



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAROLINA TAVARES DE ARAÚJO BONFIM RIBEIRO

**APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DO SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISE DO
HISTÓRICO CONSTITUCIONAL E DE UMA DECISÃO PARADIGMÁTICA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

FORTALEZA

2024

CAROLINA TAVARES DE ARAÚJO BONFIM RIBEIRO

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DO SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISE DO
HISTÓRICO CONSTITUCIONAL E DE UMA DECISÃO PARADIGMÁTICA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Gretha Leite Maia.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R368a Ribeiro, Carolina Tavares de Araújo Bonfim.
Aposentadoria por Invalidez do Servidor Público : análise do histórico constitucional e de uma decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal / Carolina Tavares de Araújo Bonfim Ribeiro. – 2024.
43 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Gretha Leite Maia.

1. Aposentadoria. 2. Invalidez. 3. Servidor público. I. Título.

CDD 340

CAROLINA TAVARES DE ARAÚJO BONFIM RIBEIRO

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DO SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISE DO
HISTÓRICO CONSTITUCIONAL E DE UMA DECISÃO PARADIGMÁTICA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Aprovada em: 20/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Gretha Leite Maia (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Theresa Rachel Couto Correia
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Geórgia Oliveira de Araújo
Centro Universitário Christus (UNICHRISTHUS)

Aos meus pais, Eliane e Ribeiro Júnior.

AGRADECIMENTOS

À minha família, meus pais Eliane e Ribeiro Júnior, minhas irmãs Giovana e Mariana, meus avós Raimundo (*in memoriam*), Dora (*in memoriam*), Bezerra (*in memoriam*) e Quinquina. Obrigada pelo amor dado e recebido.

À Prof. Dr. Gretha Leite Maia, por ter sido professora tão excelente, que mesmo depois de 8 semestres de distância, ainda me aceitou como orientanda. Obrigada pelo estímulo e pelo esforço para que este trabalho fosse realizado.

Às professoras participantes da banca examinadora, Theresa Rachel Couto Correia e Geórgia Oliveira de Araújo, pela prontidão com que aceitaram o convite e pelo interesse no que foi desenvolvido.

Aos assessores da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza que sempre estiveram dispostos a ouvir minhas dúvidas e respondê-las com didática. Há contribuições de todos vocês neste trabalho.

“De nada servirá o que se escrever numa folha de papel, se não se justifica pelos fatos reais e efetivos do poder.” (LASSALLE, 2007, p. 37).

RESUMO

Esta monografia trata da aposentadoria por invalidez do servidor público, tendo como ponto de partida o quadro normativo e a evolução histórica a partir da Constituição Federal de 1988. O intuito do presente trabalho é contribuir para o esclarecimento de conceitos e marcos temporais relativos aos casos de invalidez do servidor público. Além disso, abordou-se um caso paradigmático para o tema que tratou especificamente da Emenda Constitucional nº 70/2012. O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário nº 924.456 do Rio de Janeiro foi controverso, tendo o resultado da votação sido pelo placar mínimo, o que demonstra as interpretações em disputa acerca da matéria. A metodologia de pesquisa foi realizada através de análise bibliográfica e jurisprudencial acerca da questão abordada. Ante o quadro normativo explorado, chegou-se à conclusão de que há uma sistemática piora do contexto, cada vez mais desfavorável ao servidor público, à medida da aprovação de novas reformas previdenciárias.

Palavras-chave: aposentadoria; invalidez; servidor público.

ABSTRACT

This bachelor deals with disability retirement for government officials, taking as a starting point the regulatory framework and historical evolution since the Federal Constitution of 1988. The purpose of this work is to contribute to the clarification of concepts and landmark timeframes related to cases of disability for government officials. Furthermore, a paradigmatic case was discussed for the topic, which specifically dealt with Constitutional Amendment nº 70/2012. The judgment by the Supreme Federal Court in the Extraordinary Appeal Nº 924.456 of Rio de Janeiro was controversial, with the result of the vote being by a minimum score, which demonstrates the interpretations in dispute regarding the matter. The method of research was carried out through bibliographical and jurisprudential analysis on the issue addressed. Given the normative framework explored, it was concluded that there is a systematic worsening of the context, increasingly unfavorable to government officials, as new social pension reforms are approved.

Keywords: retirement; disability; government official.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Diferenciação dos conceitos	21
Figura 2 – Linha do tempo das reformas da previdência	27

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
art.	Artigo
§	Parágrafo
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RE	Recurso Extraordinário
DER/RJ	Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Rio de Janeiro
CID-10	Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde - 10ª Versão
c/c	Combinado com
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
RE	Recurso Extraordinário
Resp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONCEITOS RELEVANTES E HISTÓRICO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ NO DIREITO BRASILEIRO	15
2.1	Previdência Social como direito fundamental	15
2.1.1	<i>As gerações de direitos</i>	15
2.1.2	<i>A previdência social é um direito social e fundamental - limitações e reserva do possível</i>	17
2.2	A previdência do servidor público	19
2.2.1	<i>Integralidade, proventos integrais, paridade: definições e distinções</i>	19
2.3	Histórico da Aposentadoria por Invalidez/Incapacidade permanente do Servidor Público na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	22
2.4	Emenda Constitucional nº 103/2019	27
3	DECISÃO PARADIGMÁTICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE AS APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ - RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 924.456/RJ	32
4	QUESTÕES CONTROVERTIDAS PARA A TEMÁTICA DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DO SERVIDOR PÚBLICO	38
4.1	Expressão “na forma da lei”	38
4.2	Rol taxativo ou exemplificativo	39
4.3	Princípio da distributividade	40
5	CONCLUSÃO	41
	REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasceu do contato diário com a temática da aposentadoria do servidor público por ocasião do estágio realizado na Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza.

As diversas reformas do texto legislativo são um obstáculo para o entendimento imediato das diversas regras permanentes, regras de transição, pedágios e pontos, tanto para os iniciantes no assunto, quanto para aqueles que trabalham com a temática há mais tempo.

Dessa forma, o assunto aqui abordado será delimitado à aposentadoria por invalidez do servidor público, considerando a incidência das regras constitucionais, sem adentrar nas especificidades das leis estaduais e municipais.

O objetivo primeiro dessa monografia é traçar distinções pertinentes ao tema, como por exemplo, proventos integrais e proporcionais, integralidade, paridade, média aritmética das maiores contribuições. Em seguida será feito um apanhado da evolução desses conceitos com as aludidas reformas da previdência.

Em seguida, será feita uma análise do Recurso Extraordinário nº 924.456 do Rio de Janeiro, onde se julgou sobre a questão aqui abordada, à luz da interpretação dada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal sobre a incidência da norma contida na Emenda Constitucional nº 70/2012.

Por fim, o instituto da aposentadoria por invalidez do servidor público será examinado a partir de um viés humanista, com destaque especial para a constante retirada de benefícios que vem acontecendo após a promulgação de cada emenda reformista. Apresentar-se-ão algumas contradições dos dispositivos ligados à essa modalidade de inativação, tendo em vista o seu caráter peculiar de não ser voluntária, no sentido de que independe da vontade do interessado.

A metodologia de elaboração do trabalho foi a pesquisa bibliográfica feita com fundamento principalmente os textos normativos ligados à matéria (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e suas emendas constitucionais), bem como importante doutrina sobre a temática

Além disso, realizou-se pesquisa jurisprudencial, culminando no exame do histórico de decisões relacionadas ao RE nº 924.456/RJ, que ganhou um capítulo inteiro dedicado a sua análise.

2 CONCEITOS RELEVANTES E HISTÓRICO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ NO DIREITO BRASILEIRO

Os conceitos referentes ao cálculo aposentatório muitas vezes são confundidos, em especial, ao tratar da aposentadoria do servidor público, onde integralidade e proventos integrais, institutos distintos, são tratados como sinônimos. Esses equívocos, além de serem prejudiciais do ponto de vista terminológico, geram problemas ao intérprete da legislação que pode aplicá-la de maneira imprecisa.

Destarte, é necessário iniciar o desenvolvimento do presente trabalho a partir de uma incursão da análise por um viés constitucional da previdência social. Em seguida, far-se-ão elucidações acerca das definições corretas dos termos mais corriqueiros na seara da previdência do servidor público. Por fim, será traçado um panorama do histórico legislativo envolvendo as alterações promovidas na aposentadoria por invalidez.

2.1 Previdência Social como direito fundamental

Inscrita no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um dos direitos sociais, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, a previdência social também integra o conjunto denominado seguridade social, junto à saúde e assistência social (art. 194, CF/88).

2.1.1 As gerações de direitos

Inscrita no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um dos direitos sociais, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, a previdência social também integra o conjunto denominado seguridade social, junto à saúde e assistência social (art. 194, CF/88).

