria aos trabalhadores em geral (artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/1991).

⁸ A seguir, um trecho do posicionamento do STF: *Em face dos textos da Constituição Federal relativos ao mandado de injunção, é ele ação outorgada ao titular de direito, garantia ou prerrogativa a que alude o art. 5º LXXI, dos quais o exercício está Inviabilizado pela falta de norma regulamentadora, e ação que visa a obter do Poder Judiciário a declaração de Inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do Poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe dê ciência dessa declaração, para que adote as providências necessárias, à semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, parágrafo 2º, da Carta Magna), e de que se determine, se se tratar de direito constitucional oponível contra o Estado, a suspensão dos processos judiciais ou administrativos de que possa advir para o Impetrante dano que não ocorreria se não houvesse a omissão inconstitucional (STF, MI nº 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 20.09.1990, p. 9782).*

⁹ STF –MI 795 QO/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 27.04.2009. Iguais soluções foram proferidas nos seguintes casos: MI 758, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26.9.2008. No mesmo sentido, cf. , MI 788, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 8.5.2009 e MI 795, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 22.5.2009.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=264538>>. Acesso em: 20.09.2020.

Percebe-se que a redação foi mais abrangente, pois garantiu a aplicação da legislação pertinente aos trabalhadores regidos pelo RGPS, à aposentadoria especial dos servidores públicos, sem distinção quanto às modalidades previstas no texto constitucional. Contudo, o Procurador-Geral da República sugeriu uma alteração no texto, de modo a restringir o âmbito da súmula à hipótese do art. 40 §4º, III, da aposentadoria para aqueles que exercem atividades em condições especiais que prejudiquem à saúde e à integridade física. Foi acolhida a alteração por unanimidade, pelo que a Súmula Vinculante nº 33 foi aprovada com a seguinte redação:

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.

A justificativa¹¹ apresentada em relação à aposentadoria especial para os servidores portadores de deficiência, além de a regulamentação pela LC nº 142/13 do art. 201, §1º da CRFB ter ocorrido após a proposta de edição da súmula vinculante, foi o não atendimento do critério “reiteradas decisões” do STF exigido pelo art. 103- B do texto constitucional.

Com a edição da Súmula Vinculante nº 33, tornou-se desnecessária a impetração de mandados de injunção pelos servidores que exercem atividades prejudiciais à saúde e à integridade física para fins de aferição do direito subjetivo pela autoridade competente, em razão dos efeitos erga omnes que são aplicados de forma obrigatória à Administração Pública.

É pertinente informar a existência da Proposta de Súmula Vinculante nº 118, a qual objetiva promover uma revisão na redação da Súmula Vinculante nº 33, formulada pelo Procurador-Geral da República, para a inclusão no texto da aposentadoria do inciso I do §4º do art. 40 da CRFB, dos servidores portadores de deficiência. A alteração foi sugerida nos seguintes moldes: “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, incisos I e III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica”¹².

¹¹ PSV nº 45/DF, DJ nº 213 de 30/10/2014, p. 4.

¹² STF, PSV 118, rel. min. presidente Ricardo Lewandowski, j. 02.09.2015, DJ de 9-9-2015. Dentre as razões apresentadas na proposta de revisão:” O único discrimen é que, na situação do inciso III, as regras do Regime Geral estão contidas na Lei 8.213/1991, enquanto na do inciso I, tais regras estão previstas na Lei Complementar Federal 142/2013. Como a redação da Súmula Vinculante 33 não estabelece especificamente qual é a lei aplicável, limitando-se a dizer, de forma genérica, que serão aplicadas as “regras do regime geral da previdência social”, a

Sem dúvida, a aprovação da nova redação reduzirá os entraves judiciais para que os portadores de deficiência possam usufruir de forma plena do seu direito à aposentadoria, sem a necessidade da impetração de mandado de injunção e aguardo da concessão da respectiva ordem.

Ressalte-se que um tema correlato e controvertido à aposentadoria especial é a conversão de tempo de atividade especial em comum no âmbito do Regime Próprio de Previdência. Na discussão sobre a redação da Súmula Vinculante nº 33, o STF entendeu por bem em não alocar essa possibilidade no texto do aludido verbete, por ainda não haver um consenso sobre o tema, de modo que o conteúdo da súmula alcança apenas a aposentadoria especial. A seguir, um julgado de relatoria do Min. Teori Zavascki:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM. PERÍODO POSTERIOR À LEI 8.112/90.

ILEGITIMIDADE. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência do STF, é incabível a pretensão de servidor público à conversão de tempo especial em comum, para fins de aposentadoria, após o advento da Lei 8.112/90, já que, para isso, seria indispensável a regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição Federal (ARE 724.221-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 4/4/2013; e RE 563.562-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 1/7/2011). 2. A Súmula Vinculante 33 garantiu aos servidores públicos o direito de aposentadoria especial, mas não tratou da matéria relativa à conversão do tempo de serviço especial em comum. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 793144 ED-segundos, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 30/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014). (Grifos nossos)¹³

Ainda havia decidido a Suprema Corte¹⁴ não ser cabível mandado de injunção para pleitear a contagem diferenciada do tempo de serviço, em razão da necessária presença de dois requisitos: a verificação da omissão legislativa e a efetiva inviabilidade do exercício do direito, faculdade ou prerrogativa previstos constitucionalmente. Não obstante, haja previsão na legislação do RGPS no art. 57 §5º da Lei nº 8.213/91 da respectiva conversão, entendeu o STF que para os servidores, o art. 40 §4º não garantiu a contagem diferenciada,

distinção apresentada não configura obstáculo para a sua incidência em ambos os casos. Consequentemente, a revisão da SV 33 para fins de se incluir o inciso I em sua redação é medida que se impõe”. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4826884>>. Acesso: 30.08.2019. p. 03.

¹³ ARE 793144 ED-segundos, Relator(a): Min. Teoria Zavascki, Segunda Turma, julgado em 30/09/2014, DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014)

¹⁴ MI 3162 ED/DF, Dje 29.10.2014, Rel. Min. Cármen Lúcia; outros no mesmo sentido: MI 3788 AgR, Min Luiz Lux, julgamento em 24.10.2013 e MI 1957-ED, Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10.04.2014.

apenas o direito à aposentadoria especial. Logo, não podem ser aplicadas as regras de conversão do tempo especial em tempo comum previstas para os trabalhadores em geral, pois a lei complementar regulamentadora da aposentadoria especial a ser editada não tem o dever constitucional de conceder o fator de conversão aos servidores.

Contudo, em uma alteração de entendimento, o tema foi recentemente decidido sob o tema 942 de repercussão geral no RE nº 1014.286/SP com a fixação da seguinte tese:

“Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República”.¹⁵

O Ministro Relator Edson Fachin, no julgado acima, associou o direito à conversão do tempo exercido em condições especiais ao princípio da isonomia, uma vez que o próprio texto constitucional assegura a aplicação de critérios diferenciados para o cômputo do tempo de serviço em condições prejudiciais à saúde e à integridade física do servidor. De modo que diversamente de anteriores manifestações contrárias do STF, o fator especial de conversão decorre do próprio direito à aposentadoria especial com critérios diferenciados, não configurando institutos distintos.

Mesmo com o advento da EC nº 103/2019, entendeu o Tribunal que a nova redação do art. 40 §4º- C não teria vedado expressamente a conversão do tempo comum em especial, de modo que o reconhecimento do direito à conversão foi deixado ao critério do legislador complementar dos entes federados, que poderá prever ou não a contagem diferenciada do tempo de aposentadoria especial.

No próximo capítulo, será feito um estudo da competência concorrente do art. 24 da CRFB, abordando-se ao final a implicação da aplicação subsidiária da lei do RGPS na aposentadoria especial dos servidores à luz da autonomia dos entes estaduais, bem como

¹⁵ RE 1.1014.286/SP, Dje 24.09.2020. Rel. Luiz Fux;

a previsão constitucional de competência plena legislativa na ausência de norma geral da União.

2. Da competência concorrente sobre a previdência social

A competência legislativa sobre a previdência social foi disciplinada pela Constituição Federal no art. 24, XII, inserida no que se denomina de “condomínio legislativo”, o qual abarca uma série de matérias compartilhadas entre os entes federativos, cujas hipóteses foram ampliadas pela Magna Carta de 1988. Trata-se do que se denominou de competência não cumulativa, uma vez que existem limites para o seu exercício.

A previdência é então considerada como sendo um tema que pode ser disciplinado pelo Estado-membro, respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União, cabendo-lhe a competência de suplementar a legislação federal no que couber. Ocorre que o delineamento do que seriam as normas gerais é o primeiro questionamento pertinente e objeto de intensa discussão doutrinária, a fim de estabelecimento qual a fronteira da competência da União e dos Estados.

2.1 Do conceito de normas gerais

A Constituição de 1988 não conferiu uma definição clara do que sejam as normas gerais sob a competência da União nas matérias objeto de compartilhamento legislativo entre os entes federativos. Desse modo, diante da necessidade de trazer um delineamento à expressão, a doutrina tem discutido qual seria abstratamente o conceito apropriado, sem a pretensão de esgotamento de todas as possibilidades, haja vista a dificuldade de no caso concreto determinar a priori, se a norma se enquadra ou não naquela categoria.

De acordo com Raul Machado Horta¹⁶, a normal geral é uma lei quadro, ou seja, uma moldura legislativa, cuja disciplina não é exaustiva, abrindo-se espaço para a suplementação pela lei estadual de modo a adaptá-la às peculiaridades regionais, com base no art. 24 §1º e 2º da Constituição Federal. A seguir, um trecho que elucida o pensamento

¹⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 325

do autor:

(...)a repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental de normas gerais e de diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher os claros que lhe ficou afeiçoando a matéria reveladora na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais (Grifos nossos)¹⁷

Depreende-se que existem limites a serem observados por cada um dos entes federativos dentro desse modelo de competência vertical concorrente e não cumulativo, uma vez que seria contrário à vontade do constituinte originário permitir que a União legislasse de forma integral sem deixar espaço para que Estados, Distrito Federal e Municípios editassem as pertinentes normas complementares.

