

**THE IMPACT OF TOPIC N° 942 OF GENERAL REPERCUSSION OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT ON THE SPECIAL SOCIAL WELFARE POLICY: IS THERE A LIMITATION ON THE CONCESSION AND REVIEW OF THE SOCIAL SECURITY BENEFITS?**

**O IMPACTO DO TEMA N° 942 DE REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: HÁ LIMITAÇÃO PARA A CONCESSÃO E REVISÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS?**

**Leticia Maria Gonçalves Santos<sup>1</sup>**  
*leticiamgs97@gmail.com*

**Marcus Vinícius Passos Rosa<sup>2</sup>**  
*marcus@kanayama.adv.br*

**Suelen Isabel Estevam da Silva<sup>3</sup>**  
*suelenisabelsilva@gmail.com*

Recebido/Received: 15.11.2021/ November 15th, 2021.  
Aprovado/Approved: 18.01.2022/ January 18th, 2022.

**RESUMO**

Prevista desde a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a aposentadoria especial foi reiterada pelo art. 201, § 1º, da Emenda Constitucional 20/1998, que estabeleceu a vedação para a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de benefícios, exceto para aqueles trabalhadores expostos a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e às pessoas com deficiência.

A controvérsia, no entanto, reside na disciplina da atividade especial no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), uma vez que, em que pese a previsão constitucional de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de benefícios aos trabalhadores expostos a condições especiais, a regulamentação do art. 201, § 1º, foi destinada à Lei Complementar, até hoje não editada no âmbito do RPPS.

A lacuna legislativa deu ensejo a uma série de discussões administrativas e judiciais, culminando na edição da Súmula nº 33 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que autorizou que as regras sobre aposentadoria especial do regime geral de previdência social (RGPS) fossem utilizadas no âmbito do RPPS até a edição de norma específica para a regulação para os servidores públicos. Contudo, perdurou a omissão em relação ao direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público, dando ensejo ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP (Tema nº 942), objeto do presente estudo.

Deste modo, a partir do levantamento jurisprudencial e do entendimento pátrio, a pesquisa busca analisar o contexto histórico da regulamentação da atividade especial

1 Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-graduanda em Direito e Prática Processual Previdenciária pelo Instituto de Estudos em Direito Previdenciário. Advogada.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-graduando em Direito e Processo Tributário pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Pesquisador do Centro de Estudos da Constituição do PPGD/UFPR. Advogado.

3 Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Previdenciário e pós-graduanda em Regimes Próprios de Previdência Social pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Advogada.

no RPPS para, em seguida, examinar os contornos da tese definida pelo STF no Tema nº 942, as regulamentações administrativas após o julgamento, bem como as perspectivas futuras em relação ao tema, especialmente no que se refere às possíveis concessões e revisões, administrativas e judiciais, de benefícios previdenciários autorizadas pelo precedente.

O estudo revela que o julgamento do Supremo Tribunal Federal acarretará inúmeros impactos aos Regimes Próprios, que, ainda sem regulamentação administrativa para a conversão da atividade especial em comum, tenderão a concluir pela negativa da aplicação do precedente, relegando ao próprio Poder Judiciário a adoção da tese fixada pelo STF e abrindo margem para a concessão e revisão de benefícios até então sem previsão orçamentária, o que poderá resultar, inclusive, na hipótese do efeito *backlash*.

**Palavras-chave:** Direito Previdenciário; Regimes Próprios de Previdência Social; Benefícios Previdenciários; Atividade Especial; Tema nº 942 do STF.

#### ABSTRACT

*Provided for since the Organic Law of Social Security (LOPS), the special retirement was reiterated by art. 201, §1st of Constitutional Amendment 20/1998, which established the prohibition to adopt different requirements and criteria for the concession of benefits, except for those workers exposed to special conditions that harm health or physical integrity and for handicapped people.*

*The controversy, however, resides in the discipline of special activities in the ambit of the Special Social Security Systems (RPPS), since, in spite of the constitutional provision for the adoption of differentiated requirements and criteria for the concession of benefits to workers exposed to special conditions, the regulation of art. 201, §1, was destined to a Complementary Law, which until today has not been edited in the ambit of the RPPS.*

*The lack of legislation gave rise to a series of administrative and judicial discussions, culminating in the issue of Precedent No. 33 by the Brazilian Supreme Court (STF), which authorized that the rules on special retirement of the General Social Security System (RGPS) be used in the ambit of the RPPS until the issue of a specific rule for the regulation of public servants. However, the omission with regard to the right to conversion, into common time, of the time spent under special conditions that harm the health or physical integrity of the public servant persisted, giving rise to the judgment of Extraordinary Appeal No. 1.014.286/SP (Topic No. 942), object of the present study.*

*Thus, from the survey of case law and the understanding of the country, the research seeks to analyze the historical context of the regulation of special activity in the RPPS to then examine the contours of the thesis defined by the STF in Topic No. 942, the administrative regulations after the judgment, as well as future prospects in relation to the subject, especially with regard to the possible concessions and reviews, administrative and judicial, of pension benefits authorized by the precedent.*

*The study reveals that the judgment of the Brazilian Supreme Court will have countless impacts on the Special Systems, which, still without administrative regulations for the conversion of special into common activity, will tend to conclude that the precedent should not be applied, relegating to the Judiciary itself the adoption of the thesis set by the STF and opening a margin for the concession and revision of benefits until then without budgetary forecast, which may even result in the hypothesis of the backlash effect.*

**Keywords:** *Social Security Law; Special Social Welfare Policy; Social Security Benefit; Special Activity; Topic n° 942 of the Brazilian Supreme Court.*

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. BREVE HISTÓRICO DA ATIVIDADE ESPECIAL NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS; 3. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.014.286/SP (TEMA Nº 942 DO STF); 4. REGULAMENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS APÓS O JULGAMENTO DO TEMA Nº 942; 5. PERSPECTIVAS SOBRE A CONCESSÃO E REVISÃO DE BENEFÍCIOS APÓS O JULGAMENTO DO TEMA Nº 942; 6. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo examina o conteúdo do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP (Tema nº 942), com trânsito em julgado em 04/08/2021, que estabeleceu que até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o servidor público que laborou sob condições especiais que prejudiquem sua saúde ou integridade física tem direito à conversão do tempo especial em tempo comum, devendo ser aplicadas as normas do Regime Geral de Previdência Social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei nº 8.213/1991, para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria.

De início, o estudo realiza uma breve análise do histórico da atividade especial no âmbito dos regimes próprios de previdência social no Brasil, uma vez que, em que pese existir previsão constitucional de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de benefícios aos trabalhadores expostos a condições especiais que prejudiquem sua saúde ou a integridade física, houve omissão legislativa no que se refere à regulamentação da matéria no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). A lacuna deu ensejo a uma série de discussões administrativas e judiciais, culminando na edição da Súmula nº 33 pelo Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> e, mais recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP, que deu origem ao Tema nº 942, objeto do presente estudo.

Na sequência, o estudo passa a analisar o que restou definido no Tema nº 942, bem como as regulamentações subsequentes ao julgamento pela Corte Superior, examinando as definições e omissões deixadas pelo precedente para, por último, investigar quais benefícios previdenciários poderão ser concedidos e revistos a partir das novas diretrizes.

<sup>4</sup> Súmula Vinculante nº 33: "Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica."