De acordo com a doutrina histórica clássica, na formação do Estado moderno, os direitos são construídos a partir do contexto social das necessidades dos cidadãos e de forma gradativa (Bobbio, 2004, p. 26). Essa progressão de conquistas informa as chamadas dimensões ou gerações de direitos.

Uadi Lammêgo Bulos (2023, p. 406) assim resume: a primeira geração relaciona-se aos direitos que emergem de um *não fazer* do estado, ligados diretamente à resistência burguesa aos regimes absolutistas detentores do poder na Europa. São o tripé de

direitos: liberdade, vida e propriedade^{1,2}. Foi o desenvolvimento inicial do modelo de estado liberal, onde também ganharam notoriedade os direitos de associação religiosa e de expressão.

Sucedeu que esse contexto da evolução só trouxe melhorias para uma minúscula camada social, aquela mais abastada, que enriqueceu ainda mais através da exploração de mão-de-obra dos menos favorecidos. Neste sentido é a obra de Paulo Bonavides (2011, p. 59):

Aquela liberdade conduzia, com efeito, a graves e irreprimíveis situações de arbítrio.

Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos. O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar.

Ante esse quadro de intensa opressão e exploração, tem-se início o caminho da luta da classe trabalhadora, principalmente por regulação da relação laboral (jornada de trabalho, associação sindical, repouso, greve, etc), com o fito de alcançar a concretização da igualdade e liberdade fáticas e não apenas formais (Sarlet, 2006, p. 90 e 91).

Está-se diante então da segunda geração de direitos, os sociais, econômicos e culturais, que demandam atuação positiva do estado (em oposição ao momento anterior, quando se lutava pela não interferência do estado na vida privada dos cidadãos). Ao comentar a origem dessa etapa dos direitos (segunda geração), Bobbio (2004, p. 26) refere que:

[...] a liberdade política e as liberdades sociais, [é um efeito] do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos. [...]

Dois momentos críticos para a positivação da previdência social como um dos direitos sociais do homem foram a Constituição mexicana de 1917, e logo em seguida, a Constituição de Weimar de 1919 (Silva, 2007, p. 160).

A terceira geração de direitos, fruto das necessidades contemporâneas, seria formada pelo direito ao meio ambiente equilibrado, ao progresso, à autodeterminação dos povos, relativos à fraternidade e solidariedade (Bulos, 2023, p. 406), correspondendo a uma

¹ “[...] Life, Liberty and the pursuit of Happiness. [...]” Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 1776. Fonte: <https://archives.org/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em 17 de setembro de 2024.

² “[...] la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l’oppression.” Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Fonte: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em 17 de setembro de 2024.

categoria de direitos difusos, que têm como destinatários o gênero humano (Bonavides, 2013, p. 588).

Seguindo a análise, a quarta geração compreende os direitos relativos aos avanços tecnológicos. Segundo Bulos (2023, p. 407), essa geração corresponde às temáticas de informática, software, eutanásia, alimentos transgênicos - questões que podem ser consolidadas sob o termo de bioética.

O constitucionalista paraibano-cearense (Bonavides, 2013, p. 590) ainda considera como integrantes desta geração os direitos à democracia, informação e pluralismo. Estes têm estreita relação com a globalização e o modelo de estado neoliberal, sendo a democracia e o pluralismo essenciais para a manutenção da democracia no futuro.

Ainda consoante a obra de Bulos (2023, p. 407), a quinta geração de direitos seria o direito à paz, embora esta definição careça de concordância na doutrina. Esta falta de alinhamento doutrinário se refere ao fato de que Karel Vasak incluía o direito à paz como um dos direitos de fraternidade, logo, terceira geração.

Bonavides (2008) argumenta que a paz deve constituir uma nova geração para que seja possível concretizá-la de fato, senão será apenas idealização utópica sem aplicação na realidade:

Subimos agora o derradeiro degrau na ascensão ao patamar onde, desde já, é possível proclamar também, em regiões teóricas, o direito à paz por direito da quinta geração, tirando-o da obscuridade a que dantes ficara confinado, enquanto direito esquecido da terceira dimensão.

Derradeiramente, Bulos (2023, p. 407) apresenta a sexta geração de direitos, divergindo de Bonavides, no sentido de que o direito à democracia, informação e pluralismo teriam sua própria categorização apartada da quarta dimensão, como este autor propõe.

2.1.2 A previdência social é um direito social e fundamental - limitações e reserva do possível

Por ser um direito social insculpido no art. 6º, CF/88, a previdência social integra essa espécie. Dessa forma, por integrar o Título II - Dos Direitos e Garantias fundamentais, também pode ser considerada como direito fundamental.

Em que pese o presente trabalho delimitar como seara de investigação a aposentadoria do servidor público, é importante olharmos aos objetivos definidos pelo poder constituinte no que diz respeito à seguridade social (art. 194, CF/88): universalidade da

cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação e custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração.

Junto a isso também cumpre mencionar sobre uma das finalidades precípua da seguridade social (saúde, previdência e assistência). Nas palavras de Rodrigues (2015, p. 10):

[...] a ideia de seguridade tem por finalidade prevenir o homem contra os riscos sociais a que está sujeito e que, em determinadas situações, superam suas próprias forças e previsões. Constitui um seguro de plano social, com vista a garantir um atendimento mínimo ao cidadão quando surpreendido por determinadas deficiências. (sic)

Sendo um direito social, que exige uma prestação positiva do estado, a previdência é intimamente relacionada a um momento de fragilidade do indivíduo, que acaba por prescindir de meios para subsistência, em especial no caso da incapacidade permanente (antiga invalidez), haja vista a presumida necessidade de se arcar com custos médicos mais elevados.

No que concerne à ação estatal, as palavras de Sarlet (2006, p.111) ressoam: “[...] o princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado, além do dever de respeito e proteção, a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam toda sorte de obstáculos que estejam a impedir as pessoas de viverem com dignidade”.

Também, Virgílio Afonso da Silva (2010, p. 77) define que:

Se “proteger direitos sociais” implica uma exigência de ações estatais, a resposta à pergunta “o que faz parte do âmbito de proteção desses direitos?” tem que, necessariamente, incluir ações. “Proteger direitos”, nesse âmbito, significa “realizar direitos”. Por isso, pode-se dizer que o *âmbito de proteção* de um direito social é composto pelas *ações estatais que fomentem a realização desse direito*.

Dito isto, como aferir a realização dos sociais? Que parâmetro deve ser utilizado para definir uma linha que separa a dignidade da indignidade? Robert Alexy (2015, p. 427) também se indaga a respeito disso:

[...] Sem recorrer a comparações é praticamente impossível determinar o que faz parte do mínimo existencial garantido constitucionalmente. Como a História e outros países demonstram, o mínimo existencial absoluto pode ser fixado em um patamar extremamente baixo. [...]

Por conta desta peculiaridade ligada à realização dos direitos sociais demandar ação positiva por parte do estado, o escopo das ações variará à medida do que se admite por obrigatoriedade da atividade oriunda do ente estatal.

A partir disso, fala-se em uma “dimensão economicamente relevante” dos direitos sociais (Sarlet e Figueiredo, 2007, p. 186), que seria então limitada à capacidade financeira do Estado em viabilizar esses direitos. Surge daí o conceito de “reserva do possível”, cuja definição compreende “[...] a ideia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado [...]” (Sarlet e Figueiredo, 2007, p. 188).

Desse modo, existiria um teto a conter a realização da prestação estatal, que então estaria extremamente ligada à ideologia do governante em exercício no momento. À medida que reconhece-se a importância da manutenção dos direitos sociais, mais orçamento seria destinado à sua cobertura, enquanto no sentido contrário, um governo menos afeito às reivindicações sociais, inferior seriam seus gastos.

2.2 A previdência do servidor público

Para a organização do aparato estatal moderno, como instituição que exerce atividades voltadas à organização do Estado e prestação de serviços, é necessário selecionar e empregar funcionários públicos aptos ao exercício dos cargos, cuja relação com o Estado não se dará por meio de contrato de trabalho, mas sim segundo um regime jurídico único, nos termos do art. 39, CF/88.

Esses indivíduos, servidores públicos em sentido estrito, também têm sua previdência organizada na forma de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). De modo geral, as regras e exigências para sua aposentadoria estão positivadas na Constituição Federal, especificamente no art. 40, dispositivo que foi matéria de várias reformas desde seu texto original.

Antes de adentrar no campo do histórico, é fundamental diferenciar certos conceitos que causam dúvidas na aplicação cotidiana das normas correspondentes à inatividade do servidor público.

