

Aposentadoria especial de servidor público que labora em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física - uma análise doutrinária e jurisprudencial em face de omissão legislativa

Meiry Mesquita Monte

Advogada.

Especialista em Direito Previdenciário pela UNIFOR.

Consultora Técnica do TCE/CE.

Resumo: Constituição Federal assegura a possibilidade de deferimento de aposentadoria diferenciada em favor de servidor público que exerça atividade laborativa em condições especiais que prejudiquem sua saúde ou sua integridade física, segundo requisitos e critérios a serem estabelecidos em lei complementar. Todavia, passadas mais de duas décadas da referida previsão normativa, a regulamentação ainda não foi editada, configurando flagrante violação ao direito constitucionalmente assegurado, fato ensejador de debates sobre as implicações da mora legislativa e seus meios de solução, que merece ser examinado à luz dos ensinamentos doutrinários e dos provimentos judiciais aplicáveis à matéria.

Palavras-chave: servidor público; aposentadoria especial; condições prejudiciais à saúde ou integridade; omissão legislativa.

Introdução

Na ordem constitucional atualmente vigente, o servidor público que trabalha em condições passíveis de prejudicar sua saúde ou sua integridade física tem garantido o direito à aposentadoria especial por força do art. 40, § 4º, III, da CF/88, que estabelece a possibilidade de concessão de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados a serem estabelecidos por lei complementar.

A disposição constitucional em questão, apesar de ter sua redação dada pela Emenda Constitucional nº. 47/2005, pouco ou nada inovou em relação à questão

da aposentadoria diferenciada de servidores que laboram em condições especiais, uma vez que apenas reestruturou o dispositivo de modo a continuar albergando a possibilidade já contida na redação original da CF/88 (aliás, anteriormente já alterado pela EC nº. 20/98), de concessão de uma aposentadoria diferenciada aos servidores públicos.

Ocorre que, mais de duas décadas desde a promulgação da CF/88, o dispositivo, cuja natureza de norma constitucional de eficácia limitada¹ parece incontestável, ainda pende de regulamentação, omissão legislativa que tem gerado inúmeras controvérsias, mas, especialmente, constringido servidores a ingressarem no Judiciário para efetivação do direito.

É nesse contexto que está inserido o presente estudo, objetivando compreender, com base nos pronunciamentos doutrinários e jurisprudências acerca da essência da previdência social dos servidores públicos, da aposentadoria especial, da aproximação entre os regimes previdenciários, do posicionamento administrativo, entre outros, os desdobramentos da inércia legislativa e as possibilidades de solução que vêm sendo adotadas e outras que despontam no cenário legislativo.

1. Regime previdenciário dos servidores públicos

Intensos debates são traçados acerca da existência, ou não, de uma real motivação para a existência de um regime previdenciário diferenciado para os servidores públicos.

As vozes contrárias ao regime próprio de previdência social – RPPS, continuamente alegam uma suposta injustiça e uma violação ao princípio da isonomia por parte do Estado ao tratar indivíduos que estariam em situações semelhantes de maneiras diferentes pelo simples fato de alguns serem “empregados” seus, ao passo que outros são ligados à iniciativa privada.

De fato, examinando a questão de modo superficial, parece que os argumentos acima delineados merecem acolhida. No entanto, partindo para um

¹ Classificação doutrinária de José Afonso da Silva em sua obra “Aplicabilidade das normas constitucionais”, segundo o qual as normas constitucionais podem ter eficácia plena, quando já estão aptas a produzir todos seus efeitos, tendo aplicabilidade imediata independente de qualquer regulamentação posterior; eficácia contida, hipótese em que, inobstante tenha aplicação imediata, esta poderá ser restringida por legislação infraconstitucional; e eficácia limitada, quando sua aplicabilidade está condicionada à regulamentação legal.

exame mais profundo da matéria, percebe-se que sua solução não é tão cartesiana como se pretende colocar.

Os servidores públicos, atuando em nome do Estado, trabalham em condições diferenciadas, a começar pela relevância e vultuosidade dos bens (materiais ou imateriais) envolvidos, que provocam uma situação de pressão social não experimentada por outros trabalhadores. É o caso, por exemplo, de um administrador que, operando na seara privada, lida com um determinado valor ou com um exato quantitativo de pessoas, ao passo que a atuação do servidor público repercute, via de regra, sobre valores e quantidade de pessoas indefinidamente maiores.

Além disso, tais valores fazem o servidor conviver cotidianamente com situações que propiciam o exercício de condutas irregulares. Em face disso, como uma perspectiva de futuro protegido, a previdência diferenciada seria um meio de desestimular práticas não desejadas que provocam ganhos pecuniários indevidos ao funcionário público.

É incontroverso, ainda, que os servidores públicos experimentam restrições na sua vida laboral, proibições estas que não alcançam os demais trabalhadores. Exemplo disso é a vedação à participação em gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, e o exercício do comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário (art. 117, X da Lei nº. 8.112/90).

Deve ser considerado, ainda, que a relação jurídica estabelecida com o “Estado-empregador” é marcada pela verticalidade e pela supremacia do interesse público, bem diferente do que se observa nas relações trabalhistas não estabelecidas com o Estado. Ao passo que nesta última situação a possibilidade de negociação é ampla e gerida por fatores mercantis, naquela é decorrente de disposições normativas que engessam ou mesmo inviabilizam que sejam transacionadas quaisquer melhorias.