Longe de esgotar a matéria em debate, a pesquisa se propõe a examinar o histórico e as perspectivas da atividade especial no âmbito dos regimes próprios de previdência social na esteira do que restou definido pelo precedente do Supremo Tribunal Federal, utilizando como metodologia o exame da literatura pertinente, das legislações relacionadas e dos precedentes oportunos ao tema.

## 2. BREVE HISTÓRICO DA ATIVIDADE ESPECIAL NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS

Quando tratamos dos trabalhadores da iniciativa privada, pouco se discute quanto aos períodos de atividade especial, que são aquelas em que há exposição dos trabalhadores a agentes nocivos. O trabalho em condições especiais gera o direito ao cálculo diferenciado deste período, o que pode levar à concessão da aposentadoria com 15, 20 ou 25 anos de contribuição, ou ainda, à hipótese de conversão destes períodos em atividade comum urbana, com o devido acréscimo de tempo, para que posteriormente sejam somados aos demais períodos contributivos do segurado.

Prevista desde a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a aposentadoria especial foi reiterada pelo art. 201, § 1º, da Emenda Constitucional 20/1998, que estabeleceu a vedação para a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de benefícios, com exceção para aqueles trabalhadores expostos a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e às pessoas com deficiência. Contudo, a regulamentação do art. 201, § 1º, foi destinada à Lei Complementar.

Ainda que regulamentado para os trabalhadores da iniciativa privada por meio da Lei nº 8.213/91, tal condição não é a mesma no caso dos servidores públicos, que em muito foram e são abalados pela demora legislativa para tal regulamentação do tema, o que tornou a atividade especial uma verdadeira incógnita no serviço público.<sup>5</sup>

Da mesma forma, o art. 40, § 4º, da Constituição Federal reiterava a necessidade de regulamentação por lei complementar. Assim, diante da impossibilidade de exercer o direito à concessão destas modalidades de benefício no regime público, inúmeros foram os Mandados de Injunção impetrados para fins de reconhecer a morosidade legislativa e o direito à aplicação de critérios diferenciados, com consequente permissão para o uso das regras relativas à aposentadoria especial do regime geral no âmbito do regime próprio.

As ementas dos Mandados de Injunção relembavam a demora legislativa e a imposição de adoção das regras do regime geral. Apenas a título de exemplo, veja-se as ementas do MI 4.158/MT e do MI 795/DF:

A aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na

5 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Direitos previdenciários expectados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 223.

legislação **aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º, II, da CF/1988.** (...) 2. A eficácia do direito à aposentadoria especial objeto do art. 40, § 4º, da CF/1988 exige regulamentação mediante lei complementar de iniciativa privativa do presidente da República, de modo que cabe ao Supremo Tribunal Federal, ex vi do art. 102, I, q, da Lei Maior, o julgamento do mandado de injunção impetrado com o objetivo de viabilizar o seu exercício.

(STF - MI 4.158 AgR-segundo, rel. min. Luiz Fux, P, j. 18-12-2013, DJE 34 de 19-2-2014.). (destaques não presentes no original).

MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ART. 40, § 4º, DA CF/1988. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR A DISCIPLINAR A MATÉRIA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. 1. Servidor público.

Investigador da polícia civil do Estado de São Paulo. Alegado exercício de atividade sob condições de periculosidade e insalubridade.

**2. Reconhecida a omissão legislativa em razão da ausência de lei complementar a definir as condições para o implemento da aposentadoria especial.** 3. Mandado de injunção conhecido e concedido para comunicar a mora à autoridade competente e determinar a aplicação, no que couber, do art. 57 da Lei 8.213/1991.

(STF- MI 795, rel. min. Cáren Lúcia, P, j. 15-4-2009, DJE 94 de 22-5-2009). (destaques não presentes no original).

Por consequência dos inúmeros casos de servidores amparados por Mandados de Injunção, sobreveio a Orientação Normativa SRH nº 10 de 05/11/2010, que uniformizava, no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da União - SIPEC, 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.

Com a regulamentação administrativa, restou delimitado que a aposentadoria especial seria concedida aos servidores públicos federais alcançados por decisões em Mandados de Injunção, individualmente, ou substituídos em ações coletivas, enquanto não sobreviesse lei complementar, desde que cumprido o período mínimo de 25 (vinte e cinco) anos de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente com exposição a agentes nocivos diretamente relacionada à prestação do serviço público.

Cumprir destacar brevemente que, naquele momento, havia a possibilidade de conversão dos períodos de atividade especial em comum, conforme previsão do art. 9º e 10 da Orientação Normativa SRH nº 10 de 05/11/2010, o que foi alterado posteriormente, e que será objeto de análise adiante.

Logo, a morosidade legislativa era, indubitavelmente, conhecida. Ato contínuo, referido tema foi alvo de proposta de edição de Súmula Vinculante, apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes. Aprovada em Sessão Plenária de 09/04/2014, a Súmula Vinculante nº 33 resultou com o seguinte enunciado:

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

Com efeito, tornou-se cabível tão somente a possibilidade de utilização das normas do regime geral de previdência social no âmbito do regime próprio até a edição de norma específica para a regulação para os servidores públicos. O teor da Súmula, na realidade, trata-se de ordem indireta, tendo em vista que para a concessão da aposentadoria especial, a verificação da existência dos requisitos necessários para tanto será feita pela autoridade responsável pelo regime próprio.<sup>6</sup>

A Súmula nada dispôs sobre a possibilidade de conversão dos períodos de atividade especial. Paralelamente, inúmeros eram os precedentes que firmavam o entendimento de vedação da conversão. Como exemplo, destaca-se o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Mandado de Injunção nº 1.320/DF,<sup>7</sup> em que o voto do Ministro Teori Zavaski é fundado na impossibilidade de cômputo de tempo ficto no âmbito dos regimes próprios:

Ainda segundo a jurisprudência firmada no STF, não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas. Apesar de ser permitida no RGPS, no serviço público é expressamente vedada a contagem de tempo ficto, com fundamento no art. 40, § 10, da Constituição ("A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício"). Nesse sentido: MI 3875 AgR/RS, Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/06/2011, DJe 03/08/2011.

Além da impossibilidade de cômputo de tempo ficto, a fundamentação para a negativa do reconhecimento da conversão também recebeu como base a inexistência de previsão constitucional do dever de regulamentação da matéria e, dessa forma, sequer seria cabível o mandado de injunção. Quanto ao ponto, insta destacar que no julgamento do MI 1.481/DF,<sup>8</sup> a Relatora Ministra Rosa Weber alertou sobre a impossibilidade de uso do mandado de injunção para que houvesse permissão para a conversão, exatamente em razão da inexistência do dever constitucional de legislar sobre a matéria.

Assim sendo, estabeleceu-se a jurisprudência quanto à inadmissão de conversão do período de atividade especial em comum, com relevância do fundamento de impossibilidade de reconhecimento do tempo ficto no âmbito dos regimes próprios, prevista pelo art. 40, § 10º, da Constituição Federal, o que merece análise neste momento.

6 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 208.

7 STF - MI 1320 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 23-05-2013 PUBLIC 24-05-2013.

8 STF - MI 1481 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 21-06-2013 PUBLIC 24-06-2013.

Anteriormente, os artigos 9º e 10 da Orientação Normativa SRH nº 10 de 05/11/2010, previam a possibilidade de conversão do período de atividade especial em comum, inclusive prevendo os fatores de conversão que deveriam ser aplicados, da seguinte maneira:

Art. 9º O tempo de serviço exercido em condições especiais será convertido em tempo comum, utilizando-se os fatores de conversão de 1,2 para a mulher e de 1,4 para o homem.