2.2.1 Integralidade, proventos integrais, paridade: definições e distinções

Primeiro, deve-se ter em conta que a operação matemática que resultará no valor percebido como aposentadoria é uma multiplicação de um **percentual** incidente sobre uma **base de cálculo**. Outro conceito importante é a **forma de reajuste dos proventos**, ou seja, como eles serão corrigidos com o passar dos anos, já que na inatividade não há mais que se falar em progressões funcionais.

Logo, pode-se observar que existem dois valores a serem apurados: o percentual, que pode ser variável de 0 a 100% (zero a cem por cento); e a base de cálculo.

Assim, cabe falar de proventos proporcionais ou proventos integrais apenas no que tange à porcentagem, sendo integrais quando corresponderem a 100% (cem por cento), e proporcionais, em quaisquer outras hipóteses. Esse percentual é calculado relativamente ao tempo de contribuição do servidor: realiza-se a divisão do número de dias contribuídos pelo número de dias exigidos no requisito (em geral, 10.950 dias para mulheres e 12.775). O resultado da operação matemática determinará se os proventos serão integrais ou proporcionais.

Por sua vez, é na base de cálculo que se verifica a ocorrência ou não da integralidade. Essa base, na previsão original da CF/88, corresponderia ao total da última remuneração em atividade do funcionário público, daí o termo integralidade. Após as mudanças impostas pelas sucessivas reformas previdenciárias, a base de cálculo passou a considerar as contribuições realizadas durante a vida funcional do servidor, que se inicia em um patamar inferior, e evolui à medida que ocorrem suas ascensões na carreira.

Quanto à paridade, ela se realiza na forma de reajuste dos proventos, sendo prevista para estender aos inativos, os aumentos remuneratórios dados aos servidores ativos. Com as transformações promovidas, a forma de reajuste dos benefícios foi alterada para preservação do valor real.

De acordo com Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo (2010, p. 169, nota 13):

Não confundir proventos integrais com integralidade da base de cálculo dos proventos. O valor da aposentadoria é encontrado aplicando-se um percentual sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, com a Emenda Constitucional 41/2003, deixou de ser a remuneração integral do cargo efetivo. Quando o percentual incidente sobre a base de cálculo (seja a remuneração integral ou não) for igual a 100%, afirma-se que os proventos da aposentadoria serão integrais. Quando o percentual for inferior a 100%, tem-se a aposentadoria com proventos proporcionais. A Emenda Constitucional 41/2003, desse modo, extinguiu a integralidade (remuneração integral do cargo efetivo) da base de cálculo da aposentadoria, mas não os proventos integrais (permanece a existência de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, com a aplicação do percentual de 100% sobre a base de cálculo da aposentadoria).

Como ilustração da confusão de conceitos sobredita, mesmo doutrinadores respeitados a nível nacional, como Maria Sylvia Zanella di Pietro (2023), traz o conceito de proventos integrais de forma errônea:

Na tentativa de possibilitar a implementação da nova sistemática, a Emenda Constitucional nº 41/03 manteve, basicamente, os mesmos objetivos já definidos na Emenda nº 20/98, com algumas inovações:

[...]

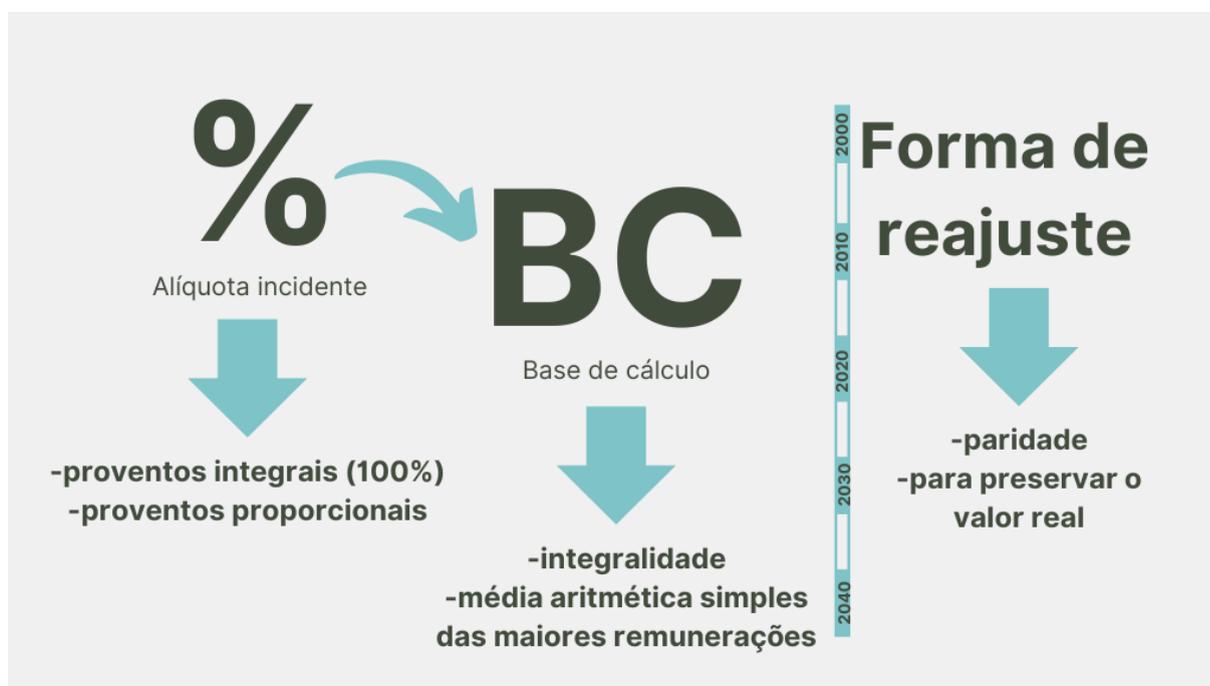
g) extinção do direito a proventos integrais, com a previsão de que o cálculo dos proventos de aposentadoria levará em consideração a remuneração utilizada como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência social a que estiver vinculado (regime geral ou regime próprio do servidor, conforme o caso), de acordo com o que for definido em lei (art. 40, § 3º); isto significa que, ao instituir o regime previdenciário próprio do servidor, cada ente da federação terá que definir a remuneração sobre a qual incidirá a contribuição, a qual deverá obrigatoriamente ser levada em consideração no cálculo dos proventos; a limitação ao teto de R\$ 2.400,00 (atualizado anualmente pelo Governo Federal) continua condicionada à instituição da previdência complementar por lei de cada esfera de governo (art. 40, § 14, não alterado pela Emenda Constitucional nº 41/03).

Respeitosamente discordamos da autora, haja vista que os proventos integrais, calculados com percentual de 100% (cem por cento) ainda são atingíveis, tanto para os servidores que ingressaram antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, respeitado o direito adquirido, quanto para aqueles ingressantes *a posteriori*.

De fato, houve extinção da integralidade, assim como da paridade, pontos que serão abordados adiante, no tópico seguinte.

Para compreender melhor as distinções feitas até o momento, elaboramos um esquema visual:

Figura 1 – Diferenciação dos conceitos



Fonte: Elaborado pela autora.

Doravante, não é possível misturar as definições de integralidade e proventos integrais, quando falamos desta, referimo-nos à alíquota incidente, ao tempo em que aquela concerne à base de cálculo.

2.3 Histórico da Aposentadoria por Invalidez/Incapacidade permanente do Servidor Público na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Antes de tudo, é necessário fazer uma delimitação da análise a ser realizada neste tópico: os dispositivos e regramentos examinados aqui se referem e são aplicáveis, em princípio, aos servidores públicos federais, estaduais, municipais e distritais.

As normas de caráter constitucional são cabíveis a todos, embora a mais recente reforma de previdência (EC nº 103/2019) tenha priorizado uma tendência de desconstitucionalização, que será abordada oportunamente.

No que tange à aposentadoria por invalidez, a redação original da CF definia como regra a integralidade, a paridade, bem como os proventos integrais, em casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, ou proporcionais, nos demais casos. Também era garantido o reajuste para os inativos na mesma proporção e data em que fossem concedidos aos ativos (paridade).

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

[...]

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

[...]

Portanto, neste primeiro momento, a regra era que os proventos seriam integrais nos casos específicos (decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença

grave, contagiosa ou incurável), e proporcional nos outros casos (doenças não incluídas no rol de grave, contagiosa ou incurável).

Importante frisar que a integralidade era o *standard* à época, todos teriam seus proventos de aposentadoria com base de cálculo fundamentada no total da última remuneração em atividade.

A primeira grande reforma da previdência foi decorrente da Emenda Constitucional nº 20/1998, contudo, nesta ocasião, as aposentadorias voluntárias foram as mais afetadas com alteração de critérios. Aqui, a inatividade por invalidez sofreu uma inversão quanto ao dispositivo geral e sua exceção: a regra passou a ser os proventos proporcionais, enquanto os integrais se tornaram a ressalva, apenas nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou incurável.