Esse ponto foi bem destacado pelo Deputado Federal José Pinotti (apud PEREIRA, 1999, p. 153-154) no momento dos debates pertinentes ao texto que culminou na Emenda Constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998, senão vejamos:

(...) Cabe destacar as diferenças básicas existentes entre as atividades prestadas ao setor público e ao privado. Neste, (setor

privado) a admissão é efetuada mediante contrato bilateral (empresa – empregado) possibilitando conhecer previamente as regras e as garantias da imutabilidade de direitos e deveres, decorrendo do rompimento desta relação a rescisão indireta, com pagamento de indenizações financeiras compatíveis. Existem, ainda, entre empresas e empregados, outros mecanismos de relação jurídica como a negociação coletiva, a fixação da política salarial personalizada por empresa, além da participação dos empregados nos lucros.

Estas são características próprias do setor privado que, por inexistirem no setor público, este necessita de regras próprias e definidas disciplinando as relações entre servidor e Estado.

Ao contrário do empregado do setor privado, o servidor público possui contrato unilateral com a Administração Pública onde o governo estabelece e altera as regras do vínculo de trabalho, remove servidor, estabelece unilateralmente seus salários, concede e retira vantagens financeiras sem a obrigação de mantê-las permanentemente.

(...)

Direitos previdenciários e trabalhistas caminham juntos: se o objetivo é estabelecer a igualdade dos direitos previdenciários para todos os trabalhadores, há que se uniformizar, também, os direitos trabalhistas entre as duas categorias supracitadas o que não pretende a política de pessoal da tradição brasileira.

Desse modo, a previdência, que por sua natureza já é protetiva ao trabalhador, serviria, no caso dos funcionários estatais, como uma proteção mais ampla, decorrente da maior complexidade de sua atuação e das restrições experimentadas no exercício de suas atividades, além de funcionar, ainda, como uma defesa ao patrimônio público, posto que a garantia de uma aposentadoria em condições diferenciadas desestimularia condutas indevidas praticadas pelo trabalhador público em desfavor do Estado.

Ocorre que, não obstante as colocações acima destacadas, essa necessidade de amparo distinto aos servidores não pode se dar de um modo não isonômico. Ao contrário. Deve servir exatamente para resguardar situações diferentes no limite da desigualdade fática existente.

Foi assim que a EC nº. 20/98 tratou de instituir um regime próprio com a real configuração previdenciária, na qual o indivíduo deve necessariamente participar do custeio do sistema para o posterior usufruto de benefícios² tal qual existia no regime geral. Daí porque é usual se afirmar que até 1998 a aposentadoria do servidor tinha caráter administrativo ou estatutário, e não previdenciário. Nesse sentido, a lição de Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2010, p. 593), literalmente:

O título deste capítulo [A emenda constitucional 20/1998 e a criação da previdência social do servidor público] indica que a previdência social do servidor público foi criada pela Emenda Constitucional 20/1998, visto que os servidores públicos, até então, como regra, eram assistidos pelo Estado nas situações de eliminação ou redução de rendimentos, não sendo obrigados a contribuir para o financiamento das prestações estatais. Somente com a Emenda Constitucional 20/1998 é que o servidor passou a integrar um regime de previdência social e, como tal, de caráter contributivo, com regras que devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Antes disso, os benefícios usufruídos pelos servidores públicos eram marcados pela gratuidade em seu deferimento, já que não se exigia, em regra, contribuição prévia, e as regras costumavam ser mais acessíveis que as impostas aos trabalhadores em geral. Assim, é possível afirmar que a aposentadoria do servidor público se caracterizava como um evento *“pro labore facto”*, isto é, decorria fato de trabalharem para o Estado e não de contribuírem para a posterior percepção do benefício.

Essa pretérita configuração do regime dos servidores públicos gerou, indubitavelmente, problemas na manutenção do sistema, uma vez que os benefícios findavam por ser integralmente custeados com recursos do erário.

² Ressalto, todavia, que a Emenda Constitucional nº. 3, de 17 de março de 1993, incluiu o §6º no art. 40 da Constituição Federal, prevendo que “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei”, disposição regulamentada pela Lei Federal nº. 8.688, de 21 de julho de 1993, que alterou o art. 231, §2º da Lei Federal nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 para repisar que “o custeio das aposentadorias e pensões é de responsabilidade da União e de seus servidores” e estabelecer alíquotas progressivas de 9% a 12%. Anteriormente, (quando) aconteciam contribuições, eram para pensão e para saúde, essas, sim, consideradas de fundo contributivo e geridas, muitas vezes, por entidades próprias, os institutos de pensão.

Ressalto que, agravando essa situação, na década de 1990 existiu um grande aumento das despesas com inativos e pensionistas, oriunda da transferência feita pela União e pela maioria dos Estados e Municípios, dos seus servidores celetistas para o regime estatutário, efetivando-os de forma automática e propiciando um enorme número de aposentadorias repesadas.

Em tal cenário, a Emenda nº. 20/98 inseriu uma nova forma de pensar a previdência do servidor público, partindo de perspectivas novas para o regime e buscando precipuamente a manutenção (ou oportunização) do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, sendo essa sua pedra de toque, sem descuidar, contudo, de um projeto de aproximação entre os regimes geral e próprio de previdência social.

2. Aposentadoria diferenciada dos servidores públicos que trabalham em condições especiais

Perscrutando a legislação pátria, observa-se que o constituinte, reconhecendo o sacrifício laborativo a que estão submetidos alguns trabalhadores que exercem suas atividades em condições prejudiciais à sua saúde e/ou integridade física, permitiu que fossem aposentados com um lapso de contribuição mais estreito que o exigido dos demais profissionais.