Parágrafo único. O tempo convertido na forma do caput poderá ser utilizado para a aposentadoria prevista no art. 40 da Constituição Federal, na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e na Emenda Constitucional nº 47, de 05 de junho de 2005, exceto nos casos da aposentadoria especial de professor de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 10. O tempo de serviço especial convertido em tempo comum poderá ser utilizado para revisão de abono de permanência e de aposentadoria, quando for o caso.

Contudo, a partir dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que reiteraram a impossibilidade de conversão, sobreveio a Orientação Normativa nº 16/2013, que revogou a Orientação Normativa nº 10/2010 e, em seu art. 24, extinguiu o direito à conversão do tempo especial em comum, limitando-a à existência de decisão judicial e parecer de força executória. Além disso, o art. 28, da ON nº 16/2013, ainda previa a necessidade de revisão das aposentadorias e abonos de permanência concedidos com a utilização de períodos convertidos.

No que tange à vedação do cômputo de tempo ficto, prevista no art. 40, § 10º, da Constituição Federal, de acordo com Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, o tempo ficto ou fictício é aquele que “na prática não se realizou, mas por construção jurídica é computado para o servidor como se fosse de efetivo exercício”,<sup>9</sup> o que, de imediato, vê-se que não possui qualquer relação com a contagem diferenciada para a atividade especial.

Quando tratamos da atividade especial, tratamos de período em que houve efetivo tempo de contribuição com exposição dos trabalhadores a agentes nocivos que geram prejuízos à saúde humana. Trata-se de medida de proteção prévia do risco social a que estes trabalhadores são submetidos, posto que a exposição aos agentes pode resultar em patologias e até mesmo em consequente incapacidade laboral de forma antecipada. Portanto, a natureza desse benefício e da regra de cálculo diferenciada é preventiva.<sup>10</sup>

Pode-se dizer que negar o reconhecimento do direito à conversão, é, na realidade, medida que viola a igualdade aos trabalhadores que expostos a idênticas condições de trabalho deixam de receber tratamento idêntico, única e exclusivamente pela demora legislativa em regulamentar o tema no âmbito público de previdência.

9 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Direitos previdenciários expectados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 217.

10 LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria especial: teoria e prática**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 31.

Fato é que não se trata de tempo ficto, mas sim de tempo com aplicação de contagem diferenciada, verdadeiro critério de equivalência, tendo em vista que os períodos de contribuição com diferentes formas de cálculos não podem se somar sem antes tornarem-se iguais.<sup>11</sup>

O reconhecimento da conversão enquanto mero critério de equivalência é disposto inclusive na Instrução Normativa nº 77/2015, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que assim prevê:

Art. 257. Será considerado, para fins de alternância entre períodos comum e especial, o tempo de serviço militar, mandato eletivo, aprendizado profissional, tempo de atividade rural, contribuinte em dobro ou facultativo, período de CTC do serviço público e benefício por incapacidade previdenciário (intercalado). **A conversão nada mais faz do que atender à isonomia, onde as adversidades do ambiente laboral pernicioso possam, através dela, fazer justiça, reconhecendo que a exposição a diferentes graus de nocividade deve ter tratamento diferenciado.** (destaques não presentes no original).

Por consequência da vedação da conversão, aqueles servidores públicos que não cumprirem o período mínimo previsto em lei para a concessão da aposentadoria especial propriamente dita, estariam impossibilitados de utilizar os períodos especiais para qualquer fim, sendo estes, ainda que prejudiciais à saúde, considerados comuns, sem qualquer critério diferenciador.

Neste sentido, no julgamento do Mandado de Injunção nº 1.481/DF anteriormente citado, em voto, o Ministro Marco Aurélio bem alertou quanto à ausência de lógica da impossibilidade de conversão da atividade especial em comum, nos seguintes termos:

Presidente, reconheço que a óptica prevalecente é realmente essa, mas continuo convencido de que, se cabe a aplicação da lei alusiva à previdência dos trabalhadores em geral, deve haver a tomada do tempo de serviço em condições nocivas à saúde do trabalhador de forma proporcional. Cheguei mesmo a figurar uma situação. **Imaginemos um servidor que permaneça em ambiente nocivo à saúde durante vinte e quatro anos e que, antes de completar os vinte e cinco, seja deslocado para uma função normal. Esse tempo de vinte e quatro anos não será considerado, segundo o trabalho desempenhado, nocivo à saúde?** Para mim, deve ser como ocorre quanto aos trabalhadores em geral. Por isso, provejo os agravos, que são dos servidores. (MI 1481 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 21-06-2013 PUBLIC 24-06-2013). (destaques não presentes no original).

O mesmo entendimento foi trazido à baila pelo Ministro Roberto Barroso em decisão proferida no MI nº 4.204/DF (ainda pendente de julgamento), oportunidade em que destacou que a aposentadoria especial e a contagem diferenciada de tempo especial não são coisas absolutamente distintas. São, na realidade, hipóteses que decorrem diretamente uma da outra. Pela relevância, confira-se trecho:

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 178.

(...) 10. Por outro lado, ao afirmar que o âmbito do dever constitucional de legislar seria restrito à concessão do direito à aposentadoria especial – não se estendendo à averbação e contagem diferenciada do tempo de serviço –, a Corte trata a aposentadoria especial e a contagem diferenciada de tempo especial como coisas absolutamente distintas, quando, em verdade, uma decorre diretamente da outra.

11. É certo que nem todo servidor que exerce atividades em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física ter direito à aposentadoria especial propriamente dita. Isto porque a aquisição do referido direito exige prova do trabalho com “exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais”, durante 25 anos (como regra), em caráter “permanente, não ocasional nem intermitente”, tudo demonstrado a partir de “laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho” (arts. 57, §§ 3º e 4º, e 58, § 1º, da Lei nº 8.213/1991). Porém, é fora de dúvida que o tempo exercido nessas condições deve ser computado de forma diferenciada: é o art. 40, § 4º, III, da Constituição que o impõe. Veja-se que o dispositivo nem se refere especificamente à “aposentadoria especial”, e sim a “requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria”.

**12. A atual jurisprudência do Tribunal adota a lógica do “tudo ou nada”: ou o servidor possui tempo integral para a aposentadoria especial (e.g. : 25 anos), ou de nada valerá o trabalho exercido em condições prejudiciais à saúde e à integridade física por, e.g., 20 anos. Isto porque o servidor, impedido de contar tal período de forma diferenciada, terá de completar o tempo de serviço necessário à aposentadoria como se tivesse sempre trabalhado em condições não prejudiciais à saúde.**

(...) 14. A meu ver, tal interpretação é contrária ao sentido do art. 40, § 4º, da Constituição, que exige justamente a “adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria (...) [a]os servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”. Assim, entendo aplicável o art. 57, § 5º, da Lei nº 8.213/1991, até porque não há motivo razoável para diferenciar, neste particular, os trabalhadores da iniciativa privada dos servidores públicos, restringindo-se aos primeiros a contagem diferenciada de tempo especial. (...). (destaques não presentes no original).