Nesse mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto define as normas gerais como conceito-limite:

(...). As normas gerais, enquanto normas, são impositivas de limites. O que as torna peculiares, todavia, são seus endereçamentos no contexto de poder organizado numa federação. Elas endereçam limites, ao mesmo tempo, para os legisladores federais e estaduais, embora possam estendê-los para os aplicadores federais e, eventualmente, os estaduais: nessa pluralidade, sua peculiaridade(...).¹⁸

Tradicionalmente, entende-se que as normas gerais são dotadas de maior grau de abstração, pois possuem a pretensão de disciplinar determinado tema em âmbito nacional, o que naturalmente evitaria a tecer minúcias e detalhamentos, dado o exposto espaço de complementação previsto no texto constitucional aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nessa ordem de ideias, parte da doutrina¹⁹ sustenta serem normas que estabelecem princípios e diretrizes de natureza geral e aberta, sem especificar pormenores e esgotar o assunto legislado. Apresentariam caráter nacional e seriam destinadas à aplicação

¹⁷ Cf. Horta, Raul Machado. *Direito constitucional*, p. 321-22.

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema de conceituação das normas gerais. *Revista de informação legislativa*, Brasília v. 25, n. 100. out./dez.1988, p. 152.

¹⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Competências administrativas dos Estados e Municípios*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p.10: [...] normas gerais, no ordenamento brasileiro, têm características diferenciadas das normas (classicamente também denominadas de gerais), dispõem de forma homogênea para determinadas situações para garantia da segurança e certeza jurídicas, estabelecem diretrizes para o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos, sem se imiscuírem no âmbito de competências específicas dos outros entes federativos. (grifos nossos). Nesse sentido, também Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Saraiva, 1988, v.1. p. 195: Não é fácil conceituar normas gerais pelo ângulo positivo. Pode-se afirmar, e corretamente, que “normas gerais” são princípios, bases, diretrizes que hão de presidir todo um subsistema jurídico. Sempre haverá, no entanto, em face de casos concretos, dúvida sobre até onde a norma será efetivamente geral, a partir de onde ela estará particularizando.

uniforme e homogênea a todos os entes federativos, de modo a não lhes violar a autonomia e efetivamente reservar-lhes um espaço adequado para a atuação de sua competência suplementar.

Por outro lado, esse conceito parece sugerir algumas balizas a serem adotadas para que não haja alguma invasão da União nas competências dos demais entes federativos, pois a pretensão de conferir tratamento uniforme pode sujeitar quase que irrestritamente qualquer matéria ao regramento nacional, abrindo-se espaço a um poder ainda maior para a União²⁰. Portanto, parece haver uma fronteira tênue entre o que pode e deve ser homogeneizado e qual deve ser o espaço deixado à atuação legislativa em atendimento às peculiaridades regionais e locais.

A fim de estabelecer uma definição mais completa, em grande contribuição para o tema, Diogo de Figueiredo Moreira Neto²¹, em um compilado de entendimentos doutrinários, destaca os elementos essenciais das normas gerais:

- 1º - São declarações principiológicas- não se identificando com os princípios *tout court* ou as normas-princípios que possam contê-los;
- 2º - São declarações que cabem ser editadas pela União no uso de sua competência concorrente limitada;
- 3º - São declarações que estabelecem diretrizes nacionais sobre certos assuntos enumerados constitucionalmente;
- 4º - São declarações que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros nas feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes – bem como pelos Municípios, quando na relação de competência limitada com a União ou, nas previsões constitucionais estaduais, com o Estado-membro a que pertença;
- 5º - São declarações que, uma vez detalhadas, podem ser aplicadas *indireta e mediatamente* às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

Dessas linhas enunciativas, foram retiradas algumas conclusões pelo autor:

- 1º - A União está limitada à edição de diretrizes nacionais que se dirigem precipuamente aos legisladores estaduais, para os quais são cogentes, direta e imediatamente eficazes;

²⁰ PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte, Fórum, 2015. p. 197: “Em primeiro lugar, quase qualquer matéria pode receber tratamento uniforme, sendo certo que, em relação a quase todas, seria conveniente ou útil que assim fosse. Ocorre que a possibilidade e a conveniência do regramento uniforme não são elementos estranhos e anteriores ao sistema de repartição de competências. Não há dúvida de que a isonomia seria mais prestigiada com regramentos sempre uniformes para todas as matérias. Todavia, o Brasil fez uma opção clara pela forma federativa de Estado e isso, por si só, exige tolerância com a diversidade legislativa”.

²¹ *Ibid.*, pp 160-162.

2º As normas específicas baixadas pela União juntamente com as normais gerais ou os aspectos específicos por acaso nestas contidas, não tem aplicação aos Estados- membros, considerando-se normas particularizantes federais, dirigidas ao Governo Federal;

3º- Inexistindo e enquanto inexistir, legislação estadual específica, tanto as diretrizes nacionais contidas nas normas gerais quanto sua pormenorização federal se aplicam subsidiária, direta e imediatamente às relações concretas nelas previstas;

4º- Inexistindo normas gerais da União versativas sobre qualquer assunto ou aspecto que deva ser legislado pela modalidade de competência concorrente limitada, o Estado- membro poderá legislar amplamente a respeito, prevalecendo sua legislação até que sobrevenham diretrizes nacionais que com ela sejam incompatíveis;

5º - A norma específica estadual que regular, direta e imediatamente, uma relação ou situação jurídica concretamente configurada afasta a aplicação de norma federal coincidente, salvo se contrariar, diretrizes principiológicas de norma geral, na 3ª hipótese acima;

6º Em razão de sua inafastável característica nacional, não será norma geral a que dispuser sobre organização, servidores e bens dos Estados e Municípios mas, em consequência, simples norma inconstitucional;

Percebe-se que o autor se preocupou em fazer a distinção²² entre as normas gerais e particularizantes ao dispor que as normas específicas traçadas pela União só serão aplicadas aos Estados quando inexistir legislação estadual pormenorizada, a qual deve obediência às diretrizes federais. Porém, em alguma contraposição ao raciocínio exposto, há autores que admitem a previsão de detalhes contidas na norma geral, pois decorreria em alguns casos, da sua própria essência, a fim de evitar conflitos entre os entes. Essa orientação foi adotada por Alice Gonzalez Borges:

[A] exigência de generalidade e abstração da norma há de ser atenuada, quando a enunciação de alguns detalhes seja essencialmente necessária para assentar regras de atuação, de maneira a prevenir possíveis conflitos de atribuições entre as entidades locais, nos assuntos de competência concorrente das ordens federadas. [...] Ainda quando certos pormenores e minúcias sejam, então, editados pela norma, trata-se, em tais casos, de atendimento à plena realização do preceito constitucional que o fundamenta – o que é, segundo vimos, o precípua objetivo que justifica a própria existência da norma geral.²³

²² Para Uadi Lammêgo Bulos, *Constituição Federal Anotada. Versão atualizada e ampliada até a Emenda Constitucional n° 45/2004*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 574: “(...)normas gerais são declarações principiológicas, dirigidas aos legisladores, condicionando-lhes a ação legiferante. Recebem a adjetivação de ‘gerais’, porque possuem um alcance maior, uma generalidade e abstração destacadas, se comparadas àquelas normatividades de índole local. Consequência disso, elas não se prestam a detalhar minúcias, filigranas ou pormenores. As matérias que lhes são afeitas não podem ser legisladas por outros entes federativos, exceto nos casos expressos de suplementação”. Walber de Moura Agra, citando o estudo de Moreira Neto, assinala que as normas gerais não podem ser exaustivas, “devendo apresentar acentuado critério de generalidade e abstração” (Delineamento das competências federativas no Brasil. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz. *Leituras complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado*. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 202).

²³ Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 42-3.

Em determinadas disciplinas sujeitas ao compartilhamento legislativo, sustentam alguns²⁴ que a regulamentação pela União pode ser maior ou menor a depender do interesse nacional protegido, que justifique um regramento uniforme ainda que mais detalhado. Inclusive, para Luís Roberto Barroso, ao se referir à atividade legislativa sobre o meio-ambiente, a função da União no exercício da competência concorrente não seria somente a instituição de orientações para a edição de normas pelos Estados, mais também:

[...]dispor diretamente sobre as matérias que exijam logicamente a instituição de regramento uniforme, pois, no caso de atividades que devam ser desenvolvidas nacionalmente, de forma contínua e interligada, as exigências impostas pelo Poder Público em matéria ambiental devem ser naturalmente homogêneas.²⁵

Em síntese, mesmo com tantos delineamentos doutrinários, não há um critério único e absoluto de identificação da norma geral de uma forma apriorística. Foi verificado que mesmo o caráter maior de abstração nem sempre pode ser usado como característica exclusiva para a atuação concorrente da União. Concomitantemente, eventuais detalhamentos podem estar presentes, conforme se justifique uma maior intervenção federal na edição de um tratamento ampliativo e uniforme do objeto, desde que não atente às peculiaridades regionais e locais, ou seja, o que não é reproduzido de igual maneira a todos os entes, dado o tema a ser regulamentado, que pode apresentar variações conforme o âmbito territorial de incidência da norma.

2.2 Da atuação legislativa dos Estados

No âmbito da competência concorrente, a Constituição Federal previu no art.

²⁴ Pontes de Miranda, não obstante tenha afirmado que a competência da União para expedir normas gerais não poderia exaurir a normatização de um tema, pontuava: “para o corte como inconstitucional, é preciso que o legislador central tenha ido a pormenores absurdos, pelo intervir em particularidades do Estado-membro; e.g., vedando qualquer regra jurídica estatal a respeito de replantio das florestas e sendo-lhe peculiar a necessidade de certas árvores para a sua indústria de corantes” (op. cit., p. 170). Para Leonardo Greco, “normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados” (Competências constitucionais em matéria ambiental. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 9, n. 116, out/dez 1992, p. 146).

²⁵ BARROSO, Luís Roberto. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos *et alii* [Orgs.]. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 496.

24 §2º a competência suplementar dos Estados em concomitância à edição de normas gerais pela União. Nesse sentido, a atuação legislativa dos demais entes federativos ocorre em relação aos espaços²⁶ e lacunas deixadas pela lei nacional de normas gerais. Afinal, tratam-se de matérias compartilhadas, consagrando-se o federalismo de equilíbrio, em reforço à maior autonomia do Estado-membro, e conseqüentemente maior descentralização legislativa.