Esse benefício, que se convencionou chamar aposentadoria especial, é devido ao segurado que tenham trabalhado sob a 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.

Sua natureza jurídica é matéria que ainda hoje não restou pacificada. Parte da doutrina a considera como um tipo de aposentadoria por invalidez antecipada, presumindo, portanto, que um maior tempo nas condições especiais ensejaria uma futura perda da capacidade laborativa do segurado, fato ensejador da aposentadoria por invalidez (cf. COIMBRA, 1997, p. 155-156). Outros autores afirmam que se trata de mera aposentadoria por tempo de contribuição, mas com a exigência de um lapso menor que o cobrado dos demais segurados, algo que funcionaria como uma espécie de compensação pelas condições laborais a que são submetidos (cf. CASTRO; LAZZARI; 2011, p. 637). Por fim, existem

estudiosos que a consideram uma nova modalidade aposentatória, diversa das demais (cf. IBRAHIM, 2006, p. 488).

A CF/88, ao tratar da previdência social, assegurou o direito à aposentadoria especial em favor dos trabalhadores da iniciativa provada no art. 201, §1º, da CF/88 e, com relação aos servidores públicos, no art. 40, *in verbis*:

Art. 40 – (*Omissis*)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

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

A disposição excepciona a regra de critérios e requisitos homogêneos para a concessão de benefícios por levar em consideração a degradação que o exercício da atividade ocasiona ao trabalhador a ela submetido.

Lucas Rocha Furtado (2007, p. 955) coloca em perspectiva, dentro do quadro da previdência social, as aposentadorias especiais deferidas em favor de servidores públicos:

Dentro do regime especial dos servidores públicos existem categorias que observam requisitos e critérios diferenciados para a obtenção de aposentadoria. Entas correspondem às denominadas aposentadorias especiais. Ou seja, o regime previdenciário dos servidores públicos é especial em relação aos trabalhadores do setor privados, e dentro desse regime previdenciário especial, existem aposentadorias especiais. Estas aposentadorias são especiais porque seguem requisitos e critérios diferenciados daqueles acima indicados e aplicáveis aos servidores públicos em geral.

A efetivação desse direito constitucional, no entanto, reclama a edição de lei complementar na qual dever restar estabelecidos os termos de concessão do

benefício. Isto é, deve dizer os requisitos a serem adimplidos, os meios de comprovação, o modo de concessão, entre outros pontos.

Todavia, o fato é que, além de ainda hoje a norma infraconstitucional não ter sido editada, a Lei nº. 9.717/98, que traça as regras gerais dos regimes próprios, sofreu a inclusão de dispositivo, por medida provisória com efeitos praticamente ad eternum resguardados pela EC nº. 32/2001³, na qual foi aposta expressa vedação de concessão de aposentadoria especial a servidor público antes da edição da referida lei complementar, senão vejamos:

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

Parágrafo único. **Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.** (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001) (*Grifei*)

Aqui, é devido assentar que o dispositivo está eivado de possível inconstitucionalidade, uma vez que existe corrente doutrinária que defende sua violação ao art. 24, §3º da CF. Em tal sentido está a lição de Eduardo Rocha Dias, José Leandro Monteiro de Macêdo e André Studart Leitão (2012, 9.31), literalmente:

Contudo, a vedação de concessão de aposentadoria de aposentadoria especial para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, veiculada pelo parágrafo único do art. 5º da Lei 9.717/1998, até que lei complementar federal discipline a matéria, fere o disposto no §3º do art. 24 da CF (“inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência

³ Emenda Constitucional nº. 32, de 11 de setembro de 2001: “Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

legislativa plena, para atender as suas peculiaridades”). Com efeito, quando a União Federal estabelecer as normas gerais acerca da aposentadoria especial (ainda não existe essa lei complementar federal), todos os entes federados a ela se submeterão. Até a publicação dessa lei complementar, no entanto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência legislativa plena para disciplinar a matéria, nos moldes do art. 24, §3º, da CF. Desse modo, afigura-se inconstitucional, por limitar competência legislativa consignada constitucionalmente, o art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.717/1998.

Nesse balanço, em que pese o possível vício do normativo, mas partindo da presunção da constitucionalidade das normas, parece estar assente que, legislativamente, o exercício do direito constitucional apenas será possível nos caso da efetiva regulamentação legal.

Destaco, por oportuno, que a mora aqui enfrentada é pertinente apenas aos servidores públicos estatutários, e não aos celetistas. Sobre a peculiar situação do servidor submetido às regras da Consolidação das Leis do Trabalho que passou à condição de estatutário, apesar de existir farta jurisprudência no sentido do reconhecimento do direito à contagem como tempo especial do lapso trabalhado em condições especiais enquanto celetista (posicionamento adotado, inclusive pelo TCU, nos termos do Acórdão nº. 735/2012 – Plenário), o STF ainda está enfrentando o tema em sede de repercussão geral reconhecida no recurso extraordinário nº. 612.358.

Nesse feito, é válido consignar que a então Ministra Ellen Gracie, Relatora, votou pelo reconhecimento da repercussão geral não sem antes destacar que a matéria estava, sim, pacificada naquela Corte, citando, inclusive, inúmeros julgados em tal sentido (RE nº. 378.195, RE nº. 539.103, RE nº. 463.047, RE nº. 576.144, dentre outros). Reconheceu-o, em verdade, para possibilitar que, havendo julgamento da matéria em repercussão geral, possam os Ministros decidir casos semelhantes monocraticamente, e que Tribunais de origem possam recorrer ao art. 543-B do Código de Processo Civil para dar desfecho a ainda outros processos similares.