A diferenciação dos dois regimes deve-se à interpretação do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, em que há nítida distinção quanto aos períodos de atividade especial para o âmbito público, tendo em vista que o dispositivo bem destaca a necessidade exclusiva de exercício sob condições especiais, o que limitaria a possibilidade de conversão,<sup>12</sup> nos seguintes termos:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas **exclusivamente** sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar. (destaques não presentes no original).

12 LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria especial: teoria e prática**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 442.

No entanto, não há qualquer motivo para diferenciar os trabalhadores da iniciativa privada dos servidores públicos, que, expostos a agentes nocivos por tempo inferior a 25 (vinte e cinco) anos, devem, ainda sim, receber a proteção previdenciária pretendida pelo cálculo diferenciado da atividade especial.

Em semelhante raciocínio, a proibição de conversão do tempo especial em comum após 13 de novembro de 2019, também para os segurados vinculados ao regime geral, inteligência trazida pelo art. 25, § 2º, da EC nº 103/19, já tem sido apontada como ilegítima. De acordo com Fábio Nobre Brandão e João Batista Lazzari,<sup>13</sup> referida alteração é flagrantemente arbitrária e, além de conferir um tratamento indigno ao trabalhador, desconsidera o valor social do trabalho:

Como referido, a justificativa para a existência da aposentadoria especial – para a qual se exige idade e tempo de contribuição inferior à regra geral – é a constatação científica de que determinadas atividades expõem a saúde do segurado a riscos exacerbados, legitimando, assim, a instituição de tratamento normativo mais benéfico em seu favor. (...) Sem a existência de tal discrimen, o benefício seria inegavelmente inconstitucional.

Ocorre que este mesmo fator de distinção é verificado não só no caso dos trabalhadores que tenham trabalhado exatos 25 anos em atividades especiais e, por isso, façam jus à aposentadoria especial, mas também daqueles que, expostos aos mesmos agentes nocivos em um dado período, não preencham o requisito temporal para a concessão daquela espécie de aposentadoria.

É como se os segurados que se expusessem aos agentes nocivos por pelo menos 25 anos sofressem seus efeitos; o absurdo da proposição é intuitivo, contudo. As consequências prejudiciais da exposição existem em qualquer período de tempo, variando tão somente no seu aspecto quantitativo.

Imaginem-se dois segurados trabalhando na mesma empresa e setor, ambos expostos a agentes nocivos capaz de caracterizar, segundo a lei previdenciária, sua atividade como especial. Durante tal atividade, ambos sujeitam-se, igualmente, aos efeitos nocivos daqueles mesmos agentes sobre sua saúde, efeitos estes considerados pelo legislador constituinte – originário e derivado – como legitimadores da concessão de aposentadoria especial ao fim de determinado período reduzido de tempo.

Destarte, os entendimentos fixados pelo Supremo Tribunal Federal limitavam a aplicação das regras do regime geral previstas na Lei nº 8.213/91, no regime próprio à hipótese única e exclusiva da concessão da aposentadoria especial propriamente dita, vedando a possibilidade de conversão da atividade especial em comum, o que, diante da desproteção previdenciária gerada para aqueles servidores públicos submetidos a agentes nocivos à saúde por período inferior a 25 (vinte e cinco) anos, levou nova discussão ao Supremo Tribunal Federal, desta vez, por meio do Tema de Repercussão Geral nº 942, que será a seguir analisado.

13 BRANDÃO, Fábio Nobre; LAZZARI, João Batista. Reforma da Previdência (EC nº 103/2019): inconstitucionalidade da vedação à conversão do tempo de atividade especial em comum. *Juris – Revista da Faculdade de Direito*. v. 30. n. 2, p. 111-133, 2020, p. 121.

### 3. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.014.286/SP (TEMA Nº 942 DO STF)

O Tema de Repercussão Geral nº 942 (*Leading Case* RE nº 1.014.286/SP), do Supremo Tribunal Federal possuía como objetivo a definição de tese quanto à possibilidade de aplicação das regras do regime geral de previdência social para a averbação do tempo de serviço prestado em atividades exercidas sob condições especiais, nocivas à saúde ou à integridade física de servidor público, com conversão do tempo especial em comum, mediante contagem diferenciada.

O *Leading Case* RE nº 1.014.286/SP se trata de Recurso Extraordinário interposto pelo Estado de São Paulo contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que reconheceu o direito à conversão do tempo especial em tempo comum urbano.

Como demonstrado no tópico anterior, a jurisprudência do STF havia consolidado a impossibilidade de conversão da atividade especial em comum, entendimento que restou alterado pelo julgamento do Tema nº 942, que fixou o direito à conversão, com aplicação das regras estabelecidas para o regime geral até que sobrevenha lei complementar. Confira-se:

Até a edição da Emenda Constitucional 103/19, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na lei 8.213/91 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC 103/19, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º - C, da Constituição da República.

Com efeito, a mudança de entendimento foi abrupta. E, de fato, coerente com a necessidade de que os servidores possam fazer jus à contagem de tempo diferenciada cabível à atividade especial.

No voto do relator, o Ministro Luiz Fux reconheceu a inexistência do direito subjetivo à conversão, pelas mesmas razões já abordadas nesta pesquisa que vedam o cômputo de tempo ficto no âmbito dos regimes próprios, além de lembrar que as decisões proferidas devem ponderar acerca das consequências econômicas que serão surtidas. Consequentemente, o voto do relator provia o recurso interposto pelo Estado de São Paulo, fixando tese que reiterava a jurisprudência da Suprema Corte.

Paralelamente, em posicionamento contrário, os votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Marco Aurélio apontaram a necessidade de que o recurso fosse

desprovido. Pela pertinência, destaca-se trecho do voto do Ministro Marco Aurélio, em que se considera que a hipótese de conversão não se trata de tempo ficto, mas sim de tempo de contribuição que merece trato diferenciado:

Não se trata de contagem alcançada pelo artigo 40, § 10, da Carta da República, no que preceitua não poder a lei estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. Em primeiro lugar, o tempo de contribuição existe, no caso, estando ligado ao período trabalhado em condições nocivas à saúde. Em segundo, a vedação constitucional abarca a consideração de períodos em que não haja trabalho propriamente dito. Na espécie, há apenas a observância do trato diferenciado previsto, em termos de aposentadoria, quando o ambiente onde são desempenhadas as funções se mostra prejudicial à saúde. Em síntese, não é o fato de o prestador não completar o tempo mínimo para a aposentadoria especial que implicará a perda da contagem do período de forma própria, mitigando-se os efeitos danosos a que esteve submetido.

No voto-vogal, o Ministro Edison Fachin, adotando o posicionamento divergente, compreendeu a necessidade de conversão do tempo especial como preceito de isonomia e que, uma vez prevista a aposentadoria especial, por decorrência lógica, há também possibilidade de conversão. Veja-se trecho do voto:

Se o ente federado está autorizado pelo texto constitucional, conforme disposto no art. 40, § 4º-C, a estabelecer por lei complementar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, é consectário lógico de tal previsão que também possa dispor acerca dos fatores de conversão.

Assim, a tese proposta e efetivamente estabelecida permitiu a possibilidade de conversão dos períodos especiais em comuns até a vigência da EC nº 103/2019, tendo em vista que essa, por intermédio do art. 25, § 2º, limitou a conversão da atividade especial após a data de 13 de novembro de 2019.