Parte da doutrina²⁷ subdivide a competência suplementar em: complementar, como aquela exercida pelos Estados quando existirem normas gerais da União, as quais devem ser observadas na edição das respectivas leis estaduais sobre o mesmo tema; e em supletiva, correspondente à competência legislativa plena, quando ausentes as normas gerais disciplinadoras. Nessa última situação, diante da omissão federal, não há restrição para a atuação legislativa, podendo abarcar ampla normatividade, seja de forma geral ou específica, com a ressalva de possível posterior incompatibilidade da norma plena editada com a legislação federal superveniente, a qual suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, conforme previsão do art. 24 §4º do texto constitucional.

Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a competência complementar constitui, em verdade, uma regulamentação de pontos que já estão previstos nas normas gerais, pois são decorrentes dela, e para os quais não se aplicaria o §4º do art. 24. Desse modo, os Estados e o Distrito Federal deteriam competência residual para edição de normas particulares. O autor ainda dispõe sobre o critério da lógica jurídica para categorização das referidas normas regulamentadoras, como especiais e individuais conforme os destinatários ou particulares e singulares quanto ao conteúdo. Quanto a esse ponto, confira-se um trecho explicativo:

[...]A distinção entre normas gerais e particulares aponta, de início, para um problema de natureza lógica, referente à quantidade das proposições. D o ponto de vista da lógica jurídica, as normas podem ser, quanto à quantidade, gerais,

²⁶ O Supremo Tribunal Federal já sinalizou nesse sentido no seguinte julgado: "O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). [ADI 3.098, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, DJ de 10.03.2006]

²⁷ Não usam a nomenclatura: Gilmar Ferreira Mendes (2009); José Afonso da Silva (2010), entre outros. Usando da nomenclatura: André Ramos Tavares (2012), Alexandre de Moraes (2010), entre outros.

particulares ou individuais. Esta distinção pode ser vista quanto aos destinatários ou quanto aos conteúdos da norma. Uma norma é geral, quanto aos destinatários, quando se aplica à universalidade deles, sem distinções. Melhor seria, neste caso, chamá-la de norma universal. A contrario sensu, ela será particular, quando se destina a uma coletividade ou categoria de destinatários. Melhor se fala aqui em norma especial. Por fim, é individual a que se destina a um único endereçado. Quanto aos conteúdos, as normas são gerais quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie (*facti species*, fato gerador, hipótese de incidência). Particular, quando a matéria assinala apenas um grupo ou parte da espécie. Individual, ou melhor, singular, quando sua matéria delimita um único caso.²⁸

Do raciocínio exposto, extrai-se um papel de pormenorização da norma geral pela lei estadual, de limitação não só quanto ao número de destinatários, no âmbito territorial de aplicação do ente federativo, como também em relação ao conteúdo, regulador de algumas hipóteses de incidência. A questão que se coloca é justamente o limite de extensão dessa modalidade de competência com a normatização federal e em que medida afeta a autonomia estadual.²⁹

Um contraponto interessante trazido por Thiago Magalhães Pires³⁰, a respeito da competência complementar, é a observância das normas gerais federais existentes como a única limitação imposta ao seu exercício. Para o autor, não houve expressa determinação do legislador constituinte originário de restrição ao campo das normas específicas pelos demais entes. Consequentemente, a competência da União se limitaria à edição de normas gerais, havendo a liberdade de atuação da legislação estadual, distrital e municipal onde não houver lei federal, seja pelo espaço disponível deixado pelas lacunas da lei de normas gerais, ou pela inexistência delas.

No tocante à competência supletiva, ressalte-se que Pontes de Miranda, sob a égide da Constituição de 1967, já defendia a desnecessidade de haver a ausência de qualquer regramento da lei federal para a ensejar a sua incidência. A seguir, confira-se a opinião do autor:

[...] Seria absurdo que se exigisse não existirem regras jurídicas sobre assuntos tão vastos para que se desse a competência concorrente do art. 8º, § parágrafo único.

²⁸ FERRAZ JÚNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 90, p. 245-251, 1 jan. 1995.

²⁹ A discussão sobre o alcance das normas da União e a competência concorrente dos demais entes federados sobre matéria previdenciária de natureza sancionatória está pendente de julgamento no RE nº 1007.271/PE, cuja repercussão geral foi reconhecida. Trata-se da análise da constitucionalidade dos artigos 7º e 9º da Lei nº 9717/98 e o Decreto 3788/2001 ao estabelecimento de medidas restritivas ao ente federado que não obedecer às normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência.

³⁰ PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do direito constitucional contemporâneo*, cit., p. 205 e 206.

O que se supõe é não haver regra jurídica federal sobre ponto de técnica legislativa, em que intervém a regra jurídica estadual.³¹

Desse modo, a mera inexistência de norma federal em alguma omissão pontual, disciplinado pela legislação estadual, já autoriza a competência plena, destinada a preencher as lacunas deixadas pela União. Nesse sentido, há orientação do Ministro Celso de Mello do STF:

Mesmo a normação federal insuficiente, porque eventualmente omissa na disciplinação legislativa de parte de qualquer das matérias elencadas no art. 24 da vigente Constituição (...), legitimaria, ainda assim, o exercício, pelos Estados-membros, da competência normativa plena, no ponto em que se configurasse a existência de lacuna preenchível, tal como já advertia PONTES DE MIRANDA sob a égide da Carta anterior(...).

Entendo, no que concerne à matéria específica posta em questão, e reconhecida a incidência da disciplina fixada pelo art. 24 da Constituição Federal, que havia lacuna preenchível quando da edição da lei estadual ora impugnada, vale dizer, existia, naquele momento, e até que sobreviesse a faltante legislação de caráter nacional (o que somente ocorreu com o advento da Lei nº 10.098/2000), um espaço que se abria à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorreu a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da competência que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política.³²

Essa conclusão vai ao encontro da própria noção de autonomia do Estado-membro, a qual foi reforçada pelo legislador constituinte de 1988, ao ampliar o rol de matérias compartilhadas entre os entes federativos. No aspecto de auto-organização, o ente tem o poder de produzir suas próprias normas constitucionais e legais, respeitados os limites insculpidos na Magna Carta, sejam princípios implícitos ou expressos, seja a produção normativa oriunda da União.

O se pretende no presente estudo é discutir a interpretação que confira maior liberdade à edição normativa pelos entes estaduais nos campos abertos deixados pelo texto constitucional, prestando deferência às iniciativas legislativas contribuintes à uma federação mais plural, sem subverter a lógica da repartição de competências, mormente a vertical não cumulativa.

2.3 Da aplicação da legislação do Regime Geral de Previdência Social. Da inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/98 e a autonomia estadual

Conforme foi observado pelo histórico apresentado no capítulo anterior, o STF

³¹ PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, tomo II, p.175- 176, 2ª ed. São Paulo: RT, 1970.

³² STF, Dj 24 out. 1997, ADI 903 MC/MG, Rel. Min. Celso de Mello, p. 24

após a impetração de uma série de mandados de injunção por servidores públicos a fim de ver reconhecido o seu direito à aposentadoria especial previsto no art. 40 §4º, III do texto constitucional com redação dada pela EC nº 47/2005, aprovou em 9 de abril de 2014 a edição da súmula vinculante nº 33, a qual determinou a aplicação subsidiária, no que couber, das regras do Regime Geral de Previdência Social à aposentadoria dos servidores públicos sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física.

Os dispositivos legais pertinentes são os artigos 57 e 58 da Lei nº 8213/91, os quais disciplinam, respectivamente, o tempo mínimo de exercício em trabalho sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e a relação dos agentes nocivos que possam ocasionar danos à saúde ou à integridade física do trabalhador no ambiente de trabalho, conforme a redação a seguir:

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.

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

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

§ 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.

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

§ 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.

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

§ 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse documento.³³

Da leitura das normas apontadas, verifica-se que algumas previsões são em verdade específicas para o trabalhador do Regime Geral de Previdência Social, sendo de questionável aplicação para o âmbito do Regime Próprio. Por exemplo, a exigência de documentos específicos para atestar as condições do meio ambiente de trabalho e a conversão do tempo especial de serviço para o tempo comum. Não se pode perder de vista que a redação da súmula vinculante nº 33 incluiu a expressão “no que couber” para a aplicação do regramento previsto na Lei nº 8.213, o que a *contrario sensu*, leva a crer não se tratar de uma incidência ampla e irrestrita da respectiva lei, pois devem ser respeitadas as peculiaridades do ente estadual.

Por outro lado, não se olvide a necessidade de o STF conferir aplicabilidade ao direito subjetivo do servidor de se aposentar em condições especiais, diante da reiterada omissão legislativa na edição de a lei complementar disciplinadora dos requisitos e critérios diferenciados exigida pelo art. 40 §4º-C da CRFB. Contudo, não parece ser a melhor solução a interpretação que adote a legislação federal do RGPS como a única capaz de regulamentar todos os aspectos possíveis da aposentadoria especial do RPPS, até o advento de lei nacional complementar específica.

A edição da súmula vinculante 33 cristalizou o entendimento reiterado do STF pela aplicação da legislação do RGPS diante da lacuna normativa para o RPPS. No entanto, a solução dada ainda gera dúvidas e incertezas, como relatado por Marcelo Barroso Campos:

³³ BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 20 ago de 2019 .

A ressalva sumular “no que couber”, fruto da aplicação do §12, do art. 40 da Constituição de 1988, consubstancia o princípio da subsidiariedade. Trata-se de um conceito aberto, porquanto caberá ao intérprete definir o que cabe ou não, abrindo margem para indefinições ou diversidade de tratamento da matéria não desejável.³⁴

Essa indefinição sobre o que se aplica ou não do regramento do RGPS à aposentadoria dos servidores, não deve, contudo, implicar a completa submissão do ente público estadual às normas federais, sob pena de desbordar dos limites previstos na repartição das competências constitucionais concorrentes. A aplicação irrestrita e total das normas do RGPS viola a autonomia do ente para legislar sobre o regime dos seus próprios servidores, indo de encontro ao princípio federativo expresso no art. 18 do texto constitucional. Sobre esse cuidado de distinção entre a subsidiariedade e a submissão, o mesmo autor aponta:

No segundo sentido destacado pelo Professor Baracho, é que se deve compreender a norma do §12 do art. 40 da Constituição de 1988, pois o RGPS complementa ou suplementa, no que couber, ante a ausência manifesta de norma, os RPPS. É importante notar que não existe submissão dos RPPS ao RGPS, pois a noção de subsidiariedade afasta essa compreensão. Qualquer prática de submissão de um regime previdenciário ao outro implica grave disfunção federativa indesejável.³⁵

Com esteio ainda no princípio da subsidiariedade, o atual Ministro do STF Edson Fachin complementou o uso desse instituto com o princípio da proporcionalidade no julgamento da ADI 3356:

[...] Interpretando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nesses termos, seria possível, então, superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material, consubstanciado, à semelhança do direito norte americano, numa presunção de autonomia a favor dos entes menores (presumption against pre-emption), para a edição de leis que resguardem seus interesses. Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (clear statement rule), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.³⁶

³⁴ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos.*, ver e atual. Curitiba: Juruá, 2015. p. 242.