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

Essa modificação se deu por uma questão de adequação à técnica legislativa adequada, como tentativa de concretizar o princípio da ordem lógica. Neste sentido, a norma geral deve ter precedência sobre a norma especial (Congresso Nacional, 2022. p. 44 e 45).

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, ocorreu a transformação mais drástica com as modificações da base de cálculo e da forma de reajuste dos proventos, extintas a integralidade e a paridade.

A partir da nova redação do art. 40, §3º, da CF/88, a aferição da base de cálculo passou a considerar o histórico contributivo do indivíduo, implicando numa redução do patamar dos proventos de aposentadoria, ao invés de ser usada como base a última remuneração em atividade - em tese, a mais elevada - passa-se a computar as remunerações anteriores - em geral, inferiores. Já o reajuste, disciplinado no art. 40, §8º, deixou de guardar relação com as modificações feitas na remuneração dos servidores em atividade, passando a ser feito para preservar o valor real do benefício.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

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

[...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

[...]

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

[...]

Nesta oportunidade, não foi alterado nenhum critério de aposentadoria voluntária (aumento de idade mínima, por exemplo), no entanto, retirados dois grandes atrativos para ingresso no serviço público.

Relativamente às aposentadorias por invalidez, mantida a ordem lógica dos proventos proporcionais como regra geral, e integrais nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou incurável. Aqui, a mudança promovida

pela emenda reformista foi a retirada da integralidade e paridade para todas as hipóteses de aposentadoria por invalidez.

Necessário ressaltar a cisão realizada nas aposentadorias voluntárias, que não foi ecoada na invalidez: o reconhecimento do direito adquirido daqueles que já eram servidores públicos na data da emenda constitucional nº 41/2003.

Foi estabelecida uma regra de transição aplicável a quem fosse servidor público desde a data da publicação da supramencionada emenda, 19 de dezembro de 2003. Com relação ao requisito vigente, a única diferença é que esta regra intermediária prevê no mínimo 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público, enquanto a regra padrão demandava metade daquilo, 10 (dez) anos. Todos os outros critérios permaneceram iguais, como disposto no art. 6º da EC nº 41/2003:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Observa-se no *caput* a manutenção da integralidade: “totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria”, e no parágrafo único, da paridade.

Em vista disso, é perceptível a mensagem do legislador ao servidor público: caso permaneça trabalhando pelo dobro do tempo de efetivo exercício exigido, será recompensado com integralidade da base de cálculo e paridade no reajuste dos proventos.

Acontece que os institutos em análise não foram estendidos aos servidores admitidos antes da data limite imposta pela EC nº 41/2003 que se aposentassem na modalidade invalidez. A eles será aplicada a nova regra permanente, cuja base de cálculo é

feita pela média das remunerações, e a forma de reajuste para preservar o valor real, independente da data de ingresso no serviço público.

Neste momento, é importante abordar a lei federal nº 10.887/2004, que dispôs sobre a aplicação da EC nº 41/2003. No normativo infraconstitucional, em seu art. 1º, estabeleceu-se a regra geral para cálculo dos proventos (Di Pietro, p. 773).

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

Continuando a caminhada histórica constitucional, poucos anos depois, entrou em vigor uma nova reforma, a EC nº 47/2007, entretanto, não será necessário debruçar-se sobre esta norma pois não gerou implicações para as aposentadorias por invalidez.

Mais adiante, o poder reformista fez a EC nº 70/2012, que reimplantou a integralidade e a paridade para os servidores que ingressaram no serviço público até 19 de dezembro de 2003, excluindo expressamente a inovação indicada acima, como extrai-se do art. 1º da aludida norma, de modo a preservar o direito adquirido daqueles que já eram servidores públicos à época da reforma de 2003:

Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

"Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

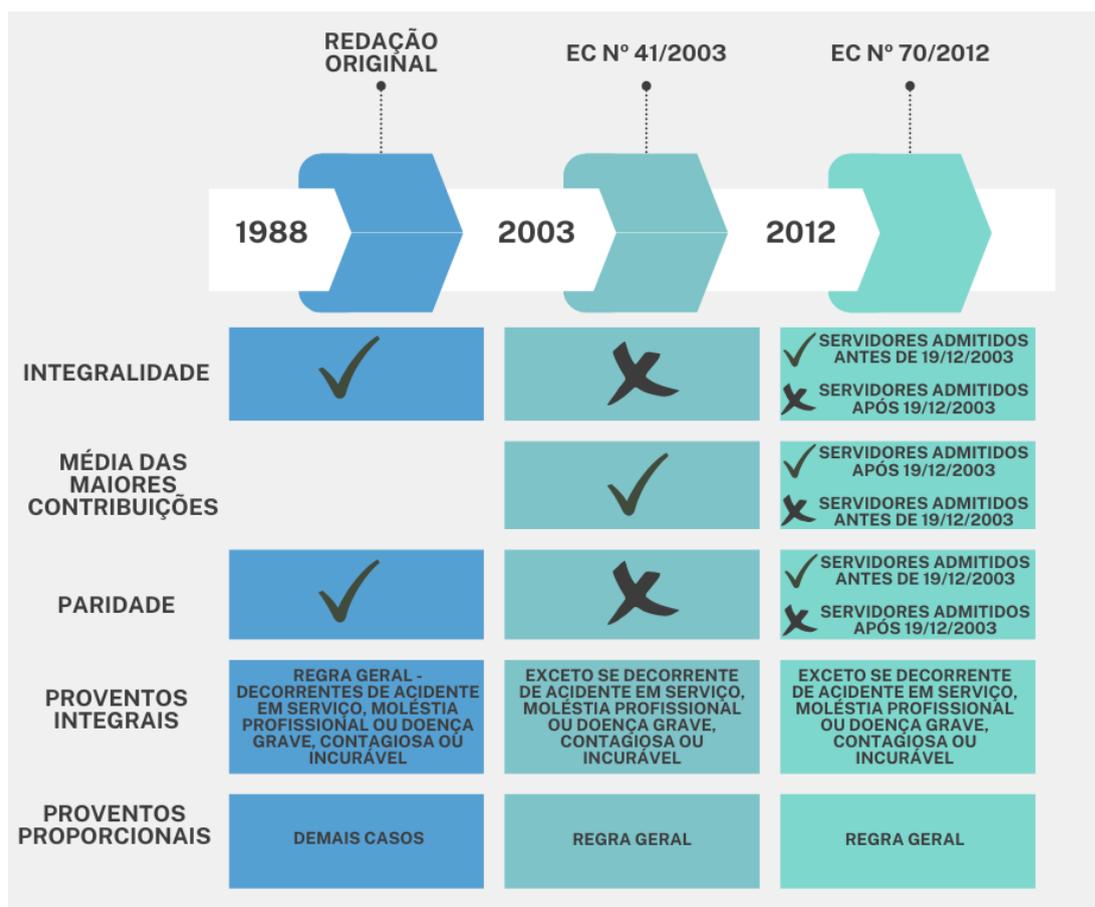
Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores."

O art. 40, §1º, I, CF/88 citado no dispositivo é aquele que trata da aposentadoria por invalidez (em suas duas modalidades, com proventos proporcionais ou integrais), sendo então restabelecido que a remuneração da inatividade terá como base de cálculo o valor percebido no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Ao afastar a aplicação do art. 40,

§§ 3º, 8º e 17, CF/88, retira-se o cálculo com base na média das remunerações. A paridade, por sua vez, foi restituída através do parágrafo único.

Resumidamente, e em nova tentativa de tornar visual todas as explicações elencadas, atentando-se para o componente cronológico, produziu-se a linha do tempo abaixo.

Figura 2 – Linha do tempo das reformas da previdência



Fonte: Elaborado pela autora.

2.4 Emenda Constitucional nº 103/2019

Por derradeiro, veio a última reforma, a EC nº 103/2019. Este conjunto normativo merece análise individualizada, haja vista a profunda mudança causada por ele. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, essas mudanças profundas são extensivas aos servidores públicos da União, pois foi previsto na sua tinta que cada ente federado deve legislar a respeito do seu RPPS, devendo ser determinado o cabimento da EC nº 103/2019 perante

servidores estaduais, municipais e distritais de forma expressa na legislação do ente (2023, p. 751).

Atinente à matéria da aposentadoria por invalidez, houve uma alteração de cunho vocabular no art. 40 da CF/88: substituição da terminologia “*invalidez*” por “*incapacidade permanente para o trabalho*”.