Com relação aos servidores públicos estatutários, a Suprema Corte também

não se quedou inerte, tendo tratado a questão de maneira ainda mais acurada, dada a maior complexidade da matéria, conforme será tratado no tópico seguinte.

3. O reconhecimento da mora legislativa pelo Supremo Tribunal Federal

Em decorrência do silêncio legislativo na edição da lei complementar reclamada pelo art. 40, §4º, III da CF/88, inúmeros servidores públicos provocaram o Supremo Tribunal Federal por meio de mandados de injunção nos quais objetivavam o reconhecimento da mora legislativa e do asseguramento do exercício do direito de serem aposentados com regras diferenciadas.

Em princípio, cabe destacar a doutrina de Pedro Lenza (2011, p. 953) acerca da existência de 4 posicionamentos distintos acerca dos efeitos da decisão do mandado de injunção: (a) concretista geral, quando o STF legislaria no caso concreto mas com efeito erga omnes; (b) concretista individual direta, quando a decisão valerá apenas para o autor do MI, diretamente; (c) concretista individual intermediária, no caso em que o Judiciário fixa prazo para que o legislador supra a mora, e, permanecendo a omissão, o autor no MI passa a ter o direito assegurado e; (d) não concretista, segundo a qual o MI serve apenas para declarar a omissão.

Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 807-808), por sua vez, deixa expressa sua adesão à corrente concretista do mandado de injunção, senão vejamos:

O objeto do mandado de injunção é, sem dúvida, tornar viável o exercício de um direito fundamental, quer a obrigação de prestar o direito seja do poder público, quer seja do particular. Assim, não se presta o instituto a obter a norma regulamentadora, pois tal objeto foi reservado pela Constituição à ação direta de inconstitucionalidade por omissão (...)

O objeto do *mandamus* não é, assim, uma ordem para legislar ou para expedir a norma faltante. No mandado de injunção, o Poder Judiciário supre a omissão do poder público (...) (*Grifo no original*)

Pois bem. Instado a pronunciar-se acerca da peculiar situação dos servidores públicos que laboram em condições especiais no mandado de injunção nº. 721, o Ministro Marco Aurélio defendeu ser o momento de o Supremo Tribunal

Federal assentar o caráter mandamental e não apenas declaratório do dito remédio constitucional, devendo o Judiciário, por força do disposto no art. 5º, LXXI e seu § 1º, da CF, não somente declarar a omissão legislativa, mas viabilizar, no caso concreto, o exercício desse direito, afastando as consequências da inércia do legislador. Segue o que consignou o Ministro em seu voto, literalmente:

É tempo de se refletir sobre a timidez inicial do Supremo quando ao alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a separação e harmonia entre os Poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa, em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, ao cidadão. Impetra-se este mandado de injunção não para lograr-se simples certidão da omissão do Poder incumbido de regulamentar o direito a liberdades constitucionais, a prerrogativas inerentes à 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.

Em seguida, arrematou:

Conclamo, por isso, o Supremo, na composição atual, a rever a óptica inicialmente formalizada, entendendo que, mesmo assim, ficará aquém da atuação dos tribunais do trabalho, no que, nos dissídios coletivos, a eles a Carta reserva, até mesmo, a atuação legiferante, desde que, consoante prevê o §2º do artigo 114 da Constituição Federal, sejam respeitadas as disposições mínimas legais de proteção do trabalho.

Foi assim que, partindo da perspectiva de que o mandado de injunção não serve apenas para declarar a mora do poder competente para legislar sobre a espécie, mas também para solucionar a questão concreta do autor da demanda submetida à sua apreciação por meio da aplicação de norma supletiva, o Supremo Tribunal Federal passou a deliberar no sentido da utilização das normas

de aposentadoria especial direcionadas aos trabalhadores do regime geral aos servidores públicos.

Ou seja, o STF, reviu seu posicionamento acerca dos limites da decisão em mandado de injunção e, por unanimidade de votos⁴, garantiu o direito da autora, servidora pública, à contagem diferenciada do tempo de serviço, em decorrência de atividade em trabalho insalubre prevista no § 4º do art. 40 da CF, utilizando como parâmetro as disposições direcionadas ao regime geral de previdência social (art. 57 da Lei 8.213/91).

Foi o que constou no já mencionado mandado de injunção nº. 721, julgado ainda em 2007, momento em que a mora do legislador já ultrapassava 19 anos. Vejamos os termos da decisão:

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.** (MI 721, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02301-01 PP-00001 RTJ VOL-00203-01 PP-00011 RDDP n. 60, 2008, p. 134-142).(Grifei)

⁴ Votaram, além do Relator Ministro Marco Aurélio, os Ministros Celso de Mello, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Carlos Ayres Brito, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia e César Peluso (Presidente). Impedido o Ministro Dias Toffoli.

Em outros julgamentos posteriores, a Suprema Corte reafirmou a aplicação da legislação dirigida aos segurados do regime geral aos servidores públicos no que toca à aposentação especial. Cito, por todas, as decisões proferidas nos processos MI 1083, MI 758 ED, MI 1286 ED, MI 795 e MI 788.