³⁵ *Ibid.* p. 396.

³⁶ STF, DJE, 01 fev. 2019, ADI 3356/PE, Rel. Min Dias Toffoli, p. 26

Um dos sentidos da subsidiariedade é de complementação e de auxílio³⁷, bem como entende-se que o poder de dispor sobre determinado tema deve ser exercido pela esfera de governo que possa executá-lo da maneira mais eficiente e adequada possível³⁸, resguardando-se a autonomia dos entes. Desse modo, no âmbito da competência concorrente, a legislação federal não deve interferir desproporcionalmente nas competências locais, assim como a legislação local não pode desnaturar eventual restrição ou autorização contida na lei regulamentadora federal.

No tocante à aposentadoria especial do servidor, caso haja norma estadual sobre o tema, em razão da ausência de lei complementar federal, deve aquela ser aplicada em sua inteireza, em prestígio à competência plena conferida aos Estados nos moldes do art. 24 §3º da CRFB. No entanto, caso haja total omissão de regulamentação do ente federado, deve ser usada a legislação do RGPS como um parâmetro para fins de concessão do benefício previdenciário, assim como determinado na Súmula Vinculante nº 33.

Nessa linha de análise, assevera Igor Volpato e Juliana de Oliveira:

Repise-se: na falta de norma específica do respectivo ente federado, o regramento federal em foco haverá de valer como baliza para a concessão das aposentadorias especiais aos servidores paulistas beneficiários da decisão judicial, mas tão somente naquilo que for compatível com as normas locais vigentes.³⁹

Percebe-se que é plausível a aplicação subsidiária da legislação federal quando não houver norma específica do ente público sobre o regime próprio, uma vez que a noção de subsidiariedade advém da incidência de um conjunto de normas quando há omissão da autoridade competente. Contudo, o limite parece ser a compatibilidade com as leis locais, haja vista a inexistência de submissão do RPPS ao RGPS, pois apesar da aproximação entre ambos a partir da EC ° 20/98, a qual incluiu o §12 no art. 40 na CRFB, são regimes previdenciários distintos.

A previdência social sendo matéria inserida na competência concorrente, sujeita os Estados-membros à disciplina suplementar complementar, a qual não está restrita

³⁷ HORTA, Raul Machado. Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade, *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, n. 9, Belo Horizonte, 2003. p. 13-29

³⁸ Tradução livre de: TUSHNET, Mark. Federalism and Liberalism. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, n. 329, Nova York, 1996

³⁹ BEDONE, Igor Volpato; FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. Direito previdenciário público. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos de Estado de São Paulo. Salvador: Editora Juspodivm, 2018. p. 215

apenas às especificidades regionais, desde que não contrarie as normas gerais da União, como também é reservada a eles a competência plena supletiva na ausência de lei federal sobre o tema. Assim, a partir de uma interpretação sistemática do art. 24, XII, §3º e do art. 40 §4º-C, incluído pela LC nº 103/2019, deve ser reconhecida a competência plena dos Estados-membros para disciplinar sobre as aposentadorias especiais dos seus servidores, enquanto houver omissão na edição da lei complementar exigida pelo texto constitucional.

Em sentido contrário ao exercício da competência supletiva dos entes estaduais, o Ministério da Previdência Social, na Nota Explicativa nº 06/2016/CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS, com base no Parecer nº 211/2016/CONJUR-MPG/CGU/AGU, de 26/04/2016, adotou as seguintes conclusões:

26. Segundo entendimento uniforme do STF, a competência concorrente para legislar sobre previdência social, conforme prevê o art. 24, XII, da Constituição Federal, não afastaria a necessidade de edição de norma regulamentar uniforme de caráter nacional, pela União, no caso da aposentadoria especial do servidor público. Assim, resta aos Estados e DF exercer a competência legislativa concorrente suplementar complementar e não a supletiva. 27. Portanto, o STF confirmou a aplicação a todos os entes federativos do disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998, que veda a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. Significa dizer que, para a concessão das aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40 da Constituição, é necessária a edição de lei complementar federal estabelecendo a norma geral (de caráter nacional), que garanta a aplicação do direito constitucional de forma igualitária para todos os servidores que se encontrarem na mesma condição de deficiência, de risco ou em condições especiais.⁴⁰

Esse raciocínio foi equivocadamente emitido com base nos julgados do STF⁴¹ e especialmente o Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, que estabeleceram ser da competência da Suprema Corte o julgamento do mandado de injunção sobre a aposentadoria especial, ainda que impetrado por servidores estaduais e municipais, em razão da norma do art. 40 §4º, com a redação dada pela EC nº 47/2005, ser de competência da União. Desse modo, o Governador e a Assembleia Legislativa não seriam legitimados a figurar no pólo passivo da ação constitucional, e sim o Presidente da República ao lado do Congresso Nacional. Confira-se a ementa do julgado mencionado:

⁴⁰ Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/Parecer2112016.pdf>>. Acesso: 25.08.2019. Parecer nº 211/2016/CONJUR-MPS/CGU/AGU, de 26/04/2016: *I. à luz da atual jurisprudência do STF, a ausência de lei complementar federal (nacional) regulando a aposentadoria especial do servidor público (art. 40, §4º, da CF) não autoriza o exercício da competência legislativa plena pelos entes subnacionais nessa matéria.*

⁴¹ Nesse sentido, dentre outros: AgRg no MI nº 1.675/DF, AgRg no RE nº 628.318/DF, o MI 1.832 AgR/DF, MI 1.898-AgR/DF, ARE 693.136/MS, MI 5304-AgR, MI 4457-AgR.

A omissão referente à edição da lei complementar a que se refere o art. 40, § 4º, da CF/1988 deve ser imputada ao Presidente da República e ao Congresso Nacional. Competência para julgar mandado de injunção sobre a referida questão é do STF. [RE 797.905 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-5-2014, P, *DJE* de 29-5-2014, Tema 727.]⁴²

No entanto, diante do que foi de fato decidido, sobre a competência do órgão jurisdicional e a legitimidade passiva para figurar no mandado de injunção, não pode ser inferida a tese de os entes estaduais não terem competência legislativa para regulamentar a aposentadoria especial dos seus servidores, enquanto não sobrevier a lei complementar nacional como norma geral. Na jurisprudência indicada pelo Ministério da Previdência, o STF não determinou expressamente o completo afastamento da competência dos entes estaduais, mas sim a necessidade de edição de norma regulamentadora de caráter nacional, o que, antes do advento da EC nº 103/2019, era dever da União.

Sobre esse tema, ressalte-se que com a superveniência da EC nº 103/2019, houve a alteração da redação do art. 40, com a inclusão dos §4-A, §4-B, §4-C, para previsão expressa da competência legislativa do próprio ente federativo para a edição da lei complementar disciplinadora de idade e tempo de contribuição diferenciados para a concessão da aposentadoria especial. Nesse sentido, a Suprema Corte tem proferido decisões, no âmbito de mandados de injunção impetrados por servidores estaduais e municipais, de que eventual lacuna normativa na legislação do regime próprio deve ser preenchida pela correspondente unidade federativa e não mais a União Federal. Segue a ementa correspondente:

(...)A Emenda Constitucional 103/2019 predica, em seu art. 22, caput, que a aposentadoria especial de servidor público federal portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na Lei Complementar 142/2013, que deve ser aplicada inclusive nos períodos de prestação de serviço anteriores à sua vigência, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º-A da Constituição da República. 4. O art. 57 da Lei 8.213/91 não é aplicável para fins de verificação dos requisitos para a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência, porquanto o diploma legislativo não rege, em nenhum aspecto, os critérios necessários à apreciação administrativa desse modelo de aposentadoria especial. 5. In casu, as entidades impetrantes que representam ou substituem servidores federais não mais possuem interesse processual na concessão da ordem injuncional. Isso porque, desde o início da vigência da Emenda Constitucional 103/2019, a autoridade administrativa responsável pela apreciação do pleito de aposentadoria não mais pode negar-se a fazê-lo com fundamento na ausência de norma regulamentadora do art. 40, § 4ºA da Constituição da República. Deveras, embora subsista a ausência de lei complementar específica, o vácuo normativo não mais representa inviabilidade do gozo do direito à aposentadoria em regime

⁴² STF, RE 797905, Rel. Min Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 15/05/2014, DJe 29-05-2014.

especial dos servidores públicos federais portadores de deficiência, na forma do art. 22, caput, da Emenda Constitucional 103/2019. O art. 40, § 4º-A, da Carta da República, incluído pela Emenda Constitucional 103/2019, predica que cada ente político da Federação deverá estabelecer, em relação a seus próprios agentes estatais, por meio de leis complementares a serem editadas no âmbito de cada uma das unidades federadas, o respectivo regime especial de aposentadoria dos servidores portadores de deficiência. 7. A colmatação de eventual lacuna legislativa existente na regulamentação da aposentadoria especial de servidores públicos estaduais, municipais ou distritais portadores de deficiência deverá ser realizada por meio da legislação complementar a ser editada pela correspondente unidade da Federação, de sorte que a União Federal não mais possui competência legislativa para dispor sobre a aposentadoria especial desses servidores, nos termos do art. 40, § 4º-A, da Constituição Federal, incluído pela EC 103/2019. 8. A ausência de competência legislativa da União Federal para regulamentar a aposentadoria especial de servidores públicos estaduais, municipais ou distritais portadores de deficiência implica a ilegitimidade passiva do Presidente da República ou do Congresso Nacional para figurarem como autoridades ou órgãos estatais coatores, o que, por conseguinte, afasta a competência desta Corte para a apreciação do mandamus, na forma do art. 102, I, “q”, da Constituição da República. (grifos nossos)⁴³

Com a inovação legislativa, as autoridades impetradas competentes do mandado de injunção passaram a ser o Governador e a Assembleia Legislativa no âmbito do Estado- membro, logicamente para as ações ajuizadas posteriormente ao advento da aludida emenda constitucional. Desse modo, tornou-se ainda mais defensável e consentânea com o atual texto constitucional, a tese da competência plena dos entes estaduais e municipais para disciplinar a aposentadoria especial dos seus servidores, ainda que até a edição de lei específica, sejam aplicadas de forma subsidiária as normas do RGPS.