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.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

Além disso, no art. 26 da própria emenda, houve a supressão da hipótese dos proventos integrais para os casos de doença grave, contagiosa ou incurável, mantendo-os em casos de acidente de trabalho, doença profissional e doença do trabalho, alterando a nomenclatura anterior “*acidente em serviço, moléstia profissional*” (Paternostro, 2019).

Art. 26.

[...]

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

Ressalte-se que é possível observar a implantação de uma nova forma de cálculo. Este novo método é uma regra transitória, tendo em vista que o texto da EC prevê que seja elaborada uma lei federal para disciplinar os benefícios do regime próprio dos servidores da União. Nesta previsão, o cálculo será feito a partir da média aritmética simples dos salários de contribuição e remunerações utilizadas como base para as contribuições ao RPPS ou RGPS de 100% do período contributivo.

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das

atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

Essa regra é semelhante àquela prevista pela Lei Federal nº 10.887/2004, que regulamentou a aplicação das disposições da EC nº 41/2003, com mudança do percentual utilizado, na anterior eram 80% das contribuições, enquanto atualmente é 100%.

Logo, percebe-se outra forma de diminuição do nível pecuniário dos proventos de aposentadoria por incapacidade permanente: ao calcular as médias das 100% maiores contribuições, todo o histórico contributivo contribui para a operação, o que gera uma média menor do que aquela obtida ao desprezar 20% das menores contribuições, o que ocorria na forma prevista pela Lei nº 10.887/2004 (Lazzari et al, 2020).

Importante destacar que não constam no novo texto constitucional as expressões “*proventos integrais*”, tampouco “*proventos proporcionais*”, sendo que com o novo regramento todas as aposentadorias por invalidez corresponderão a 60% da média, acrescido de 2% para cada ano superar que 20 anos de contribuição, salvo aquelas decorrentes de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho.

Isso foi mais um agravo contra o servidor público homem dado que as novas disposições da EC nº 103/2019 exigem um acréscimo de 5 (cinco) anos de contribuição para que seja alcançado o percentual integral (100%).

As servidoras públicas federais foram ainda mais prejudicadas, pois antes da reforma, era necessário cumprir 30 (trinta) anos de contribuição para satisfazer o mínimo necessário dos proventos integrais. Agora, com a mudança supracitada, apenas ao totalizar 40 (quarenta) anos de contribuição será possível alcançar o percentual de 100%, em outras palavras, 10 (dez) anos além do que fora previsto outrora.

Este é o mesmo entendimento alcançado Lazzari e outros (2020, p. 172), que defendem, aliás, a inconstitucionalidade da norma, vejamos:

[...] Aqui, há mais um indício de inconstitucionalidade na Emenda: não há justificativa para o tratamento diferenciado entre as seguradas do sexo feminino do RGPS em comparação com as servidoras públicas federais que permita considerar válido apenas para as primeiras que a contagem de dois pontos percentuais a mais seja a partir dos 15 anos de contribuição (enquanto as servidoras terão tal acréscimo a partir dos 20 anos de contribuição). [...]

A distinção aludida pelos autores no trecho em análise se refere ao fato de que o legislador acrescentou uma ressalva para garantir a contagem a partir dos 15 (quinze) anos de contribuição para três categorias: os segurados do RGPS e servidores filiados ao RPPS que

exercerem atividade especial que requeira 15 (quinze) anos de contribuição (art. 19, §1º, I, e art. 21, I, ambos da EC nº 103/2019); as mulheres filiadas ao RGPS.

Outras duas inovações relevantes são a implantação da exigência de realização de avaliações periódicas a fim de que seja verificado a permanência da condição incapacitante, bem como a exigência de que o servidor público seja “*insuscetível de readaptação*”.

Quanto à primeira novidade, ela se vincula à hipótese de reversão como forma de provimento derivado no cargo (exige-se vínculo anterior com a administração): o servidor é aposentado por incapacidade permanente, e alguns anos depois, na avaliação pericial periódica a qual deve ser submetido, percebe-se a ausência da doença que fundamentou a concessão da aposentadoria, logo, deverá retornar à atividade, nos termos do art. 25³, Lei nº 8.112/1990.

Ou seja, antes que se declare a incapacidade permanente, deve ser verificado que o indivíduo não pode ser aproveitado em nenhum outro cargo de habilitação e nível de escolaridade compatível, e igual nível remuneratório (Di Pietro, 2023, p. 764). Esta determinação está contida no novo texto do art. 37 § 13, CF, com redação dada pela EC nº 103/2019:

Art. 37.

[...]

§ 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.

Considerando o cenário exposto acima, entre as grandes e mini reformas previdenciárias, contabilizam-se 5 (cinco) momentos de alterações de regras e requisitos em meros 31 (trinta e um) anos de texto constitucional (contabilizado até 2019). A inclusão de regras transitórias e permanentes ocasionam os diversos entendimentos errôneos, ante a miríade de fatores a serem considerados (gênero do servidor; tipo de atividade - insalubre, magistério; data de admissão; etc).

Dessa forma, não é de se surpreender a confusão de conceitos feita por doutrinadores e aplicadores das normas.

³ Art. 25. Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado:

I - por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria; [...]

Quanto à tendência de desconstitucionalização adotada, cumpre mencionar o autor e Procurador do Estado de São Paulo, Lucas Soares de Oliveira. Segundo o estudioso, este fenômeno pode ser definido por três perspectivas distintas.

A primeira trata da relação de substituição de uma ordem constitucional por outra: a recepção de um normativo constitucional anterior em patamar inferior. Na segunda, a desconstitucionalização se caracteriza quando certa temática tem regramento original na Constituição, havendo mudança legislativa que o transfira para estatutos de hierarquia infraconstitucional. Por fim, a terceira forma de conceituá-la é sob o viés de uma crise que resulte no enfraquecimento da Constituição como uma carta de direitos e garantias (2020, p. 5).

Concernente à EC nº 103/2019, a propensão à desconstitucionalização, se concretiza sobretudo no segundo conceito acima arrolado, “há desconstitucionalização quando um tema constitucional, por meio de emenda à Constituição, passa a ser normatizado por lei” (Oliveira, 2020, p. 5).

Ao folhear a Emenda em exame é possível encontrar 9 (nove) vezes as seguintes expressões: “na forma de lei do respectivo ente federativo” - 1 (uma) vez; “lei complementar do respectivo ente federativo” - 5 (cinco) vezes; “em lei do respectivo ente federativo” - 2 (duas) vezes; “nos termos de lei do respectivo ente federativo” - 1 (uma) vez.

Consoante Lazzari e outros, “Isso permite que futuras alterações sejam feitas (até mesmo) por medida provisória ou por projeto de lei submetido ao Poder Legislativo de cada ente da Federação” (2019, p. 168). Dessarte, as regras relativas à previdência serão de mais fácil alteração, não demandando mais que seja alcançado o quórum exigido para a aprovação de uma emenda constitucional.

3 DECISÃO PARADIGMÁTICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE AS APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ - RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 924.456/RJ

O caso sob estudo iniciou como Ação Cautelar Inominada postulado por servidora inativa pertencente aos quadros do Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Rio de Janeiro - DER/ RJ, perante o juízo de uma Vara da Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro/RJ.

Extraí-se da inicial que a interessada laborou na citada autarquia por 26 (vinte e seis) anos, tendo se afastado das atividades após a descoberta da enfermidade de Leucemia Mielóide Crônica, CID-10 C 92.1, uma das doenças listadas no rol de doenças graves, o que lhe garantiria, considerando a legislação vigente à época do adocimento, proventos integrais e calculados com base na média das 80% maiores contribuições.

Alguns meses após o afastamento da servidora, a administração estadual reduziu seus proventos de aposentadoria sem comunicação prévia.

Nos pedidos, a autora pleiteou a recomposição imediata de seus proventos. Frisa-se, ademais, que esta ação tramitava sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, tendo o advogado da interessada informado acerca do posterior ajuizamento da ação principal, como era a praxe determinada no estatuto de 1973 (medida cautelar autônoma em relação ao principal).

Chamada ao processo para emendar a inicial, a parte requerente alterou a ação cautelar inominada para “Ação de obrigação de fazer em rito ordinário c/c pedido do antecipação de tutela” (*sic*).

Devidamente citado, o órgão competente para a representação judicial da autarquia estadual, a Procuradoria-Geral do Estado respondeu ao pedido de tutela antecipada que, na verdade, a servidora faria *jus* aos proventos proporcionais, pois sua enfermidade não integrava a lista de doenças graves, contagiosas ou incuráveis.