Sobre a alteração jurisprudencial, o escólio de Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2010, p. 622):

39.3.7 Aposentadoria especial do servidor

(...) A demora na edição da lei complementar levou o pleno do STF a declarar a mora legislativa do Poder Público no Mandado de Injunção 721 (Relator Ministro Marco Aurélio), facultando a uma servidora pública o direito à aposentadoria especial nos termos do art. 57 da Lei 8.213/1991, até que venha a ser editada a citada lei. De acordo com o Relator do aludido Mandado de Injunção, “não há dúvida quanto à existência do direito constitucional para adoção de requisitos e critérios diferenciados para alcançar a aposentadoria daqueles que trabalham sob condições especiais, e em funções que prejudiquem a saúde e integridade física”. Entretanto, à falta de regulamentação desse direito, cabe ao Supremo autorizar de forma temporária, até a vinda da lei complementar, o exercício do direito assegurado constitucionalmente. Ainda para o Relator “há de se conjugar o inciso 71 do artigo 5º da Constituição Federal, com o §1º do citado artigo, a dispor que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais constantes da Constituição têm aplicação imediata.” (*Grifo no original*)

Merece ser assentada, ainda, a competência para legislar acerca da aposentadoria especial do servidor público. Segundo disposição contida no art. 24, XII da CF/88, compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social. Em sendo assim, foi levantada a questão de, no caso de servidores estaduais e municipais, o polo passivo do mandado de segurança ser ocupado pelo governador ou pelo prefeito respectivo. Instado a se pronunciar, o STF assim decidiu a questão:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. DECISÃO QUE CONCEDE A ORDEM PARA DETERMINAR QUE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE ANALISE A SITUAÇÃO FÁTICA DO IMPETRANTE À LUZ DO ART. 57 DA LEI 8.213/1991. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DE INCOMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. **A Corte firmou entendimento no sentido de que a competência concorrente para legislar sobre previdência dos servidores públicos não afasta a necessidade da edição de norma regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União. Por esse motivo, a Corte assentou a legitimidade do Presidente da República para figurar no polo passivo de mandado de injunção sobre esse tema.** Precedentes. Agravo regimental desprovido. (MI 1898 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 31-05-2012 PUBLIC 01-06-2012) (*Grifei*)

A Suprema Corte considerou, portanto, que a competência legislativa concorrente sobre o tema da aposentadoria dos servidores públicos não afasta a necessidade de um tratamento uniforme da matéria, especialmente por se tratar de norma que excepciona as regras gerais de aposentadoria, configurando a necessidade da edição de norma regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União, contexto que enseja a legitimidade passiva do Presidente da República.

Além disso, é imperioso, para o próprio conhecimento do mandado de injunção, que o impetrante acoste à inicial prova de que está sendo tolhido no exercício do seu direito constitucional. Foi o que restou assentado no voto da Ministra Carmen Lúcia no agravo regimental no mandado de injunção nº. 4500, no STF, e acolhido por unanimidade pelo Colegiado:

5. Na espécie dos autos, a Agravante alega que a ausência da norma regulamentadora do art. 40, § 4º, inc. III, da Constituição da República tornaria inviável o exercício do seu direito à aposentadoria especial, em razão das condições especiais a que estaria submetida em suas atividades, pois os termos para sua aposentação deveriam ser definidos por lei complementar.

Para ser cabível o mandado de injunção, há de se comprovar concreta inviabilidade do exercício de direito ou liberdade constitucional pelo seu titular em razão de omissão legislativa. Daí porque deve ser comprovada a titularidade do direito (no caso, à aposentadoria) e a sua inviabilidade decorrente da ausência de norma regulamentadora do direito constitucional. Nesse sentido:

“Contudo, apesar da juntada de documentos que informam a condição de servidora pública, o tempo de serviço e o recebimento de adicional de periculosidade, não há notícia nos autos de que a Administração Pública lhe tenha negado a concessão da aposentadoria especial com fundamento na omissão legislativa apontada. Portanto, não se pode concluir, de plano, que o exercício desse direito esteja inviabilizado pela ausência de norma regulamentadora.

Assim, verifico a ausência de pressuposto essencial que viabiliza o regular prosseguimento do feito: a comprovação, in concreto, da inviabilidade do exercício do direito à aposentadoria especial pela Administração Pública em razão da omissão legislativa.

Saliente-se que a simples alegação de inviabilidade do exercício de direito constitucional não é elemento suficiente a ensejar a atuação jurisdicional, nos termos da jurisprudência desta Corte. A comprovação concreta da inviabilidade do direito constitucionalmente assegurado em virtude de ausência de norma é requisito essencial da presente ação. Neste sentido: MI-AgR 375, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 15.2.1992; MI 3.583, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 26.8.2011; MI 4.071, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 6.10.2011; MI 3.584, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe

22.8.2011” (MI 4.279, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 1º.3.2012, grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO. 1. Constituem pressupostos de cabimento do mandado de injunção a demonstração pelo Impetrante de que preenche os requisitos para a aposentadoria especial e a impossibilidade de usufruí-la pela ausência da norma regulamentadora do art. 40, § 4º, da Constituição da República. Precedentes. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (MI 3.583-AgR, de minha relatoria, Plenário, DJe 6.2.2012),

Portanto, essa ação constitucional exige, para seu conhecimento, a demonstração de que a ausência da norma regulamentadora esteja inviabilizando o exercício de direito constitucionalmente assegurado à Agravante. A inexistência de atos concretos e específicos que comprovem que o exercício do direito à aposentadoria especial estaria sendo inviabilizado, por ausência da norma regulamentadora do art. 40, § 4º, da Constituição da República, revela ser a Agravante carecedora da ação proposta.