Cumprе acrescentar, que no julgamento do MI 1831 AgR/DF, a Ministra Relatora Cármen Lúcia, em importante passagem do seu voto, reconheceu a competência plena dos entes estaduais nos termos do art. 24 §3º da CRFB, pelo que a competência da União para a edição de normas gerais não enseja a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais que disciplinem sobre a aposentadoria especial dos seus servidores. A seguir, o trecho destacado:

O reconhecimento da competência da União para editar a lei complementar nacional que regulamente o § 4º do art. 40 da Constituição da República não conduz à inconstitucionalidade formal de diplomas legais estaduais ou municipais que tenham disposto sobre a aposentadoria especial de seus servidores. Isso porque, tratando-se de competência concorrente, a omissão perpetrada pela União autoriza o exercício da competência legislativa plena dos Estados, nos termos do art. 24, §§ 3º e 4º, da Constituição da República, que dispõe[...]⁴⁴

⁴³STF, MI 4245 AgR-AgR, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2020, DJe 22/06/2020. Nesse mesmo sentido, MI 1613 AgR-AgR, Min. Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2020, DJe 09/09/2020; MI 7173, Min. Rel. Celso de Mello, julgado em 19/12/2019, DJe 20/02/2020.

⁴⁴ STF, MI 1831 AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24.03.2011, DJ 17.05.2011, p 9/10.

Negar a competência expressamente prevista aos Estados sobre a aposentadoria especial é adotar uma interpretação contrária ao próprio texto constitucional, em desfavor da autonomia dos entes políticos e do princípio federativo. A repartição de competências prevista na Carta de 1988 favoreceu em certa medida, a descentralização não só política, como também legislativa, pois estabeleceu um elenco próprio de matérias sujeitas ao regramento conjunto entre os entes. Uma federação é construída a partir de uma pluralidade de ordens jurídicas autônomas assentadas sob uma ordem nacional soberana⁴⁵.

Há ainda outro fundamento sobre o qual se assenta a tese da ausência de competência plena estadual. A Lei nº 9.717/98, a qual disciplinou as normas gerais sobre a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência, no art. 5º § único previu a proibição da concessão de aposentadoria especial até o advento de lei complementar federal exigida pelo art. 40 §4º da CF. Apesar de a previsão ser concernente ao ato administrativo de deferimento do benefício previdenciário, na prática buscou-se fazer cessar a produção legislativa de leis estaduais disciplinadoras da aposentadoria⁴⁶.

Ressalte-se que o STF⁴⁷ estabeleceu o entendimento de que a referida vedação legal não impede que a lacuna legislativa deixada pela União seja suprida pelo Poder

⁴⁵ De acordo com a atual Ministra do STF Carmen Lúcia, o princípio federativo é formado pelos seguintes elementos: a) da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado; b) da repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual; c) da participação de todas elas na formação da vontade nacional. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 232.

⁴⁶ Em igual colocação, Guilherme Jales Sokal: A intenção subjacente ao enunciado normativo é clara. Muito embora aluda apenas ao *ato administrativo* de concessão do benefício previdenciário, o que pretendeu o legislador federal foi impedir que os Poderes Legislativos dos demais entes federativos elaborassem *leis estaduais ou municipais* com a previsão das hipóteses de aposentadoria especial antes da edição de lei complementar federal. Vedou-se, em outras palavras, expressamente o *consequente*, mas mirando-se no *antecedente*, como pressuposto lógico para aquele. (Revista de Direito da Procuradoria Geral, 2017, edição especial em homenagem à Lúcia Léa Guimarães Tavares, Parecer nº 01/2012/GSK, Estado do Rio de Janeiro, p. 501).

⁴⁷ STF, j. 04.08.2014, DJ 19.08.2014, MI 4503 AgR-ED/DF, Rel. Min Ricardo Lewandowski, p. 6 e 7 [...] Não procede, igualmente, o alegado desrespeito ao art. 5º, § 5º, da Lei n. 9.717/1998. A vedação contida nesse dispositivo ratifica a subordinação da Administração ao princípio da legalidade, materializando a noção segundo a qual a atuação administrativa está condicionada àquilo que a lei determina ou autoriza. Nesses termos, o Administrador estaria impedido de deferir requerimento de aposentadoria especial fundamentado no art. 40, § 4º, da Constituição da República, pois a omissão legislativa na regulamentação desse dispositivo constitucional revelaria a indefinição dos critérios e dos requisitos legais a serem observados no exame do pedido formulado por servidor público. Isso não impede, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição, que a lacuna legislativa que obsta o pleno exercício de direito constitucionalmente assegurado seja suprida judicialmente. Entendimento diverso importaria severa restrição à atuação do Poder Judiciário e teria a potencialidade de inviabilizar esta ação constitucional, o que não se pode sequer cogitar. [...] A integração normativa realizada por meio da decisão recorrida, que determinou a aplicação das regras previstas em sistema de previdência correlato, aliada ao exame do conjunto de regras que regem a aposentadoria dos servidores públicos, basta para que o Administrador examine o pedido de aposentadoria especial a ele submetido e, preenchidos os requisitos legais, conceda a aposentadoria especial à postulante”.

Judiciário, mediante integração normativa das regras do RGPS a fim de permitir a análise dos pedidos de aposentadoria pela Administração Pública, e caso preenchidos os requisitos legais, seja concedido o benefício. Caso contrário, restaria totalmente inviabilizado o exercício do direito constitucionalmente assegurado ao servidor de se aposentar em condições diferenciadas, o que não se pode admitir por mera inércia na edição da lei regulamentadora.

Verifica-se, portanto, nítida inconstitucionalidade⁴⁸ no teor do art. 5º único da Lei nº 9.717, apesar de ainda não declarada pela Suprema Corte, por violar frontalmente o art. 24 §3º do texto constitucional. O referido dispositivo legal impediu o livre exercício da competência supletiva⁴⁹ pelos demais entes em matéria que está sujeita à competência concorrente, diante do espaço deixado pelo legislador em virtude do descumprimento do dever constitucional de legislar pela União.

De igual forma pela inconstitucionalidade da norma legal, porém com base também no fundamento de natureza de direitos fundamentais de que são revestidos os direitos previdenciários, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos preleciona:

A vedação de concessão de aposentadoria especial, até que lei federal regulamente a matéria, disposta no §4º do art. 40 da Constituição de 1988 (art. 5º, parágrafo único, acrescentado pela Medida Provisória 2.043) é de uma inconstitucionalidade cristalina. Com efeito, aposentadoria especial é espécie de direitos previdenciários, que são espécies de direitos sociais, que, por sua vez, são espécies de direitos fundamentais, logo tem aplicabilidade imediata (CF, art. 5º §1º). A ausência de norma regulamentadora que efetive aposentadoria especial, por si só incorre em inconstitucionalidade por omissão, suprível por meio do mandado de injunção ou da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Uma vedação legal de concessão de aposentadoria especial, além de uma inconstitucionalidade, é uma hipocrisia atentatória ao mínimo de direitos fundamentais, incompatível com o Estado democrático de direito. Ademais, o dispositivo exige lei complementar federal, quando esta só terá competência para definir normas gerais, não excluindo a competência suplementar ou plena dos

⁴⁸ Segue-se no mesmo raciocínio, André Studart Leitão, Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo: [...]Em primeiro lugar, a priori, deve-se ponderar o disposto no §3º do art. 24 da CRFB (BRASIL, 1988) (“inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades”). Dessa maneira, diante da inércia legislativa da União, não há dúvida de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam competência legislativa plena para disciplinar a matéria, nos moldes do art. 24, § 3º, da CRFB. Desse modo, a vedação prevista no art. 5º parágrafo único, é inconstitucional por limitar competência legislativa consignada constitucionalmente. Conteúdo e alcance das normas gerais de Direito Previdenciário, Revista de informação legislativa, v. 55, n. 218, p. 163–190, abr./jun., 2018.

⁴⁹ O Governador do Rio de Janeiro ajuizou a ADI nº 6205 em face do art. 5º único da Lei nº 9.717/98, em razão da restrição da eficácia do art. 24 §3º da CRFB, uma vez que na prática minou o exercício da competência legislativa concorrente pelos Estados-membros e violou a autonomia estadual. Ressalte-se que até o fechamento deste trabalho não houve decisão do STF. Disponível em:< <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=420746>>. Acesso: 23.09.2020

No mesmo sentido, Bruno Sá Freire Martins:

A inércia da União em regulamentar as matérias constantes do art. 24 da Constituição Federal, não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional. Note-se que, em virtude da ausência de Lei Federal, o Estado-membro ou o Distrito Federal adquirirão competência plena tanto para a edição de normas de caráter geral, quanto específico. [...] Assim sendo, não poderia a legislação infraconstitucional (Lei n. 9.717/98), muito menos um ato administrativo (Portaria n. 4.992/99), em que pese o poder normativo do Ministério da Previdência Social, restringir o exercício da competência legislativa atribuída ao ente federado pela Carta Maior, o que torna ambos os dispositivos em comento inconstitucionais.⁵¹

Ademais, existem ainda outros argumentos pela existência de vício na Lei nº 9.717, e conseqüentemente pela inaplicabilidade da aludida vedação aos Estados-membros. Em primeiro lugar, a Constituição no art. 40 §4º-C exige a edição de lei complementar para disposição dos requisitos e critérios da aposentadoria especial dos servidores. Dado o requisito formal e de acordo com o pressuposto básico da hermenêutica jurídica de que a lei não contém palavras inúteis⁵², muito menos o texto da Magna Carta, é desarrazoado considerar que uma lei ordinária poderia dispor sobre o tema, ainda mais ao estabelecer um impedimento à competência legislativa dos demais entes federativos. Entender de forma contrária, seria esvaziar a eficácia da norma jurídica constitucional, ensejando flagrante vício formal de constitucionalidade.