Aproximadamente 1 (um) mês depois, a PGE/RJ apresentou contestação nos autos fazendo um esclarecimento em relação à sua manifestação anterior: cabia à inativa os proventos integrais, haja vista sua moléstia fazer parte da lista de doenças graves. O que não poderia ser aplicável é a integralidade, ante a sua extinção pela determinação textual da EC nº 41/2003. Há uma argumentação diferenciando proventos integrais e integralidade, no mesmo sentido do que fora apresentado no tópico anterior, sem necessidade de repetir. Em arremate,

explica a procuradora que o valor reduzido alterado foi em decorrência do cálculo da média aritmética de 80% das maiores contribuições.

Intimados para apresentarem suas provas, a parte ré deixou de fazê-la por entender que a matéria trata apenas de questões de direito, sendo os documentos presentes nos autos suficientes para comprovar sua tese.

A autora, por sua vez, requereu a realização de perícia médica a fim de que se comprovasse a gravidade da doença, tendo a magistrada negado o pedido pois não havia controvérsia que Leucemia Mielóide Crônica era doença grave, tendo a PGE/RJ confirmado o fato em sua contestação.

Dando prosseguimento ao feito, enviado o processo para parecer do órgão ministerial, este se manifestou pela procedência do pedido da inativa, argumentando que “[...] a emenda Constitucional 41/2003 excetuou, expressamente, de suas disposições o servidor público aposentado por invalidez permanente decorrente de moléstia grave [...]” (RE nº 924.456/RJ, Volume 1, fls. 123).

Discordamos deste entendimento, pois o legislador excluiu a integralidade para ambas modalidades de aposentadoria por invalidez (a regra geral e suas exceções). Tanto é que, a posteriori, a EC nº 70/2012 foi elaborada para garantir o direito aos servidores públicos da época da EC nº 41/2003.

A sentença foi favorável ao pedido da servidora, tendo em vista que o processo foi julgado em data de 02 de março de 2012, pois a aludida EC nº 70/2012 já estava em processo de trâmite na Mesa Diretora do Senado Federal, onde foi numerada e teve sua publicação oficial realizada alguns dias depois, em 29 de março.

Importante ressaltar outra controvérsia que inicia-se a partir daqui: a magistrada julgadora determinou que deveria ser pago a servidora “[...] (d) a diferença dos atrasados, corrigidos monetariamente [...]” (RE nº 924.456/RJ, Volume 1, fls. 127). Este ponto é de extrema relevância ao recurso extraordinário.

Insatisfeita com o julgamento, a PGE/RJ interpôs Recurso de Apelação para desconstituir a decisão judicial reiterando os mesmos argumentos supra, contudo, deixando de considerar a inovação legislativa (EC nº 70/2012), já em vigor, e que afastou a extinção da integralidade para os servidores admitidos antes de 19 de dezembro de 2003.

Em contrarrazões, a apelada apenas pleiteia pela reafirmação dos termos da decisão, sem aduzir novidades que não tenham sido mencionadas nesta análise.

Desta feita, o *Parquet* se absteve de se manifestar sobre o mérito da questão, tendo em vista não ter vislumbrado na lide uma discussão sobre interesse público.

Um desembargador da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não acolheu o pedido da apelante e manteve a sentença quase integralmente, retificando apenas o trecho relativo aos juros e correção monetária. Eis a ementa do julgado:

AÇÃO ORDINÁRIA - DIREITO PREVIDENCIÁRIO - APOSENTADORIA POR INVALIDEZ - DOENÇA GRAVE - SERVIDOR ESTADUAL - CONCESSÃO COM BASE NO ART. 40, § 1º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DIREITO À PROVENTOS INTEGRAIS - BASE DE CÁLCULO QUE DEVE SER A REMUNERAÇÃO DO CARGO EFETIVO EM QUE SE DER A APOSENTADORIA - APLICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 70/2012 - JUROS - CITAÇÃO - CORREÇÃO MONETÁRIA - CUSTAS JUDICIAIS - ISENÇÃO - TAXA JUDICIÁRIA - INCIDÊNCIA

- Cuida a hipótese de Ação Ordinária objetivando o servidor estadual a revisão de sua aposentadoria por invalidez concedida em virtude de doença grave em 19/02/2009.
- Aposentadoria por invalidez permanente decorrente de doença grave que possui proventos integrais.
- Concessão da aposentadoria com base no art. 40, § 1º, I da Constituição Federal.
- Base de cálculo que deve ser a remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria.
- Aplicação da Emenda Constitucional nº 70/2012 que inseriu o art. 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003.
- Autora que faz jus ao recebimento de aposentadoria por invalidez com proventos integrais calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria.
- Em tratando de Fazenda Pública, até 29 de junho de 2009 aplicam-se os juros de 6% (seis por cento) ao ano, conforme dispõe a antiga redação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97. A partir de 30 de junho de 2009, juros e correção monetária serão regidos pela nova redação do art. 1º-F da Lei 9494/97, alterado pela Lei 11.960/2009.
- Réu que goza de isenção das custas judiciais, na forma do inciso IX do art. 17 da Lei nº 3.350/99, que não se estende a taxa judiciária, uma vez que ela é concedida somente aos entes públicos quando Autores na demanda, conforme expresso no *caput* do art. 115 do Código Tributário Estadual e na Súmula nº 76 deste E. Tribunal de Justiça.
- Honorários corretamente fixados, em observância ao art. 20, §4º, do CPC e ao disposto na Súmula nº 111 do Superior Tribunal de Justiça.
- Sentença mantida, inclusive em sede de reexame necessário.
- Negativa de seguimento do Recurso, com base no *caput* do art. 557 do CPC.

Novamente em desacordo com parte da decisão, a PGE/RJ impetrou Agravo Interno aduzindo a necessidade de reforma da decisão quanto ao ponto da fixação do termo inicial do pagamento dos atrasados. Arguiu-se que fosse observado o disposto na EC nº 70/2012, que determina em seu art. 2º que os entes federados devem promover a revisão das aposentadorias concedidas a partir de 1º de janeiro de 2024 “com efeitos financeiros a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional”.

Noutras palavras, ainda que a servidora tivesse se aposentado no ano de 2009, com redução do cálculo de seus proventos ainda no mesmo ano, a retificação só teria efeito a partir da data de promulgação da emenda (março de 2012).

Em seu turno, a agravada argumentou que o direito da inativa sempre existiu, tendo apenas sido restabelecido com a entrada em vigor da EC nº 70/2012.

O colegiado da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro acordou por unanimidade em manter a decisão, negando provimento ao agravo.

Depois disso, Embargos de Declaração foram interpostos pela PGE/RJ, tentando pela terceira vez contrapor que a data inicial para o pagamento do retroativo deve coincidir com a promulgação da EC nº 70/2012, pois esta assim o determina, tendo, sido improvido o recurso por unanimidade outra vez.

Inatendido o pedido, a PGE/RJ levou o caso aos tribunais superiores, interpondo simultaneamente Recursos Especial e Extraordinário, aquele por alegada violação ao art. 535, II do Código de Processo Civil de 1973 (omissão de análise dos argumentos dos embargos de declaração) e este por inobservância do art. 2º da EC nº 70/2012 (termo inicial dos efeitos financeiros da revisão das aposentadorias por invalidez).

Por ocasião do juízo de admissibilidade dos Recursos, o julgador do Tribunal de Justiça se manifestou pela não admissão, tanto do Resp, quanto do RE, decisão que foi agravada pela PGE/RJ. Esta alegou que a matéria do processo era de Repercussão Geral, haja vista que a multiplicidade de decisões desfavoráveis ao estado implicariam em profundo impacto nas finanças da administração com despesas de pessoal.

Quanto ao mérito, reitera toda a explicação já feita anteriormente, com especial destaque para o art. 2º da EC nº 70/2012, que determina a partir de quando seriam gerados os efeitos financeiros decorrentes da aludida norma.

Inicialmente no Supremo Tribunal Federal julgou-se o Agravo com o fito de reconhecer ou não a presença de repercussão geral no caso. Por maioria, com voto vencido do ministro Marco Aurélio, constatou-se a presença de teor constitucional na questão, motivo pelo qual prosseguiu-se com o provimento do Agravo para o admitir-se o Recurso Extraordinário. Transcreve-se o trecho a seguir do Relator Ministro Dias Toffoli:

As matérias suscitadas no recurso extraordinário acerca do reconhecimento do alegado direito da recorrida e dos efeitos dos arts. 1º e 2º da EC nº 70/12 são de índole eminentemente constitucional, pois dizem respeito à correta exegese das normas inscritas no art. 40, §§ 1º a 3º, da Constituição da República, com a redação dada pela EC nº 41/03, e das disposições da EC nº 70/12.

A questão posta apresenta densidade constitucional e extrapola os interesses subjetivos das partes, sendo relevante para todos os servidores aposentados da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios - incluídas suas autarquias e fundações - que se encontrem na mesma situação da ora recorrida, sendo certo que há, em curso, neste Supremo Tribunal Federal diversas outras ações similares em que se controverte esse mesmo ponto, a recomendar uma tomada de posição definitiva desta Suprema Corte sobre o tema.