6. Intimada para suprir a falha apontada e emendar a petição inicial nos termos do art. 284 do Código de Processo Civil, a Agravante não cumpriu a determinação no prazo legal. Portanto, ausentes os requisitos processuais que viabilizariam o regular trâmite do presente mandado de injunção⁵. *(Grifos no original)*

Diante do que restou consignado, o STF assentou entendimento no sentido de que, não obstante esteja reconhecido o direito dos servidores públicos à aposentadoria especial, o processamento do feito dependerá da demonstração de que administrativamente não o pôde exercer, algo que, penso, será feito por meio da juntada da negativa administrativa ao pleito, ensejando ser a solicitação administrativa uma etapa obrigatória prévia à provocação judicial.

Após o pronunciamento judicial, a concessão do benefício deverá ser feita

⁵ MI 4500 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-150 DIVULG 31-07-2012 PUBLIC 01-08-2012.

caso a caso, oportunidade em que o impetrante deve comprovar administrativamente que cumpre os requisitos previstos no artigo 57 da Lei 8.213/91.

Destaco, a propósito, que o STF partiu não apenas de um critério analógico para estabelecer a utilização da Lei nº. 8.213/91, mas também de um dispositivo constitucional (in casu, o art. 40, §12), segundo o qual é devida a aplicação, no que couber, ao regime de previdência dos servidores públicos, dos requisitos e critérios utilizados e instituídos pelo RGPS.

A reiteração do entendimento desaguou em proposta de edição de súmula vinculante pelo então Presidente daquele Colegiado, Ministro Gilmar Mendes (número 45-8/927), que, como sugestão de texto colocou: “enquanto inexistente a disciplina específica sobre aposentadoria especial do servidor público, nos termos do artigo 40, § 4º da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 47/2005, impõe-se a adoção daquela própria aos trabalhadores em geral (artigo 57, § 1º da Lei n. 8.213/91)”. A proposição remonta a 2009, quando foi possibilitado que entidades interessadas apresentassem sugestões à formulação do texto da súmula sobre aposentadoria especial. Apesar de ser tema pacificado, a súmula ainda não foi editada.

Portanto, reconhecida a mora legislativa e definidos os critérios a serem utilizados na concessão da aposentadoria diferenciada em favor do servidor público que labore em condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou integridade física, o usufruto do direito depende agora da concretização dos instrumentos já fornecidos pelo STF.

4. Repercussão administrativa do posicionamento do STF

Tendo em vista a diretriz firmada pelo Supremo Tribunal Federal, e considerando a necessária comprovação dos requisitos comprobatórios do labor em condições especiais, o Secretário de Políticas da Previdência Social editou a Instrução Normativa nº. 1/2010, na qual “estabelece instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelos regimes próprios de previdência social para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados por Mandado de Injunção”.

Antes mesmo de adentrar no mérito da IN nº. 1/2010, é de se destacar que, não obstante se compreenda que o mandado de injunção produza efeito apenas entre as partes envolvidas, é de causar estranheza a lógica decorrente de seu direcionamento estar restrito a servidores amparados por pronunciamento judicial, já que (a) para aplicação administrativa dos termos da IN, os servidores devem ingressar em juízo e; (b) para ingressar em juízo, devem ter feito um pretérito requerimento administrativo.

Ou seja, o servidor deve solicitar a aposentadoria especial à Administração (já sabendo que terá o pedido negado); depois, ingressar no Judiciário para o reconhecimento do direito (amparado pela jurisprudência consolidada do STF a sinalizar o atendimento do pleito) e, por fim, retornar à Administração para comprovação dos requisitos estabelecidos na IN, fazendo parecer que o interessado anda em círculos.

Feitas tais premissas, e partindo para o exame da IN nº. 01/2010, vê-se que o enquadramento da atividade como passível de aposentadoria especial será feito de acordo com a previsão legal vigente no momento de seu exercício, senão vejamos:

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

§ 1º O reconhecimento de tempo de serviço público exercido sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física pelos regimes próprios dependerá de comprovação do exercício de atribuições do cargo público de modo permanente, não ocasional nem intermitente, nessas condições.

§ 2º Não será admitida a comprovação de tempo de serviço público sob condições especiais por meio de prova exclusivamente testemunhal ou com base no mero recebimento de adicional de insalubridade ou equivalente.

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

I - por cargo público cujas atribuições sejam análogas às atividades profissionais das categorias presumidamente sujeitas a condições especiais, consoante as ocupações/grupos

profissionais agrupados sob o código 2.0.0 do Quadro anexo ao Decreto no 53.831, de 25 de março de 1964, e sob o código 2.0.0 do Anexo II do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 83.080, de 24 de janeiro de 1979; ou

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

Será consoante, portanto, com as disposições da Lei nº. 9.032 (alteradora da Lei nº. 8.213/91) se posterior 28.04.1995, data de advento do normativo, quando o segurado deverá comprovar que efetivamente laborou em condições especiais passíveis de percepção do benefício. Acaso exercido em lapso pretérito, deverá ser demonstrado pelo interessado que integrava categoria funcional amparada pelo direito à inativação diferenciada.

De igual modo, foi editada Orientação Normativa nº. 6/2010, pelo Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, objetivando uniformizar os procedimentos relacionados à concessão de aposentadoria especial prevista no art. 57 da Lei nº 8.213/91 ao servidor público federal amparado por decisão em mandado de injunção julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Desde já fica registrada a mesma crítica estabelecida acerca da obrigatoriedade de decisão judicial para o reconhecimento do direito já delineada anteriormente sobre a IN nº. 1/2010.