Opostos Embargos de Declaração pelo Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG, dentre outros aspectos, apontou-se a omissão do acordão no que tange aos reflexos da decisão na concessão de outros benefícios, como abono de permanência, quinquênios, triênios e sexta-parte e, ainda, a necessidade de modulação dos efeitos para que a hipótese de conversão seja destinada tão somente àqueles que não possuam o tempo integral para a concessão da aposentadoria especial e para garantia de segurança jurídica, tendo em vista que, com a conversão, haveria resultado direto na aposentadoria de áreas importantes do serviço público.

Mesmo que garantida a oportunidade de modular os efeitos, em nada o julgado proferido foi modificado e, inclusive, nos termos do acordão, não havia qualquer motivo de interesse social que levasse à modulação. Veja-se:

Além disso, não ficou demonstrada a ocorrência de motivos excepcionais de interesse social, tendo em vista que a alegação da parte Recorrente foi baseada em situação hipotética, envolvendo aposentadorias futuras de servidores públicos da área de saúde, nestes termos: “fatalmente implicará na antecipação de aposentadorias de enfermeiros, médicos, farmacêuticos, engenheiros químicos ou bioquímicos; repercutindo em área sensível do serviço público, qual seja a área da saúde” (eDOC 190, p. 7), **o que não é suficiente para justificar a supressão de direitos.** (destaques não presentes no original).

Logo, com o julgamento do Tema nº 942, o Supremo Tribunal Federal fixou a possibilidade de que os períodos de atividade especial sejam convertidos em comum, com acréscimo de tempo prevista pelas regras do regime geral de previdência. Consequentemente, tanto períodos de atividade especial do regime geral poderão ser averbados junto aos regimes próprios para posterior conversão, como períodos do regime próprio poderão ser convertidos para que o servidor alcance de forma mais breve os requisitos para a concessão de benefício.

O que se vê é que os impactos que serão ocasionados aos regimes próprios de previdência não foram devidamente abordados pelo Tribunal e, assim, muito ainda há que se discutir quanto à aplicabilidade da tese fixada.

#### 4. REGULAMENTAÇÕES ADMINISTRATIVAS APÓS O JULGAMENTO DO TEMA Nº 942

Dentre as principais problemáticas que o novo entendimento do Supremo descortina, sem dúvida, a tensão entre a legalidade administrativa e a aplicabilidade da decisão é a maior delas. A discussão que se apresenta é: se faz necessária autorização legislativa em cada entidade para a possibilidade de conversão? A mera regulamentação administrativa é legítima e suficiente para conversão? Será necessária uma autorização judicial individual para cada agente que pretende gozar do benefício ou a decisão do STF vincula a administração pública em todos os níveis federativos?

A resposta para essas e outras questões exige que se remonte à construção sobre a legalidade administrativa, especialmente, à noção contemporânea de juridicidade.

Desde Aristóteles, com sua frase célebre, “não existe república onde as leis não reinem”, tem-se cunhada a noção de limitação das condutas pela lei a fim de salvaguardar o interesse comum. Nessa esteira, ensina Guido Zanobini que “tudo aquilo que é juridicamente garantido é também juridicamente limitado”,<sup>14</sup> de modo que a previsão de normas limitadoras da atividade particular e pública constitui um verdadeiro sistema de garantias.

“*L’État, dis-je, est limite par le droit, oui*”.<sup>15</sup> Com estas palavras Leon Duguit sintetizou o “*Principe de Légalité*”, fixando um importante axioma que acompanha até os dias

14 ZANOBINI, Guido. **Curso di Diritto Administrativo** - 5ª ed - vol. IV. Milão: A. Giuffrè Editore, 1968. Página 191.

15 “O Estado, já disse, é limitado pela lei sim.” DUGUIT, Leon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Tome 3. Paris: Boccard, 1921. Página 549.

atuais o nosso paradigma de organização política e administrativa. *O Estado é limitado pelo direito* a fim de constituir um sistema com garantias contra a arbitrariedade e o favoritismo, conforme também ensinam a doutrina italiana<sup>16</sup> e a alemã,<sup>17</sup> como sendo criador e criatura do Estado de Direito.

No entanto, o arranjo original de poderes atribuído ao Legislativo a primazia da elaboração das leis e ao Executivo a tarefa de governar e administrar<sup>18</sup> pautado naquelas. Trata-se, por um lado, de uma baliza para restringir o abuso do poder<sup>19</sup> e, por outro, de um cerceamento engessador da atividade administrativa. Isto remonta à clássica discussão da lei como sendo a expressão da vontade popular, como já colocava Carré de Malberg,<sup>20</sup> e afirmava Antônio Joaquim Ribas: “o legislador é a inteligência que formula a regra; a Administração é a força mecânica que a executa.”<sup>21</sup>

A vinculação estrita do administrador à lei conduziu à visão monista do Direito Administrativo enquanto regime jurídico, sendo percebido como mero braço mecânico do legislador. Por consequência, o princípio da legalidade administrativa foi construído com base na sacralização da lei formal,<sup>22</sup> preceituando que a Administração deva agir mediante a autorização legislativa. Contudo, não é nem conveniente (pelo engessamento do gestor), nem possível que a lei preveja todas as situações sem que houvesse lacunas e interpretações distintas.

Por essa razão, o conceito de *bloco de legalidade* ou *juridicidade*, como propõe Cármen Lúcia Antunes Rocha, é mais adequado. Nos seus termos, “*A legalidade específica não exaure a juridicidade administrativa, porquanto esta permite a entronização, no sistema jurídico, de normas infralegais a direcionarem e limitarem a conduta do administrador público*”.<sup>23</sup>

Compreende-se por princípio da juridicidade a expressão da complexidade de fontes manifestas no sistema jurídico, tais como a Constituição, as leis formais, os princípios estruturantes do direito, os princípios setoriais, as normas infralegais,

16 Sobre o assunto, Anna Pintore, Professora da Universidade de Palermo, ensina que “*Lo Stato di diritto si oppone insomma a quello in cui governa la volontà arbitraria di un singolo o di una moltitudine, perché nel suo operare si ispira al principio di legalità*”. PINTORE, Anna. *Stato di Diritto*. **Diritto & Questioni Pubbliche**, nº11/2011, Palermo. Página 878. Disponível em: <<http://www.dirittoquestionipubbliche.org/>> Acesso em: 25/01/2020.

17 Sobre o assunto, Rainer Grote, Professor do Max Planck Institute for Public Comparative Law e do Public International Law Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, ensina que “*Los conceptos de rule law, Rechtsstaat y État de Droit se refieren al problema de la imposición de límites efectivos al ejercicio de la autoridad pública para salvaguardar los derechos y libertades del ciudadano. Su definición precisa depende de los conceptos prevalecientes de ley y de autoridad pública los mismos que también son susceptibles de cambiar. [...] La constitución no solamente contiene normas sobre la distribución de poderes entre los distintos órganos estatales, sino que también incorpora valores sustantivos en la forma de garantías para los derechos fundamentales que dirigen y limitan el ejercicio de la autoridad pública*”. GROTE, Rainer. *Rule of Law, Rechtsstaat, y État de Droit*. **Revista Pensamiento Constitucional**, nº 8, Albacete, 2002. Página 174. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/issue/view/362>> Acesso em: 25/01/2020.

18 Compreende-se aqui governar e administrar em sentido lato, sem adentrar na discussão conceitual sobre as diferenças de Estado, Governo e Administração.