Outrossim, pelo fato de a Lei nº 9.717 ser oriunda da Medida Provisória nº 1.723, publicada em 27 de novembro de 2011, antes do advento da EC nº 20/98, poderia ser alegado que o diploma legal incorreu em afronta ao disposto no art. 246 da Constituição, o qual dispõe ser vedada medida provisória que regulamenta artigo da Constituição, cuja redação tenha sido alterada por emenda promulgada no período compreendido entre

⁵⁰ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*, cit., p. 422.

⁵¹ MARTINS, Bruno Sá Freire. *Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público*. São Paulo: LTr, 2006. p. 97

⁵² Nas palavras de Carlos Maximiliano: *Verba cum effectu, sunt accipienda*: “Não se presumem, na lei, palavras inúteis.” Literalmente: “Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia.” As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis. Pode uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável a espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. *Hermenêutica a aplicação do Direito*, Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 204.

01/11/95 até 11/09/01. No tocante ao art. 5º § único, o qual teve a sua redação incluída pela Medida Provisória nº 2.043/2000, posteriormente substituída pela Medida Provisória nº 2.187/2001, a norma foi claramente orientada para regulamentação do art. 40 §4º da CF, o qual foi incluído originalmente pela EC nº 20/98, posteriormente alterado pela EC nº 47/05 e atualmente consta com a redação dada pela EC nº 103/2019. Portanto, a vedação de concessão de aposentadoria especial pelos demais entes até a edição da lei complementar foi inserida por medida provisória, a qual regulamentou artigo constitucional criado pela EC nº 20/98, pois, abrangido no período determinado pelo art. 246 da CF.

Desse modo, por todo o exposto, não há razão de ser mantido o art. 5º § único da Lei nº 9.717 no ordenamento jurídico, seja em razão da inegável exorbitância da competência da União para a edição de normas gerais, seja pela violação à autonomia do Estados-membros em editar sua própria legislação de regência do regime próprio ou pelos vícios formais já apontados, como a exigência de lei complementar e o art. 246 do texto constitucional.

3. Da aposentadoria especial do servidor sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física no Estado do Rio de Janeiro e as dificuldades da Administração Pública estadual

O Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Complementar nº 161/2014⁵³, a qual dispõe especificamente sobre a aposentadoria especial dos servidores públicos estaduais que exerçam atividades sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física, prevista no inciso III, do §4º do art. 40 da CRFB. O art. 1º do aludido diploma normativo estabelece os requisitos para fins de concessão da aposentadoria:

Art. 1º - É assegurada a concessão de aposentadoria voluntária pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, com proventos integrais, aos servidores que tenham exercido atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelo tempo mínimo de 25 (vinte e cinco) anos de trabalho e

⁵³ RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar n. 161 de 15 de setembro de 2014*. Disponível em: <[Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, Edição Especial N.1.](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhO WNmZWZmZODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzZhY2E2ODZmZWZmNTkzZDI4MzI1N2RjZDAwN WZlZjUzP09wZW5Eb2N1bWVudA==>. Acesso em: 20 ago de 2020.</p></div><div data-bbox=)

contribuição, observadas as seguintes condições:

I-10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público; e

II- 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria especial.

Parágrafo único - O cálculo e a fixação dos proventos de aposentadoria, bem como a sistemática de seus reajustes, obedecerão às regras previdenciárias vigentes no momento em que se adquire o direito à aposentadoria.

Pela leitura do dispositivo, verifica-se que foram mantidos os períodos mínimos relativos à permanência do servidor no serviço e cargo públicos, assim como estabelecido no art. 40 §1º, III da CRFB, pois a aposentadoria especial é modalidade de aposentadoria voluntária, devendo obediência aos parâmetros estabelecidos no texto constitucional. Quanto ao tempo previsto para exercício da atividade que prejudicial à saúde e à integridade física, a lei estadual estabeleceu como requisito o desempenho de 25 anos de trabalho em condições especiais, em sentido diverso ao previsto no art. 57 da Lei nº 8.213/91, o qual previu 15, 20, ou 25 anos, de acordo com a atividade exercida conforme previsão legal.

Por sua vez, o artigo 2º do mesmo diploma dispõe sobre quais são as condições especiais a que são submetidos os servidores para fins de caracterização da aposentadoria especial, nos seguintes termos:

Art. 2º - 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 individualmente ou por associação desses agentes.

§ 1º 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.

§ 2º A efetiva e permanente exposição aos agentes nocivos referidos no caput será comprovada, conforme ato do Poder Executivo, mediante documento que informe o histórico laboral do servidor, emitido pelos órgãos competentes do Governo Estadual, com base em avaliações periódicas do ambiente de trabalho.

§ 3º O cômputo do tempo como especial cessa com o fim do exercício da atividade em que ocorre a exposição aos agentes nocivos, ou pela redução da exposição ao limite de tolerância estabelecido nas normas de segurança e higiene do trabalho.

Pelo disposto no §2º, a comprovação da exposição aos agentes nocivos, bem como o respectivo período, deve ser atestada por documento a ser expedido pelos órgãos da Administração Pública Estadual a fim de aferir as condições relativas ao ambiente de trabalho do servidor. Ocorre que ainda não houve regulamentação pelo Governador para especificar qual será o documento exigido, bem como os detalhamentos técnicos que deverão constar no laudo a ser emitido para comprovação da atividade desenvolvida.

Desse modo, considerando todo o contexto jurisprudencial relatado no primeiro capítulo sobre a solução dada pelo STF diante da lacuna normativa deixada pela ausência de lei complementar nacional disciplinadora da aposentadoria especial do servidor, houve um incremento no ajuizamento de ações judiciais pelos servidores estaduais e municipais situados no Estado do Rio de Janeiro requerendo a expedição do documento de Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) para fins de concessão da aposentadoria especial.

O PPP é documento requerido no âmbito do RGPS, nos termos da Instrução Normativa INSS nº 77/2015⁵⁴, a partir de 1º de janeiro de 2004, para caracterizar o exercício de atividade exercida em condições especiais para fins de concessão da aposentadoria especial do artigo 58 da Lei nº 8.213/1991. O PPP é um formulário com campos a serem preenchidos com as informações relativas ao empregado, como por exemplo, a atividade que exerce o agente nocivo ao qual está exposto, a intensidade e a concentração do agente, exames médicos clínicos, além de dados referentes à empresa, para a comprovação da efetiva exposição dos empregados a agentes nocivos, para o conhecimento de todos os ambientes e para o controle da saúde ocupacional de todos os trabalhadores.⁵⁵

Saliente-se que a finalidade do PPP supera a simples comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos, razão pela qual veio a substituir os anteriores laudos de reconhecimento de condições especiais, de acordo com o artigo 266, §3º da mencionada Instrução Normativa do INSS.

Há vários precedentes na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro reconhecendo a obrigação de fazer do ente público de emitir o Perfil Profissiográfico Previdenciário do servidor, eis que a legislação previdenciária do RGPS passou a ser aplicada aos servidores estatutários, conforme entendimento cristalizado na Súmula Vinculante nº 33.

A justificativa para a decisão judicial é a incidência das determinações constantes no art. 58 §1º e §4º da Lei 8.213/91, tendo sido inclusive reconhecida em um

⁵⁴ BRASIL, *Instrução normativa INSS/PRES Nº 77, 21 de janeiro de 2015* Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso: 20.10.2020

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/saude-e-seguranca-do-trabalhador/politicas-de-prevencao/o-perfil-profissiografico-previdenciario-ppp/>>. Acesso em: 20/10/2020. Ainda segundo o aludido sítio eletrônico, o formulário deve ser preenchido pelas empresas que exercem atividades que exponham seus empregados a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física (origem da concessão de aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição). Além disso, todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, de acordo com Norma Regulamentadora nº 9 da Portaria nº 3.214/78 do MTE, também devem preencher o PPP.

dos precedentes a seguir colacionados, a condição de empresa do ente público, e o termo “trabalhador” sendo considerado em acepção ampla, de modo a incluir o servidor estatutário. Bem como, em casos de omissão e recusa administrativa do Poder Público em fornecer a documentação pleiteada, o Tribunal reconheceu a existência de direito líquido e certo do impetrante, concedendo a segurança pleiteada.

A seguir, as ementas referentes a alguns dos julgados oriundos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre o tema:

AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL. PRETENSÃO DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM CONDIÇÕES DE INSALUBRIDADE. DOCUMENTO INDISPENSÁVEL PARA INTRUIR PEDIDO DE APOSENTADORIA DA IMPETRANTE. JURISPRUDÊNCIA DO STF, FIRMADA A PARTIR DO JULGAMENTO DOS MANDADOS DE INJUNÇÃO 721 E 758 (MIN. MARCO AURÉLIO, DJE DE 30/11/2007 E DJE DE 26/09/2008), NO SENTIDO DE QUE A OMISSÃO LEGISLATIVA NA REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DEVE SER SUPRIDA MEDIANTE A APLICAÇÃO DAS NORMAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ATUALMENTE PREVISTAS NA LEI 8.213/91 E NO DECRETO 3.048/99. ENTENDIMENTO REITERADO SOBRE O TEMA RECENTEMENTE CONSOLIDADO NA SÚMULA VINCULANTE Nº 33. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 161, DE 15.09.2014, QUE REGULAMENTOU O INCISO III DO §4º DO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO TOCANTE À APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL, QUE EXERÇA AS SUAS ATIVIDADES SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA. PRETENSÃO DE MODIFICAÇÃO DO JULGADO SOB REITERADOS ARGUMENTOS DE PRECEDENTE RECURSO. AGRAVO QUE NADA ACRESCENTA PARA MODIFICAR A DECISÃO SEU OBJETO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (Agravado Interno no Mandado de Segurança nº: 0021315-94.2014.8.19.0000, 19ª Câmara Cível, des. Lúcio Arante, julgamento: 19/05/2015).

O objeto do julgado se tratou de um mandado de segurança em face do Secretário de Estado de Saúde, em que a impetrante, servidora pública estadual, pretendeu a obtenção do Perfil Profissiográfico Previdenciário para fins de constar na certidão por tempo de serviço o período em que laborou em condições de insalubridade na Secretaria de Saúde. O pedido foi negado administrativamente, pois embora esteja previsto no Regime Geral da Previdência, não faz parte dos formulários exigidos pelo regime próprio dos servidores estatutários.