Ponto a ser destacado na ON nº. 6/2010 é referente à expressa indicação de responsabilização administrativa, civil e penal do servidor que efetive a concessão do benefício de modo irregular, aqui entendido como aquele que não esteja consoante com as instruções então estabelecidas:

Art. 15. Compete aos dirigentes de Recursos Humanos a execução das aposentadorias especiais e da conversão do tempo

especial, observando-se as decisões judiciais proferidas e as disposições estabelecidas nesta Orientação Normativa, ficando sujeitos à responsabilização administrativa, civil e penal quanto aos atos de concessão indevidos, ou que causem prejuízo ao erário.

A ON igualmente estabelece a necessária comprovação do labor em condições especiais, devendo o servidor apresentar, “documentos que contenham elementos necessários à inequívoca comprovação de que o servidor tenha exercido atividades sob condições especiais, submetido a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação e agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física”.

Sobre a necessária comprovação do labor em condições especiais, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2011, p. 845) apontam que enseja uma especial dificuldade para a maioria dos servidores públicos, haja vista que muitos entes públicos não produziram os competentes laudos técnicos periciais aptos a tal fim, o que ensejaria o reconhecimento ainda incompleto do direito à aposentadoria especial.

5. O deferimento da aposentadoria especial como meio de concretização do princípio da isonomia

Ao longo das últimas décadas, o legislador tem trabalhado de modo a aproximar os regimes geral e próprio de previdência social, objetivando que servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada tenham, cada dia mais, um tratamento previdenciário igualitário, submetido a condições e garantias similares, sendo demonstração clara disso as reformas constitucionais que vêm sendo efetivadas a partir a Constituição de 1988, definidoras de fortes restrições, e mesmo extinções, de vantagens indevidas e/ou simplesmente não deferidas aos trabalhadores em geral, bem como a recente regulamentação da previdência complementar do servidor público.

Ocorre que, penso, ônus e bônus devem, necessariamente, caminhar juntos. Se os servidores públicos estão perdendo vantagens que antes possuíam para que seu regime se aproxime do RGPS (e aqui não se pretende adentrar no mérito da correção ou incorreção da extinção de vários desses benefícios), é justo que

também usufruam das mesmas garantias deferidas aos trabalhadores da iniciativa privada.

Ora, retomando a ideia que a aposentadoria especial tem por objetivo justamente salvaguardar a saúde e a integridade física e mental do trabalhador que laborou durante certo tempo submetido a agentes nocivos, essa garantia deve ser operacionalizada de modo a assegurar, em última instância, a própria dignidade do segurado, por meio do respeito à sua qualidade de vida, tanto para servidores quanto para não servidores.

Ademais, o art. 7º, XXII, da CF/88 outorga ao trabalhador, urbano ou rural, o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, perspectiva também assegurada ao servidor público, nos termos preconizados pelo art. 39, §3º, da mesma CF, igualdade de tratamento consonante com o princípio da isonomia trazido no caput do art. 5º, pois, sem dúvida, o servidor público também é trabalhador.

Nesse balanço, percebe-se que a concessão da aposentadoria diferenciada ao servidor público que labora em condições especiais é meio de concretização do próprio princípio da isonomia, já que trata trabalhadores que estão submetidos ao mesmo contexto laborativo potencialmente causador de danos à saúde ou à integridade física de forma equivalente - sejam eles da iniciativa privada, sejam servidores públicos -, e os difere, de outra face, dos operários que exercem suas atividades em ambiente salubre, razão pela qual é imperioso concluir que a lacuna legal não pode se constituir em óbice ao reconhecimento do direito constitucional à aposentadoria especial.

6. Perspectivas legislativas

Em face da exigência constitucional de edição de lei complementar para regulamentar o art. 40, § 4º, III, e da incontroversa mora legislativa, diversos projetos de lei tramitam no Congresso Nacional, objetivando concretizar a reclamada regulamentação legal do direito previsto constitucionalmente.

Em princípio, merece ser destacado que ainda em maio de 2005 o então Deputado Federal Lobbe Neto apresentou projeto de indicação (nº. 5303/2005) dirigido ao Ministro da Previdência Social, no qual seria sugerido que apresentasse projeto de lei complementar ao Congresso que dispusesse sobre

aposentadoria de servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente em condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física.

Outra oferta legislativa veio com os Deputados Federais Mauro Nazif, Ilderlei Cordeiro e outros que ingressaram com a Proposta de Emenda Constitucional nº. 449/09, objetivando alterar a redação do próprio art. 40, §4º, da CF/88 para estabelecer o tempo para a aposentadoria especial, senão vejamos: “III - que tiverem trabalhado sujeitos a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei”. o ponto de destaque da PEC está em seu art. 2º, ao definir que, enquanto não entrar em vigor a lei prevista no art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal, a aposentadoria especial do servidor público estaria submetida às mesmas regras dos trabalhadores vinculados ao regime geral.

Não obstante tenha apenas reafirmado a solução já aposta pelo STF, haveria, a partir de então, uma previsão constitucional nesse sentido, o que não daria espaço à negativa do direito pela Administração, tampouco da necessidade de prévio pronunciamento judicial.

Tramita, ainda, o Projeto de Lei Complementar nº. 472/2009 (Câmara dos Deputados) (autoria do Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá), ao qual estão apensados os PLC nº. 555/2010 (autoria do Poder Executivo) e nº. 147/2012 (autoria da Deputada Federal Flávia Moraes).

A proposta inicial da PLC nº 472/2009 coloca como requisitos para a aposentadoria especial, além do lapso de 15, 20 ou 25 anos trabalho permanente e habitual, não ocasional nem intermitente, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, assim entendidas as que o exponham aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, o cumprimento de pelo menos 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, independentemente de idade.