19 Remete-se aqui à noção, emprestada de Bourdieu, supraorganicista de poder, detentor do atributo de horror vacui e tendente à expansão ao monopólio. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Teoria do poder**: Sistema de direito político: estudo juspolítico do poder. Parte I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. Página 65.) (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, organização política e Constituição: as relações de poder em evolução e seu controle. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos**. Barueri: Manole, 2005. Páginas 258 a 259).

20 CARRE DE MALBERG, Raymond. **La loi, expression de la volonté générale**: é tude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875. Paris: Recueil Sirey, 1931.

21 RIBAS, Antônio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: F.L Pinto e C. Livresiros-Editores, 1866. Páginas 66-67.

22 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Página 240 - 241.

23 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. Página 86.

as decisões judiciais e administrativas, as consultas,<sup>24</sup> e até mesmo a interpretação analógica.

A racionalidade que conduz essa teoria reside na compreensão de que a Administração Pública é uma das facetas do Direito: a dinâmica. A faceta estática do Direito é a lei, enquanto o Direito em movimento consubstancia-se na própria Administração, que concretiza as normas.<sup>25</sup> Salienta Cármen Lúcia Antunes Rocha:<sup>26</sup>

A Administração Pública tem como finalidade fazer com que os efeitos determinados pelas normas jurídicas se concretizarem. [...] A aplicação do princípio da juridicidade administrativa tem o seu conteúdo marcado pela adequação perfeita entre o quanto posto no Direito e o quanto realizado pela entidade na sequência daquela disposição.

Dessa maneira, a Administração Pública deve ser concebida como parte do Direito, o que implica a acertada aplicação de todo o bloco de legalidade, estando o administrador vinculado a todo o ordenamento, não só à lei formal. A dissintonia entre a atuação do administrador e o sistema jurídico é controlada mediante o poder hierárquico estatal ou externamente por meio do Judiciário, Legislativo ou as Cortes de Contas. Rememora Carlos Ari Sundfeld:<sup>27</sup>

Ao desempenharem o poder, os governantes exercitam competências, não direitos subjetivos. O juiz, o legislador, o administrador, não têm o direito de, respectivamente, julgar, legislar ou administrar, mas sim competência para fazê-lo. [...] A competência é um poder intensamente condicionado.

Isso quer significar que a função pública é um dever. Eros Roberto Grau<sup>28</sup> explica que o dever jurídico, imposto pelo ordenamento, expressa a vinculação ou a limitação à vontade daquele que é paciente na relação, cujo descumprimento implica sanções jurídicas. Valendo-se deste pensamento, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>29</sup> afirma que a racionalidade do Direito Público deve pautar-se pela ideia de dever e não a de poder, isto porque a Administração Pública desempenha uma função, que é a atuação vinculada, por comando normativo, à persecução de interesse alheio, logo, o cumprimento estrito do dever, instrumentalizado pelo poder. Isto não quer significar a ausência de discricionariedade administrativa, mas seu resguardo à moldura da juridicidade no regime jurídico-administrativo.

Como se sabe, o regime jurídico-administrativo pauta-se na centralidade do interesse público. Independentemente da doutrina que se utilize para explicar a

24 Compreenda-se aqui a orientação trazida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nos artigos 29 e 30.

25 Comenta Cármen Lúcia Antunes Rocha: "O princípio da juridicidade administrativa significa, portanto, que a Administração Pública é o Direito em um de seus momentos: o de sua dinâmica. Nem é, pois, que ela se submete ao Direito, mas tão-somente que ela é o próprio Direito tornada movimento realizador de seus efeitos para intervir e modificar a realidade social sobre a qual incide." E segue: "Como o indivíduo não ouve dois sons diferentes por ter dois ouvidos, ou vê duas figuras diversas por ter dois olhos, o Estado não tem duas razões de Direito por ter dois órgãos para executar o seu padrão jurídico de comportamento". (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. Página 82 - 84).

26 *Ibidem*.

27 SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992. Página 104.

28 GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 77, p. 177-183, 1 jan. 1982. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66950>>. Acesso em 21 ago. 2020. Página 178.

29 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional** - 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Página 14.

composição deste sistema<sup>30</sup>, todas elas convergem para a conjugação de normas que enalteçam o interesse público, especialmente a preservação de valores fundamentais e a possibilidade efetiva de construção do *welfare state*.<sup>31</sup>

Como ensina Agustín Gordillo,<sup>32</sup> com o Estado de Direito e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social têm-se a conformação do sistema administrativo moderno, com olhos voltados os interesses coletivos:

En este momento se da el germen del moderno derecho administrativo, pues al tomarse conciencia de que existen derechos del individuo frente al Estado y que el primero es un sujeto que está frente a él, no un objeto que éste pueda simplemente mandar, surge automáticamente la necesidad de analizar el contenido de esa relación entre sujetos y de construir los principios con los cuales ella se rige.<sup>33</sup>

Nessa mesma esteira, extrai-se do magistério de Maurice Hauriou: *“L’Etat chose publique est essentiellement fait des intérêts communs ou, si l’on veut, de ce qu’il y a de commun dans tous les intérêts, même les plus particuliers”*<sup>34</sup>. Isto é, o Estado enquanto questão pública é essencialmente constituído por interesses comuns ou, ainda, pelo que há em comum em todos os interesses, mesmo os mais particulares. Tais interesses devem ser garantidos, porquanto ser o objetivo precípuo estatal e a *raison d’entre* da arrecadação realizada por meio dos tributos.

O contexto que se tem, portanto, é o Estado balizado por todas as fontes do Direito para dar efeito aos direitos dos administrados. No entanto, essa perspectiva é muito incipiente. A noção de Administração Pública como mera força mecânica do Poder Legiferante se perpetua no Brasil, o que leva aos Tribunais muitas demandas que discutem a legitimidade da regulamentação administrativa e o limite da reserva legal. Explica Carlos Ari Sunfeld<sup>35</sup> que:

Há, por parte dos homens do Direito, um persistente preconceito contra funcionários e dirigentes públicos, estigmatizados como autoritários ou patrimonialistas. Isso tem justificado as tendências de restringir o alcance da função criadora e da competência desses agentes públicos para fazer deliberações em nome da sociedade.

30 Maria Sylvia Zanella di Pietro compreende o regime jurídico-administrativo, a partir da doutrina francesa de Jean Rivero, como conjunto de prerrogativas especiais e sujeições especiais ao qual se submete a Administração Pública, sendo as primeiras faculdades especiais conferidas ao Poder Público - *puissance publique* - quando decide agir contra o particular e as últimas seriam restrições a que está sujeita a Administração, devendo atuar sempre na observância da finalidade pública. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Página p. 228.) (RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1973. Página 35.). Para Celso Antônio Bandeira de Mello, de forma não adversária, o regime jurídico-administrativo *“resulta da caracterização normativa de determinados interesses como pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individualidade singularidade. Juridicamente esta caracterização consiste, no Direito Administrativo, na atribuição de uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente, se delinea em função da consagração de dois princípios: I – supremacia do interesse público sobre o privado; e II – indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos (...). Todo o sistema de Direito Administrativo se constrói sobre os princípios, por isso são considerados estruturantes.”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. Páginas 55-56).

31 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional** – 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Página 935.

32 GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: Parte general. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. Página II-4.