Foi mantida a decisão monocrática que concedeu a segurança pleiteada, tendo em vista a indispensabilidade da comprovação do período laborado e das condições em que

o trabalho foi desenvolvido para instrução do pedido de aposentadoria da impetrante.

Em outro precedente, nesse mesmo sentido:

AGRAVO (ART. 557, §1º, DO CPC) – SERVIDOR PÚBLICO - UERJ – PERFIL PROFISSIONAL PREVIDENCIÁRIO (PPP) - DIREITO DE OBTENÇÃO DA CERTIDÃO – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Autores, servidores públicos da UERJ, que pretendem a obtenção da certidão de Perfil Profissiográfico Previdenciário. Recusa indevida da UERJ, visto se tratar de documento que contém informações sobre o empregado e o exercício de atividades insalubres, para fins de obtenção de aposentadoria especial, direito este assegurado aos servidores estatutários, nos termos da Súmula Vinculante nº 33, do STF. Procedência do pedido. Sentença confirmada. Decisão que se mantém. Recurso conhecido e desprovido. (Agravo Regimental na Apelação Cível nº 0240393-24.2013.8.19.0001, 7ª Câmara Cível, Relator: Des. Ricardo Couto de Castro, julgamento: 18/03/2016).

Como ilustrado na ementa, tratou-se de uma situação similar, sobre obrigação de fazer pleiteada pelos servidores públicos da UERJ em face da autarquia, para fins de obtenção do documento Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), eis que necessário para o reconhecimento da aposentadoria especial, pois contém informações sobre o exercício de atividade insalubre pelos requerentes.

A 7ª Câmara Cível rechaçou a tese da autarquia de que o aludido documento é obrigatório somente aos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência, o que não configuraria o caso dos autores, servidores estatutários, sujeitos a regime previdenciário próprio, cuja aposentadoria especial ainda não teria sido objeto de regulamentação.

Ao contrário do sustentado pela UERJ, o i. órgão fracionário reconheceu o direito à obtenção do PPP, indispensável à comprovação do período trabalhado e das condições em que a atividade laborativa foi desenvolvida, para instrução do pedido de aposentadoria especial, cujo documento idôneo para tanto é o Perfil Profissiográfico Previdenciário.

No próximo julgado a ser ilustrado, a i. desembargadora relatora da 12ª Câmara Cível considerou a existência do dever legal do Município de Italva, localizado no interior do Estado do Rio de Janeiro, de fornecer o PPP nos termos do art. 58, §1º e §4º, da Lei nº 8.213/91 e do art. 68, do Decreto nº 3.048/99. Dentre os argumentos aduzidos, o Município de Italva foi equiparado à empresa na qualidade de contratante de trabalhador. O termo “trabalhador” conforme texto legal, foi interpretado em sentido amplo com a abrangência do servidor estatutário, ao contrário do alegado pelo ente público em suas informações. A

seguir a ementa do que foi decidido:

Reexame Necessário. Mandado de segurança. Concessão da ordem. O impetrante comprovou que o Município de Italva, por meio da servidora impetrada, negou ao impetrante o fornecimento de seu perfil profissiográfico previdenciário. Presente, portanto, a prova pré-constituída do fato alegado na inicial. Existe o dever legal do Município de Italva de fornecer o perfil profissiográfico previdenciário (PPP) do impetrante referente ao período em que este laborou para o Município, nos termos do art. 58, §1º e §4º, da Lei nº 8.213/91 e do art. 68, do Decreto nº 3.048/99. O termo “trabalhador”, conforme texto legal acima mencionado, deve ser interpretado em sentido amplo com a abrangência do servidor estatutário, ao contrário do alegado pela impetrada em suas informações. O Município de Italva é equiparado à empresa na qualidade de contratante de trabalhador. Pela análise dos documentos acostados pelo Município de Italva, o impetrante trabalhou para o ente público em período anterior a 01 de janeiro de 2004, data a partir da qual passou a ser obrigatória a elaboração do perfil profissiográfico previdenciário, o que, em princípio, evidencia que o Município não estaria obrigado a emitir tal documento para o impetrante, pois tal determinação não tem efeitos retroativos. Ocorre que o Município de Italva trouxe aos autos documentos que contém informações sobre as atividades exercidas em condições especiais pelo impetrante, o que evidencia a possibilidade de sua elaboração pelo Município e tornam ilegal a negativa de fornecimento do PPP pelo Município. Sentença que não merece reparo, devendo ser mantida em reexame necessário. Recurso a que se nega seguimento na forma do caput do art. 557 do CPC. (Reexame necessário nº 0001823-07.2013.8.19.0080, julgamento: 24/04/2015, des. Nanci Mahfuz, 12ª Câmara Cível).

Na fundamentação da decisão, foi colacionado outro precedente do TJ-RJ no mesmo sentido:

PREVIDENCIÁRIO. Solicitação em sede administrativa de fornecimento de perfil profissiográfico previdenciário de período de trabalho exercido em circunstâncias especiais, na condição servidor público estatutário estadual. Previsão legal de obrigação do empregador a emissão do documento comprovador da efetiva exposição do trabalhador aos agentes nocivos. Termo “trabalhador” a ser interpretado em sentido amplo com a abrangência do servidor estatutário. Estado equiparado à empresa na qualidade de contratante de trabalhador. Recurso provido. (TJ/RJ - 0399632- 06.2009.8.19.0001 - Apelação - Des. Carlos Eduardo Passos - Julgamento: 07/06/2013 18ª Câmara Cível).

Pelas decisões judiciais expostas, verifica-se, não obstante, haja a Lei Complementar estadual nº 161/2014, regulamentadora da aposentadoria especial para os servidores que trabalham em condições especiais prejudiciais à saúde e à integridade física, o Tribunal de Justiça determinou a aplicação da Lei nº 8.213/91, condenando o ente público a providenciar um documento exigido para um regime previdenciário distinto do regime dos servidores. O problema vai além do que a mera inobservância da competência legislativa plena do Estado quando ausente norma geral da União, à luz do art. 24 §3º da

CFRB, bem como a sua respectiva autonomia.

Ocorre que não são todos os órgãos estaduais que tem a capacidade e técnicos especializados para produzir uma documentação detalhada como previsto na legislação do RGPS. O art. 58 §1º da Lei nº 8.213/91 estabelece a exigência de que o laudo que atesta as condições de trabalho deve ser expedido por médico do trabalho ou engenheiro da segurança do trabalho, como estabelecido na redação a seguir:

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.

No entanto, por conta da configuração própria de cada órgão, nem sempre é possível contar com quadros de pessoal que possuam esses especialistas, sem mencionar no substancial incremento de despesa com a contratação desses profissionais para, por vezes, produzir um laudo que não condiz de forma exata com a realidade experimentada pelo servidor.

Sobre esse ponto, a Instrução Normativa SPPS/MPS nº 1 de 22 de julho de 2010 (modificada pela IN MPS/3/2014), expedida pela Ministério da Previdência Social para fins de estabelecer instruções para o reconhecimento do direito à aposentadoria especial prevista no revogado inciso III do §4º do art. 40, com redação dada pela EC nº 47/2005 da CRFB, assim dispôs no art. 11:

Art. 11. A análise para a caracterização e o enquadramento do exercício de atribuições com efetiva exposição a agentes nocivos prejudiciais à saúde ou à integridade física será de responsabilidade de Perito Médico que integre, de preferência, o quadro funcional da Administração Pública do ente concessor, mediante a adoção dos seguintes procedimentos:

I-análise do formulário e laudo técnico ou demais demonstrações ambientais referidas no inciso V do art.10;

II- a seu critério, inspeção de ambientes de trabalho com vistas à rerratificação das informações contidas nas demonstrações ambientais;

III- emissão de parecer médico-pericial conclusivo, descrevendo o enquadramento por agente nocivo, indicando a codificação contida na legislação específica e o correspondente período de atividade.

Da leitura do dispositivo, percebe-se que outro desafio análogo se refere à avaliação das condições ambientais de trabalho referentes ao histórico funcional de cada

agente público. Isso se deve, pois dependendo da época de ingresso do servidor no serviço, não há sequer como fazer uma perícia para aferir os reais parâmetros laborais vivenciados pelo servidor. Seja por um problema estrutural, porque o órgão não dispõe dos profissionais solicitados pela lei, seja pelo fato de que ao longo do tempo aquelas condições de trabalho que poderiam ensejar a percepção de aposentadoria especial deixaram de existir. Desse modo, haveria que se presumir se havia ou não a presença de agentes nocivos à saúde e à integridade física, com base em equiparação das funções exercidas por outra pessoa no mesmo período.

O que se quer relatar com esse contexto é a extrema dificuldade enfrentada pela Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, fato que também se multiplica quando se leva em consideração municípios menores situados no território estadual, de cumprir a obrigação de fornecer a documentação exigida conforme a legislação do Regime Geral de Previdência, em razão das naturais limitações ínsitas a uma pessoa jurídica subordinada ao regime de direito público.

Consequentemente, em razão da demora no cumprimento da decisão judicial, gera-se o iminente risco de arbitramento de multa ao Poder Público como forma de coerção indireta para a efetivação da tutela jurisdicional, fato que termina por impor um ônus capaz de consubstanciar uma indevida interferência na programação orçamentária do ente público e fragiliza o princípio da separação de poderes.

Diante dos problemas relatados, defende-se a tese pela inaplicabilidade da Lei nº 8.213/91 e legislação correlata no Estado do Rio de Janeiro quanto à aposentadoria especial por condições especiais prejudiciais à saúde e à integridade física, por existir lei própria do ente estadual a disciplinar o tema, a LC nº 161/2014.

Ademais, como possível solução sugerida para esse contexto, é necessária a efetiva regulamentação da LC nº 151/2014, pelo Poder Executivo Estadual com base no art. 2º §2º do mesmo diploma legal, dispondo sobre os detalhamentos necessários para promover uma avaliação adequada das condições ambientais de trabalho dos servidores e assim evitar que o Poder Judiciário utilize subsidiariamente a legislação do RGPS e imponha sanções nos casos de descumprimento da decisão judicial.