Assim, manifesto-me pela existência da repercussão geral.

Ante a relevância da temática, a União, representada pela Advocacia-Geral da União - AGU, requereu ingresso como terceiro interessado no pleito, “*amigo da corte*”. Os argumentos elencados pelo órgão indicam que sua posição vai de encontro à da PGE/RJ: de forma geral, a lei tem efeitos *ex nunc*, apenas retroagindo se assim expressamente definir. A EC nº 70/2012, pelo contrário, definiu mesmo que os efeitos financeiros da revisão das aposentadorias por ela reguladas apenas a partir de sua data de promulgação.

Também pleiteou ingresso no feito como *amicus curiae* o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, tendo em vista a relevância temática do julgamento para as atividades da associação. Ao contrário da AGU, o IBDP se manifestou a favor do pedido da servidora, argumentando que, com efeito, a EC nº 41/2003 foi omissa em relação à integralidade e paridade no que se refere à aposentadoria por invalidez, tendo em vista que não foram estabelecidas regras de transição para estes, nos mesmos moldes do que fora feito para as aposentadorias voluntárias.

O Relator, Ministro Dias Toffoli, deferiu os dois pedidos acima, embora não tenha ocorrido sustentação oral dos representantes por ocasião do julgamento.

Resumidamente, o voto do relator foi no sentido de que a expressão “na forma da lei”, constante do art. 40, §3º, CF/88, com redação dada pela EC nº 41/2003, se refere ao rol de doenças graves que autorizaram a manutenção dos proventos integrais. Isso seria em entendimento distinto ao que a locução “na forma da lei” remetesse à lei federal nº 10.887/2004, que determinou a mudança na forma de cálculo.

Citando o autor Carlos Alberto Pereira de Castro⁴, o ministro relator ainda faz referência ao argumento humanitário, vejamos:

Assim, tem-se que a lógica levaria à conclusão de que **a aposentadoria por invalidez, por todas essas características, deve consistir numa proteção social maior que qualquer outra modalidade de aposentadoria**, o que atende ao princípio da distributividade, corolário do sistema [...]

[...]

O sinalagma de prestação previdenciária, em relação ao labor e à contribuição vertida pelo indivíduo para o sistema previdenciário, não é perfeito, pois não guarda proporção com a quantidade de contribuições (em expressão monetária); mas, deve sim, guardar relação com as necessidades básicas desse mesmo indivíduo, a fim de lhe preservar razoavelmente a subsistência com dignidade – dever do Estado, na medida em que o ser humano, incapacitado, necessita da proteção social para tanto”

⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. A aposentadoria por invalidez no regime previdenciário dos agentes públicos. In: SAVARIS, José Antonio; VAZ, Paulo Afonso Brum (coord.) Direito da Previdência Social – elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito, 2009. p. 443-444

Portanto, considerando a interpretação dada a EC nº 41/2003 é que a servidora faria *jus* aos atrasados, desde a data de sua inativação, conclui o Ministro Dias Toffoli.

Passando para os votos, sinteticamente, o posicionamento dos ministros Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello foi favorável ao recurso, de modo que o entendimento deles é de que com a promulgação da EC nº 41/2003, extintas a paridade e a integralidade, tendo sido restituídas apenas a partir da EC nº 70/2012. Logo, a inativa não tem direito de receber a diferença em relação ao que vinha percebendo, apenas a partir de março de 2012.

Por sua vez, os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia opinam pelo desprovimento do recurso por deduzirem que, nas aposentadorias por invalidez, o direito à integralidade e paridade estavam mantidos, acatando o posicionamento do relator.

Assim, por apenas um voto de diferença, no placar de 6 x 5, foi acolhida a pretensão recursal da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, na perspectiva de que os efeitos financeiros da EC nº 70/2012 dar-se-iam após a data de sua publicação.

Deve ser feito um parênteses sobre um dos argumentos aduzidos na votação: o Ministro Gilmar Mendes foi o que apontou com maior a questão da responsabilidade fiscal do constituinte derivado. Lembrou aliás do art. 195, §5º, CF/88⁵, que determina a obrigação em determinar que a fonte de custeio para criação, majoração ou extensão de benefício. Essa regra geral da seguridade social também tem aplicação no regime jurídico diferenciado do RPPS.

Depois da votação, aprovou-se a Tese relativa ao Tema 754, assim redigida: “Os efeitos financeiros das revisões de aposentadoria concedidas com base no art. 6º-A da Emenda Constitucional nº 41/2003, introduzido pela Emenda Constitucional nº 70/2012, somente se produzirão a partir da data de sua promulgação (30.3.2012)”.

⁵ Art. 195

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

4 QUESTÕES CONTROVERTIDAS PARA A TEMÁTICA DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DO SERVIDOR PÚBLICO

Postas todas as considerações feitas até o momento, surgem diversas indagações e questionamentos acerca da matéria da aposentadoria por invalidez do servidor público.

4.1 Expressão “*na forma da lei*”

A expressão “na forma da lei” é bastante ambígua, podendo adquirir diversos significados, algo que foi reconhecido mesmo pelo ministro relator do RE 924.456/RJ aqui analisado.

O primeiro pode ser com relação ao rol de doenças e moléstias relacionadas à redação dada pela EC nº 41 ao art. 40, §1º, CF/88: “I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;”.

A lei poderia então determinar a lista de doenças graves, contagiosas ou incuráveis, sendo uma pretensão enorme considerar que a norma alcançaria esse objetivo. Tal entendimento, acerca da saúde e medicina, ao ser determinado pela ciência jurídica, certamente é passível de diversos questionamentos e opiniões divergentes.

Outro significado que pode ser conferido à expressão é acerca do requisito que algumas gratificações exigem para incorporação aos proventos de aposentadoria. No caso do Município de Fortaleza, muitos Planos de Cargos, Carreiras e Salários foram elaborados nos anos de 2008 e 2009, com regulamentação e instituição de diversas gratificações aos servidores. Em alguns casos a norma foi silente com relação à incorporação aos proventos de aposentadoria, tendo sido depois feita a Lei Ordinária nº 9.891, de 04 de abril de 2012, onde consta a exigência de que para a incorporação definitiva da verba, ela deve ter sido percebida por 60 (sessenta) meses consecutivos ou 84 (oitenta e quatro) meses intercalados⁶.

Assim, o “na forma da lei” seria relacionado a esse aspecto da legislação que impõe a percepção por um lapso temporal mínimo.

O último entendimento que pode ser atribuído à expressão é relativo à forma de cálculo, que penso ser o sentido correto. Considerando o contexto da EC nº 41/2004, que

⁶ Art. 4º. As vantagens pecuniárias instituídas pelos Planos de Cargos, Carreiras e Salários implantados nos anos de 2007 e 2008 e em leis específicas serão incorporadas aos proventos, desde que os servidores a tenham percebido por um período superior a 60 (sessenta) meses ininterruptos ou 84 (oitenta e quatro) meses intercalados.

extinguiu integralidade, alterando a forma de cálculo da base de cálculo. Somente com a lei federal nº 10.887/2004 é que foi instituída a média aritmética das contribuições, logo, “na forma da lei” se trata dessa inovação legislativa.

4.2 Rol taxativo ou exemplificativo

Sendo a expressão abordada no tópico anterior considerada como a lista de doenças que seriam graves, contagiosas ou incuráveis, essa lista deveria ser considerada exaustiva? Ou caberia à junta médica-pericial avaliar cada caso?

Essa celeuma pode ser visualizada através do princípio da isonomia, como fez em muitos casos o Superior Tribunal de Justiça. Acontece que esse posicionamento não era unânime, havendo diversas decisões nos dois sentidos: o rol já foi considerado taxativo e enumerativo.

Ante a jurisprudência divergente, o Supremo Tribunal Federal julgou o RE 656.860/MT, onde fixou a lista das doenças graves, contagiosas ou incuráveis como taxativa, em atenção ao princípio da legalidade. Abaixo, ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ COM PROVENTOS INTEGRAIS. ART. 40, § 1º, I, DA CF. SUBMISSÃO AO DISPOSTO EM LEI ORDINÁRIA.

1. O art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal assegura aos servidores públicos abrangidos pelo regime de previdência nele estabelecido o direito a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. O benefício será devido com proventos integrais quando a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, “na forma da lei”.
2. Pertence, portanto, ao domínio normativo ordinário a definição das doenças e moléstias que ensejam aposentadoria por invalidez com proventos integrais, cujo rol, segundo a jurisprudência assentada pelo STF, tem natureza taxativa.
3. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

Não obstante tenha unificado os posicionamentos judiciais, o RE 656.860/MT tem opositores que entendem ser uma violação ao princípio da isonomia. Damasceno e Cardoso afirmam que:

[...]