Demais disso, assevera que a comprovação do lapso exercido em condições especiais deve ser feita pelo órgão ou entidade onde o servidor tiver exercido a atividade, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, sendo possível ainda a averbação de lapso pretérito desde que o segurado apresente ao

órgão ou entidade concedente os laudos pertinentes.

Nesse ponto, é importante trazer à baila parte da justificativa apresentada pelo autor da proposta, Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá, *in verbis*:

Portanto, se por um lado, atualmente a sociedade clama por uma reforma previdenciária do setor público, proclamando mesmo a “unificação dos regimes” como critério de isonomia entre todos os brasileiros, sem dúvida alguma que os servidores públicos, que merecem respeito e preservação de suas dignidades, devem então, por seu turno, também se igualar em direitos com os milhões de brasileiros do regime privado, afinal de contas, o novo governo não busca novamente dizer que os servidores públicos são os “bodes expiatórios” da crise previdenciária⁶.

Além da própria questão da isonomia, bandeira levantada por todos aqueles que buscam a aproximação entre os regimes de previdência geral e próprio e que, aliás, vem sendo levada a efeito pelo legislador conforme anteriormente indicado, existe uma questão econômica a reclamar a imediata regulamentação do dispositivo constitucional: os gastos advindos desses processos judiciais, afinal, são juízes, promotores, procuradores e serventuários trabalhando em tais ações que possuem apenas um fim plausível: o reconhecimento do direito. Aliás, a Deputada Federal Flávia Moraes (autora do PLC nº. 147/2012) encampou essa perspectiva na justificativa do dito projeto, ao afirmar que seu objetivo seria “suprir a lacuna legal que, além de prejudicar os servidores, sobrecarrega o Poder Judiciário com o crescente número de ações que são ajuizadas e onera os entes públicos com as despesas decorrentes dessas ações”.

Pois bem. Seguindo os trâmites legislativos pertinentes, a matéria foi submetida à apreciação da Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público da Câmara dos Deputados, oportunidade em que acompanhou o voto da Relatora Deputada Manuela D'Ávila no sentido de que o PLC nº. 555/2010, por ser mais completo, deveria ter prosseguimento, ao passo que o PLC nº. 472/2009 foi rejeitado. O projeto agora pende de apreciação pelas Comissões de Seguridade Social e Família - CSSF; de Finanças e Tributação - CFT e de

⁶ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432079>, em 02.08.2012.

Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

Conclusões

Diante da incontestável mora legislativa em regulamentar o dispositivo constitucional que estabelece a adoção de critérios e requisitos diferenciados para a aposentação de servidores públicos que trabalhem em condições passíveis de prejudicar sua saúde ou sua integridade física, o fato é que não pode o segurado ficar tolhido de seu direito, devendo os órgãos competentes viabilizar o fim da omissão.

Nesse sentido é que o Supremo Tribunal Federal, competente para resguardar os princípios constitucionais, dentre os quais constam a dignidade da pessoa humana e a isonomia, tomou a iniciativa e, assentando o caráter mandamental e não apenas declaratório do mandado de injunção, determinou a aplicação de norma infraconstitucional direcionada aos trabalhadores da iniciativa privada.

Todavia, os provimentos solucionam casos concretos, mas forçam os interessados a, seguidamente, ingressarem com pleitos administrativos e judiciais, tornando imperioso que o legislador, atento à demanda existente e, mais que isso, aos princípios constitucionais relativos ao direito fundamental à previdência social, à eficiência da Administração pública, à isonomia e à dignidade da pessoa humana, efetivamente promova a edição da norma reclamada pelo art. 40, §4º, III, da CF/88, dando real efetividade à previsão constitucional.

Referências

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. **Regime próprio de previdência social**. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2007.

BERNARDO, Leandro Ferriera; FRACALOSSI, William. **Direito previdenciário na visão dos tribunais**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de declaração no mandado de injunção nº. 758 – Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 8 de abril

de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, 14 de mai. 2010.

_____. _____. Embargos de declaração no mandado de injunção nº. 1286 – Plenário. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 de dezembro de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, 19 de fev. 2009.

_____. _____. Mandado de injunção nº. 721 – Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 30 de agosto de 2007. **Diário da Justiça**, 30 de out. 2007.

_____. _____. Mandado de injunção nº. 788 – Plenário. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 15 de abril de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, 08 de mai. 2009.

_____. _____. Mandado de injunção nº. 795 – Plenário. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 15 de abril de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, 22 de mai. 2009.

_____. _____. Mandado de injunção nº. 1083 – Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 02 de agosto de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, 03 de set. 2010.

_____. _____. Mandado de injunção nº. 1.898 – Plenário. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 16 de maio de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, 31 de mai. 2012.

_____. _____. Mandado de injunção nº. 4.500 – Plenário. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 13 de junho de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, 31 de jul. 2012.

_____. _____. Repercussão geral no recurso extraordinário nº. 612.358 – Plenário. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 13 de agosto de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, 26 de ago. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 735/2012 – Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Brasília, 28 de março de 2012. **Diário Oficial de**

União, 03 de abr. 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de direito previdenciário**. 13 ed. São Paulo: Conceito, 2011.

COIMBRA, Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 7 ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de Direito Previdenciário**. 2 ed. São Paulo: Método, 2010.

_____; _____. LEITÃO, André Studart. **Nova previdência complementar do servidor público**. São Paulo: Método, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 7 ed. Niterói: Ímpetus, 2006.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Manual de direito previdenciário**. 13 ed. São Paulo: Conceito, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma da previdência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. **Aposentadoria especial: regime geral da previdência social**. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SANTIAGO, Rogério Vieira. **Aposentadoria no serviço público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