4. Conclusão

Em uma de suas modalidades, o objetivo da aposentadoria especial é resguardar a saúde do trabalhador que esteve em contato com agentes nocivos, cuja situação naturalmente gera um estresse e desgaste maiores ao ser humano.

Essa é a razão pela qual o texto constitucional previu o direito a uma aposentadoria com critérios mais flexíveis tanto para os servidores públicos, quanto para os trabalhadores da iniciativa privada. Infelizmente, no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social, houve uma inércia legislativa pela União, que mesmo após mais de 20 anos da vigência da Constituição de 1988, não foi capaz de regulamentar o exercício da aposentadoria especial para os servidores públicos.

Foi analisado no primeiro capítulo que o STF em decisão paradigmática no Mandado de Injunção nº 721, não se restringiu a apenas declarar a mora do Poder Legislativo na edição da lei regulamentadora, ou a conferir prazo para as autoridades competentes produzirem o ato normativo faltante, mas adotou uma postura concretista individual que permitiu a concessão do direito à aposentadoria, mediante a aplicação da regra contida no art. 57 §1 da Lei nº 8.213.

Posteriormente, após reiteradas decisões judiciais no mesmo sentido, foi editada em abril de 2014, a Súmula Vinculante nº 33, a qual determinou a aplicação, no que couber, até o advento da lei complementar específica exigida pela antiga redação do art. 40 §4º, III com redação pela EC nº 47/2005, das regras do Regime Geral de Previdência. O comando contido na súmula se restringiu à modalidade de aposentadoria especial sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física, em razão da pendência de julgamento à época dos MI 833 e 844 para as demais atividades de risco, e a ausência do requisito de multiplicidade de decisões judiciais para os portadores de deficiência.

Contudo, não obstante a facilitação proporcionada pelo STF aos servidores com a edição do aludido verbete, a aplicação subsidiária da legislação do RGPS ainda deixa margem para questionamentos, principalmente para os demais entes federativos, em especial os Estados- membros.

No segundo capítulo, foi introduzida a lição constitucional de que no exercício da competência legislativa concorrente, compete à União a edição de normas gerais, fato que não exclui a competência suplementar dos entes estaduais, a qual será plena na ausência da norma geral, conforme o art. 24 §3º da CRFB. Com base no mencionado dispositivo normativo, foi defendida a premissa de que os Estados dispõem de competência plena para legislar sobre a aposentadoria especial dos seus servidores, por se tratar de previdência social,

a partir de uma interpretação sistemática do art. 24, XII c/c art. 40 §4º-C, redação atual do texto conferida pela EC nº 103/2019 da Magna Carta.

Essa tese encontra respaldo em parte da doutrina e até no precedente MI 1832 AgR/DF, o qual nos votos da Ministra Relatora Carmen Lúcia, em abril de 2011, explicitou que a omissão da União para a edição da lei complementar sobre a aposentadoria especial autorizaria o exercício da competência legislativa plena dos Estados. Desse modo, defende-se no presente trabalho a ausência de aplicação da Lei nº 8.213/91 e legislação correlata do RGPS, quando o ente estadual possuir lei própria disciplinando o referido benefício previdenciário, em apreço à repartição de competências prevista no texto constitucional e à autonomia.

Com o advento da EC nº 103/2019 e das novas decisões do STF, em sede de mandado de injunção a respeito da competência dos próprios entes federativos para a edição da lei complementar sobre a aposentadoria especial dos servidores estaduais, distritais e municipais, não resta dúvida de que a legislação federal só será utilizada de forma temporária e haverá uma demanda maior para a produção da norma específica, haja vista a previsão expressa constitucional nos §4-A, §4-B e §4º-C do art. 40.

Por fim, foi abordado o desafio enfrentado pelo Estado do Rio de Janeiro em dar cumprimento às decisões judiciais emanadas do Tribunal de Justiça que determinaram a produção do Perfil Profissiográfico Previdenciário, documento do RGPS utilizado para avaliação das condições do ambiente de trabalho no setor privado, necessário para a percepção da aposentadoria especial sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física. O Tribunal aplicou as regras do RGPS, mesmo havendo lei específica estadual sobre o tema, em clara afronta à autonomia estadual e à indevida interferência no orçamento público, sujeitando-o à despesas para cumprimento de regras de regime previdenciário diverso.

Como solução sugerida, ressaltou-se a importância da regulamentação da Lei Complementar estadual nº 161/2014 pelo Poder Executivo, nos moldes do art. 2 §2º a fim de disciplinar os documentos necessários e demais delineamentos para a concessão da aposentadoria especial sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física dos seus servidores.

Referências

AGRA, Walber de Moura. Delineamento das competências federativas no Brasil. Em M. Novelino, & A. A. Filho, *Leituras Complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado* (p. 202). Salvador: Juspodivm, 2009.

BARROS, Clemilton da Silva. *A Aposentadoria Especial do Servidor Público e o Mandado de Injunção: Análise da jurisprudência do STF acerca do art. 40, §4º, da CF*. Campinas/SP: Servanda, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos *et alii* [Orgs.]. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 496.

BEDONE, Igor Volpato; FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. *Direito previdenciário público. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos de Estado de São Paulo*. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

BORGES, Alice Gonzalez. *Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 agosto. 2020.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 agosto. 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm. Acesso em: 10 agosto de 2020.

BRASIL. *Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm. Acesso em: 20 agosto de 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n. 142, de 8 de maio de 2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp142.htm . Acesso em: 20 agosto. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n. 51, de 20 de dezembro de 1995*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp51.htm . Acesso em: 22 agosto de 2020.

BRASIL. *Instrução normativa INSS/PRES Nº 77, 21 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm> . Acesso em: 22 agosto de 2020.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- MI nº 721 DF, Relator: Marco Aurélio. Data de Julgamento: 30/08/2007, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 30-11-2007, PP-00029 EMENT VOL-02301-01 PP-00001, RTJ VOL-00203-01, PP-00011, RDDP n. 60, 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390>>. Acesso em: 28 setembro de 2020.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- MI nº 4245 AgR-AgR, Relator: Luiz Fux. Data de Julgamento: 27/04/2020, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 22-06-2020. Disponível em: <

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=4245&sort=_score&sortBy=desc >. Acesso em: 28 setembro de 2020.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. STF- RE 1014286/SP, Relator: Luiz Fux. Data de Julgamento: 20/04/2017, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 18-05-2017. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201014286%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true >. Acesso em: 28 setembro de 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 6. ed. Versão atualizada e ampliada até a Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 6. ed., ver e atual. Curitiba: Juruá, 2015.

CARNEIRO, Flávia Salum; FARIAS, Luciana Moraes (Orgs.). *Temas atuais da seguridade social*. São Paulo: Ltrs, 2017.

COSTA, Nelson Nery. *Previdência do servidor público: regime próprio e comprev*. 5. ed., ver, atual e ampl. Rio de Janeiro: Gz editora, 2018.

DIAS, Eduardo Rocha; LEITÃO, André Studart; MÂCEDO, José Leandro Monteiro de. *Conteúdo e alcance das normas gerais de Direito Previdenciário*. Revista de informação legislativa, v. 55, n. 218, p. 163–190, abr./jun., 2018. Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218>. Acesso em 30.08.2019

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1 jan. 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2000, v.1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p.10. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46934>>. Acesso em: 25/08/2019

FILHO, Inácio Magalhães. *Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed., atual. Belo Horizonte: Del Rey editora, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LEITÃO, André Studart. *Aposentadoria especial: doutrina e jurisprudência*. 2. ed. Florianópolis: Conceito, 2013.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. *Manual de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz. *Direito previdenciário e Estado Democrático de Direito: uma (re)discussão à luz da hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MARCELO, Fernando Vieira. *Aposentadoria especial*. 3. ed. Leme, SP: Jh Mizuno, 2014.

MARCONDES, Pedro Carlos Bitencourt. *Servidor público: teoria e prática*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial*. 7. ed. São Paulo: Ltr, 2015.

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

MARTINS, Bruno Sá Freire. *Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público*. 1ª ed. São Paulo: LTr, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica a aplicação do Direito*. 20. ed, Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo II, p.175-176, 2ª ed. São Paulo: RT, 1970.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema de conceituação das normas gerais. *Revista de informação legislativa*, Brasília v. 25, n. 100. out./dez.1988.

OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Servidor público: a averbação do tempo de serviço/contribuição*. 4. Ed. Belo Horizonte. Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Servidores públicos*. 3 ed. São Paulo, Malheiros, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte, Fórum, 2015.

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. *Aposentadoria especial: regime geral da previdência social*. 9. Ed., ver e atual. Curitiba: Juruá, 2018.

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar n. 161 de 15 de setembro de 2014*. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWmzODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzZhY2E2ODZmZWFlmN TkzZDI4MzI1N2RjZDAwNWZlZjUzP09wZW5Eb2N1bWVudA>. Acesso em: 10 ago de 2019.

RIO DE JANEIRO. *Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*. 19ª Câmara Cível - MS: 0021315-94.2014.8.19.0000, Relator: Des. Lucio Durante, Data de Julgamento: 23/06/2015, Data de Publicação: 25/06/2015. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400400443>. Acesso em: 28 setembro de 2020.

RIO DE JANEIRO. *Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*. 7ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 0240393-24.2013.8.19.0001, Relator: Des. Ricardo Couto de Castro. Data de Julgamento: 18/03/2016. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.227.04247>>. Acesso em: 28 setembro de 2020.

RIO DE JANEIRO. *Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*. 12ª Câmara Cível, Reexame necessário nº 0001823-07.2013.8.19.0080, Relator: Des. Nanci Mahfuz. Data de Julgamento: 24/04/2015. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400901805>>. Acesso em: 28 setembro de 2020.

RIO DE JANEIRO. *Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*. 18ª Câmara Cível, Apelação nº 0399632-06.2009.8.19.0001, Relator: Des. Carlos Eduardo Passos. Data de Julgamento: 07/06/2013. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201300137475>>. Acesso em: 28 setembro de 2020

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SALIBA, Tuffi Messias. *Aposentadoria especial*. 3 ed. São Paulo: Ltr, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOKAL, Guilherme Jales. Parecer nº 01/2012/GSK. 29.05.2012. *Revista de Direito da Procuradoria Geral, edição especial em homenagem à Lúcia Léa Guimarães Tavares*, Estado do Rio de Janeiro, 2017.