Entretanto, o dispositivo não consegue abranger todas as situações apontadas como graves pela medicina, criando distorções no sistema. Dessa maneira, somente os servidores inválidos com doenças especificadas na lei estão recebendo aposentadoria com proventos integrais. Ficam excluídos desse benefício outros servidores com doenças que ainda não foram incorporadas ao rol.

Essa situação é extremamente violadora do princípio da isonomia. O Estado está excluindo dos proventos integrais pessoas sujeitas à condição de doença grave,

apesar de outras serem contempladas por esse benefício em situações muito semelhantes. [...]

O argumento é bastante convincente, se ainda levarmos em consideração que o servidor aposentado por invalidez terá uma sobrecarga no orçamento familiar, devido a sua condição de saúde, que provavelmente exige tratamento e acompanhamento, às vezes com necessidade de terapias, etc.

4.3 Princípio da distributividade

Considerando que as aposentadorias por invalidez são compulsórias, no sentido de que independem da vontade do servidor e não pela idade máxima alcançada, tem-se que esse momento de inatividade ocorre em decorrência de uma situação que está além da capacidade de controle do indivíduo.

A alteração da regra do cálculo seria uma violação ao princípio da distributividade, segundo Carlos Alberto Pereira Castro (2006, p. 3 e 4) :

De outra vertente, é a invalidez a modalidade de aposentadoria em que, sem sombra de dúvidas, o indivíduo mais necessita de amparo do Estado-Providência, ou de Bem-Estar, pois é vítima de enfermidade ou acidente que lhe impede de prover, por outros meios, a subsistência, dependendo do seguro social para, daí em diante, dar sustento a si e a seus dependentes, constituindo-se, muitas vezes, na única fonte de renda possível.

Assim, resulta que, numa visão sociológica da questão, tem-se que a lógica levaria à conclusão de que a aposentadoria por invalidez, por todas essas características, deve consistir numa proteção social maior que qualquer outra modalidade de aposentadoria, o que atende ao princípio da distributividade [...]

Esse princípio, positivado no art. 194, III, CF/88⁷, corresponde à realização da equidade na seara previdenciária. À medida que é maior a necessidade da pessoa, maior deve ser a cobertura de proteção de riscos sociais que lhe é prestada, portanto, é um conceito extremamente relevante para as aposentadorias por invalidez.

Nessa toada, impossível não considerar os proventos de aposentadoria por invalidez como uma garantia de um mínimo existencial do servidor que, acometido de uma doença, não pode permanecer na atividade.

⁷ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

[...]

5 CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi exposto neste singelo esforço, é observável que o servidor público aposentado por invalidez teve um prejudicial decréscimo nos seus proventos em um momento crucial de sua vida: uma circunstância de vulnerabilidade, onde os gastos com saúde provavelmente englobarão grande parte do orçamento financeiro disponível.

Esse contexto tem o condão trazer impactos extremamente negativos para a qualidade de vida desse indivíduo, com a redução dos proventos impactando diretamente na capacidade de obter o tratamento adequado para a enfermidade que o acometeu.

Reforça-se a distinção entre dois conceitos-chave abordados em demasia neste estudo: a integralidade dos proventos se trata da base de cálculo da aposentadoria, correspondia ao valor da última remuneração recebida em atividade pelo servidor. Os proventos integrais fazem referência à alíquota incidente sobre a base de cálculo, podendo variar de 0-99%. Ou seja, por configurarem grandezas diferentes, poderia haver integralidade sem proventos integrais e vice-versa.

No histórico das reformas da previdência, as mudanças promovidas pelas EC^o 41/2003 e a EC n^o 103/2019 representam dois momentos de reduções drásticas em desfavor dos servidores públicos.

A reforma dos 15 anos da Constituição Federal, representou a extinção da integralidade e da paridade para os servidores que se aposentassem por invalidez, na nossa visão, seja ela da modalidade de proventos integrais, quanto de proventos proporcionais. Nesta ocasião, não foi elaborada regra de transição para o direito adquirido daqueles que já eram servidores públicos e tinham expectativa de se aposentar com integralidade e paridade.

Essa situação apenas foi corrigida com a edição da EC n^o 70/2012, quando foram reinstauradas a integralidade e a paridade para todos os aposentados por invalidez admitidos até 19 de dezembro de 2003, mesmo aqueles que não faziam *jus* a proventos integrais, devidos em casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável.

É o que se pode extrair do julgamento do RE n^o 924.456/RJ, onde fixou-se a tese do Tema 754, confirmando que os efeitos financeiros da EC n^o 70/2012 se dariam apenas a partir da sua data de publicação. Em outras palavras, é impossível o pagamento retroativo de valores pagos a menor no lapso temporal que separa as duas medidas (2003-2012).

Posteriormente, a EC n^o 103/2019 trouxe ainda mais alterações para este cenário já tão alterado no histórico recente. Aqui, o constituinte derivado instituiu um patamar fixo

inicial para todas as aposentadorias, sejam voluntárias ou por invalidez: a forma de cálculo será baseada na média aritmética equivalente a 60% do histórico contributivo do servidor público. Neste cenário, a única hipótese para o pagamento imediato de 100% nos casos de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho.

Esta nova regra do valor fixo inicial é benéfica para as servidoras mulheres que venham a ser acometidas por doença incapacitante e tenham menos de 18 (dezoito) anos de contribuição, e para os homens com menos de 21 (vinte e um) anos. Isso se justifica pois lapsos contributivos aquém desses resultariam em percentual inferior a 60%.

Por outro lado, a possibilidade de alcançar os 100% de percentual incidente ficou bem mais difícil, especialmente para as servidoras mulheres. Esta situação foi abordada no tópico 2.4 *supra*, mas vale ser lembrada: para satisfazer o critério apenas com 40 (quarente) anos de contribuição, os homens então precisam cumprir 5 (cinco) anos a mais, o requisito é 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, enquanto para as mulheres são necessários 10 (dez) anos excedentes, pois o necessário são 30 (trinta) anos.

Toda essa conjuntura indica a necessidade de passar mais anos na atividade, para não ter uma redução tão brusca entre os vencimentos e os proventos de aposentadoria. Acontece que, à medida que a situação econômica do país piora, a tendência é que sejam promovidas outras reformas (previdenciária, trabalhista, etc), resultando em um ciclo vicioso de queda da qualidade de vida de um indivíduo doente no momento em que mais precisa do amparo prometido pela previdência.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015. 2ª edição, 4ª tiragem. Tradução de Virgílio Afonso da Silva.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. 28ª edição.
- _____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2011. 10ª edição.
- _____. **A quinta geração de direitos fundamentais**. REVISTA DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTIÇA. Porto Alegre: Fórum, v. 2, n. 3, 2008. Semestral. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534/127>. Acesso em: 18 set. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de termos da técnica legislativa**. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário de Termos da Técnica Legislativa, 2022. 1ª Edição.
- BULOS, Uadi L. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786553624818. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818/>. Acesso em: 18 set. 2024.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **O cálculo da aposentadoria por invalidez: uma interpretação razoável**. 2006. Disponível em: <https://amatraxv.org.br/artigos/O-calculo-da-aposentadoria-por-invalidez--uma-interpretacao-razoavel>. Acesso em: 18 set. 2024.
- DIAS, Eduardo Rocha e MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2010. 3ª edição.
- LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira.
- LAZZARI, João B. **Comentários à Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988449. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988449/>. Acesso em: 16 set. 2024.
- PATERNOSTRO, Renata Baars. **Resumo da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que altera o sistema de Previdência Social - Nota técnica**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bd-rest.camara.leg.br/server/api/core/bitstreams/2743e797-05ec-43df-a20c-96c9d708e01f/content>. Acesso em: 13 set. 2024.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 13 set. 2024.

RODRIGUES, Edgar Dener. **A Previdência Social à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais: Um Direito da Personalidade**. Revista De Direitos Sociais, Seguridade E Previdência Social, 1(1), 207–223. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9865/2015.v1i1.452>. Acesso em 18 de set. de 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 4ª edição.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 171–213, 2007. DOI: 10.30899/dfj.v1i1.590. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590>. Acesso em: 19 set. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007. 29ª edição.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais - conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2010. 2ª edição.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza: Biblioteca Universitária, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2023/12/guianormalizacaoreferencias.pdf>. Acesso em: 12 set. de 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização para elaboração de referências da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza: Biblioteca Universitária, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2022/05/guianormalizacaotrabalhosacademicos-17.05.2022.pdf>. Acesso em: 12 set. de 2024.