33 Tradução aproximada: “Nesse momento, dá-se o germen do direito administrativo moderno, pois ao tomar consciência de que existem direitos do indivíduo contra o Estado e que o primeiro é um sujeito que está diante dele, não um objeto que ele pode simplesmente comandar, surge automaticamente a necessidade de analisar o conteúdo dessa relação entre os sujeitos e de construir os princípios com os quais se rege.”

34 Tradução aproximada: “O Estado como coisa pública é feito essencialmente de interesses comuns ou, se quiserem, do que é comum a todos os interesses, mesmo os mais particulares.” HAURIUO, Maurice. **Precis de droit administratif et de droit public general**: a l’usage des étudiants en licence et en doctorat es-sciences politiques. Paris: Larose Et Forcel, 1903. Página 16.

35 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Página 239.

Na mesma medida, a Administração Pública evita o caminho da deslegalização e da intensificação normativa em diversos setores. Cuida-se de um câmbio de cultura jurídica: da legalidade estrita à juridicidade administrativa. Compreender a decisão do STF como fundamento normativo para a emissão de regulamentos, mesmo que por analogia, é fundamental à garantia dos direitos.

Com base nisso, em 28 de janeiro de 2019, sobreveio a Nota Técnica SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, em que o Ministério da Economia trouxe o panorama geral da contagem recíproca da atividade especial no âmbito dos Regimes Próprios. Naquele momento, já havia o entendimento de que o reconhecimento da atividade especial não se tratava de cômputo de tempo ficto e assim, previa-se que não haveria óbice para a averbação dos períodos especiais. No entanto, afirmava-se que estes deveriam ser averbados sem conversão, contando somente com o atributo de atividade especial. Em razão da dependência do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP, não houve definição do debate pelo Ministério da Economia à época.

Contudo, diante da posterior decisão do Supremo Tribunal Federal, o despacho do Ministério da Economia nº 846/2021/SPREV/SEPRT-ME aprovou as Notas Técnicas SEI nº 792/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT/ME, de 21 de janeiro de 2021, da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS/SPREV (12908723,) e a Nota Técnica SEI nº 6178/2021/SRGPS/SPREV/SEPRT/ME, de 10/02/2021, para fins de orientação da atuação dos Regimes Próprios após o julgamento do Tema nº 942.

A orientação conclui pela necessidade de reconhecimento da conversão da atividade especial em comum, o que deverá ser observado tanto pelo Regime Geral de Previdência como pelos Regimes Próprios. Confira-se trechos:

XII - Além disso, a tese fixada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário - RE nº 1014286 (representativo do Tema nº 942 da Repercussão Geral) concorre para que **a conversão de tempo especial em tempo comum seja observada pelo RGPS e pelos RPPS para o tempo cumprido até 13.11.2019**, quer por se tratar de um precedente relevante da Corte Maior, cuja orientação firmada é sem dúvida persuasiva para os demais órgãos do Poder Judiciário, não obstante tenha sido adotada em controle difuso de constitucionalidade, quer por ter ampliado, em substância, o alcance da Súmula Vinculante nº 33 do STF, pois ficou assente que, na hipótese prevista no inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição (na redação anterior à EC nº 103, de 2019), o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, decorre logicamente da isonomia na proteção dos trabalhadores expostos a agentes nocivos. Assim, a nosso ver, o STF acabou por reinterpretar a Súmula Vinculante nº 33, já que a aplicação analógica das regras de aposentadoria especial do RGPS ao servidor público, “no que couber”, passa, numa releitura, a incluir necessariamente a possibilidade de conversão de tempo especial em tempo comum, cumprido até 13.11.2019. (destaques não presentes no original).

A regulamentação administrativa entende que a decisão proferida pelo STF se trata de reinterpretação da Súmula Vinculante nº 33 e que o direito à conversão nada mais é do que uma decorrência lógica da isonomia que deve ser garantida aos trabalhadores.

Como acima demonstrado, fato é que o próprio Ministério da Economia orientou a aplicação do julgado *“por se tratar de um precedente relevante da Corte Maior, cuja orientação firmada é sem dúvida persuasiva para os demais órgãos do Poder Judiciário, não obstante tenha sido adotada em controle difuso de constitucionalidade”*.

Ainda que se oriente dessa forma, é necessário que se vislumbre que a ausência de regulamentação administrativa no âmbito de cada Regime Próprio poderá obstar a aplicação da tese fixada no Tema nº 942.

## 5. **PERSPECTIVAS SOBRE A CONCESSÃO E REVISÃO DE BENEFÍCIOS APÓS O JULGAMENTO DO TEMA Nº 942**

Conforme delineado no tópico anterior, as matérias fixadas no Tema nº 942 serão direcionadas, a princípio, pelas Notas Técnicas e Despachos da União, bem como pelos próprios acórdãos publicados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP.

Nesse sentido, em que pese o Despacho nº 846/2021/SPREV/SEPRT-ME, do Ministério da Economia, ter orientado os regimes próprios a acatarem a decisão proferida pelo STF no Tema nº 942, é fato notório que o servidor público, usualmente, enfrenta uma série de dificuldades na aplicação de decisões judiciais em âmbito administrativo, ainda que em sede de repercussão geral, uma vez que, por vezes, os regimes próprios impõem diversos entraves à concessão do benefício, à exemplo da exigência de lei local.

Nesse caso, a resistência administrativa na aplicação do Tema nº 942 deve ser considerada, e dela decorrerá, por consequência lógica, o inevitável papel fundamental do Poder Judiciário na aplicação do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

De início, oportuno registrar que em razão da amplitude da tese fixada pelo STF, inúmeras são as possibilidades aos servidores públicos que, com a possibilidade de conversão do tempo especial em comum, podem alcançar novas regras de aposentadoria que outrora não possuíam direito, antecipar aposentadorias, revisar benefícios já concedidos, dentre diversas outras hipóteses.

Com efeito, em que pese exista uma série de questões já fixadas pelo julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP e, conjuntamente, pelas Notas Técnicas e Despacho do Ministério da Economia, conforme esmiuçado na seção anterior, a decisão do Supremo Tribunal Federal também deixou diversas lacunas que deverão ser enfrentadas, senão pela Administração Pública, então pelo Poder Judiciário.

A título de exemplo, além da revisão das próprias aposentadorias, o precedente abre espaço à possibilidade de revisão do benefício de pensão por morte de servidor público, já que a renda da benesse tem por base o valor da aposentadoria do servidor falecido. Essa possibilidade beneficia especialmente as pensões por morte que tiveram incidência das regras previstas na EC nº 103/2019, uma vez que esses benefícios têm por base o valor de eventual aposentadoria por invalidez do servidor falecido, que, em regra, possui valor proporcional ao seu tempo de contribuição. Nessa senda, também é possível a revisão da aposentadoria do servidor que exerceu atividade especial e se aposentou por invalidez após a EC nº 103/19.

Ocorre, porém, que mesmo após o trânsito em julgado da decisão que fixou a tese do Tema nº 942 do Supremo Tribunal Federal, os regimes próprios vêm indeferindo os pedidos de revisão ora apresentados, sob o argumento de que lei não pode relativizar os atos jurídicos regularmente consolidados entre as partes, sob pena de insegurança jurídica, e de que as aposentadorias foram concedidas através de ato jurídico perfeito, de modo que a decisão do Tema nº 942 não seria apta a alterar direitos subjetivos cujos atos estão regularmente consolidados na lei à época em vigor.

Todavia, os mesmos argumentos foram lançados pelo Estado de São Paulo contra o acórdão que fixou a tese do Tema nº 942, ocasião em que o ente estatal opôs embargos de declaração em face da referida decisão, alegando omissão e contradição quanto à necessidade de respeito ao princípio da segurança jurídica, sustentando-se a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, a criação de um regime de transição ou uma nova orientação em torno da questão dos autos, referente à contagem diferenciada de tempo especial em tempo comum.

O STF, entretanto, afastou expressamente o pleito de modulação de efeitos, sustentando que não houve mudança de entendimento em torno da matéria, eis que a questão não havia sido consolidada pela jurisprudência da Corte até então. Além disso, entendeu que não existiam motivos excepcionais de interesse social que justificassem eventual supressão de direitos. Confira-se:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 942. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA ESPECIAL. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADES EXERCIDAS SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA. CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM. CONTAGEM DIFERENCIADA. APLICABILIDADE DAS NORMAS DO RGPS. POSSIBILIDADE ATÉ A EDIÇÃO DA EC 103/2019. **PLEITO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. ALEGADO IMPACTO NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. QUESTÃO ATÉ ENTÃO NÃO CONSOLIDADA PELA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. IMPOSSIBILIDADE DE MODULAÇÃO NA HIPÓTESE.** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS APENAS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS.(...) 4. **Não houve mudança de entendimento em torno da matéria no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, de modo que não há que se falar em afronta ao princípio da segurança jurídica.**

**5. Além disso, não ficou demonstrada a ocorrência de motivos excepcionais de interesse social, tendo em vista que as alegações da parte Recorrente foram baseadas em previsão de dados que informam futuro impacto financeiro nos regimes próprios do Estado de São Paulo, o que não é suficiente para justificar a supressão de direitos.**

6. Ausentes, portanto, os requisitos necessários à pretendida modulação de efeitos da decisão proferida sob a sistemática da repercussão geral.

7. Embargos de declaração acolhidos apenas para prestar esclarecimentos, sem atribuição de efeitos infringentes.

(RE 1.014.286/SP ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 08-06-2021 PUBLIC 09-06-2021). (destaques não presentes no original).

Restou incontroverso, portanto, que inexistente retroação de lei ou entendimento jurisprudencial, mas mera declaração de que a aplicação do art. 57, §5º, da Lei nº 8.213/91, aos servidores públicos não implica em ofensa ao art. 40, §§4º e 10, da Constituição Federal. Assim, a Corte deixou de fixar qualquer limitação em relação ao alcance da conversão do tempo prestado sob condições especiais que prejudiquem sua saúde ou integridade física em tempo comum, bem como afastou a tese do ente estatal de que o entendimento implicaria em insegurança jurídica.

Na mesma esteira, os tribunais já vêm se manifestando pela possibilidade de revisão da aposentadoria dos servidores públicos com base no entendimento emanado pelo STF. Confira-se:

**PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. CONTAGEM RECÍPROCA. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM EXERCIDO NO REGIME PRÓPRIO. ENGENHEIRO CIVIL. ENQUADRAMENTO. SÚMULA VINCULANTE 33 STF. TEMA 942 EM RG. REAFIRMAÇÃO DA DER PARA A DDB. SUCUMBÊNCIA.**

- O tempo de trabalho sob condições especiais poderá ser convertido em comum, observada a legislação aplicada à época na qual o trabalho foi prestado (art. 70 do Decreto n. 3.048/1999, com a redação dada pelo Decreto n. 4.827/2003). Superadas, portanto, a limitação temporal prevista no artigo 28 da Lei n. 9.711/1998 e qualquer alegação quanto à impossibilidade de enquadramento e conversão dos lapsos anteriores à vigência da Lei n. 6.887/1980.

**- Possibilidade de conversão em tempo comum do lapso em condições insalutíferas executado no âmbito do regime próprio.**

- Compreensão adotada no verbete da Súmula Vinculante n. 33 do C. Supremo Tribunal Federal (STF) e conforme julgamento do Tema 942 em sede de repercussão geral. Precedente.(...)

(TRF 3ª Região, 9ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 5002542-29.2018.4.03.6183, Rel. Desembargador Federal VANESSA VIEIRA DE MELLO, julgado em 04/12/2020, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 09/12/2020). (destaques não presentes no original)

De se reparar que o art. 57, §5º, da Lei 8.213/91, garante que o tempo de trabalho exercido sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas

prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para efeito de concessão de qualquer benefício, não trazendo quaisquer limitadores em relação ao tempo, bem como admitindo que este poderá utilizado para qualquer benefício.

Tem-se, portanto, no ponto de vista destes autores, que, diante da expressa ausência de modulação de efeitos pelo STF, a tese fixada no Tema nº 942 se estende tanto aos segurados que ainda não tiveram concedida sua aposentadoria, quanto àqueles que já se aposentaram e pretendem revisar seus proventos a partir da conversão ora autorizada.

Ademais, importa destacar outro relevante aspecto que se apresenta, a princípio, como empecilho à autorização da conversão do tempo especial em tempo comum aos servidores públicos efetivos: a possibilidade de eventual desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social.

Esse era, aliás, um dos principais argumentos utilizados pelo próprio Poder Judiciário para afastar a possibilidade de conversão antes da fixação da tese firmada no Tema nº 942.

Não obstante, necessário ponderar, em primeiro lugar, que o ordenamento jurídico brasileiro prevê a possibilidade de contagem recíproca do tempo de contribuição nos artigos 40, §9º, e 201, §§9º e 9º-A, da Constituição Federal.

Essa contagem recíproca, que nada mais é do que a possibilidade de cômputo, para fins de aposentadoria, do período trabalhado no serviço público e daquele prestado na iniciativa privada, permite a comunicação entre os sistemas previdenciários, eis que estes deverão se compensar financeiramente, conforme regra prevista no §9º do art. 201 da Constituição Federal.

De se reparar, por outro lado, que para que ocorra a conversão de tempo de atividade especial em tempo de atividade comum no âmbito do RGPS, o sistema previdenciário estabelece uma série de medidas relativas ao custeio, as quais são suficientes para atender a necessidade de prévia fonte de custeio (art. 195, §5º, da Constituição Federal), conforme se depreende dos artigos 22, II, da Lei 8.212/91 e 57, §§6º e 7º, da Lei 8.213/91:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: (...) II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: (...)  
(...) § 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze,

nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

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

Destarte, na medida em que a conversão do tempo de atividade especial em tempo comum no RGPS demonstra satisfatório respaldo contributivo, não se apresenta razoável afastar a possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum também no RPPS, especialmente porque há evidente comunicabilidade entre os regimes previdenciários.

É o entendimento que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina vem adotando, admitindo, inclusive, o reflexo quanto ao pagamento de abono de permanência:

RECURSOS INOMINADOS. SERVIDOR PÚBLICO. **AÇÃO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL, CONCESSÃO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E PAGAMENTO DE ABONO DE PERMANÊNCIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA.** INSURGÊNCIA DO IPREV E DO ESTADO DE SANTA CATARINA. RECURSO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGAÇÃO DE QUE A AUTORA NÃO LABORA EM SITUAÇÃO ESPECIAL DE TRABALHO. RECEBIMENTO, CONTUDO, DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE PELA SERVIDORA. PRESUNÇÃO DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE INSALUBRE NÃO DERRUÍDA. RECURSO DO IPREV. **CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM PARA APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE ÓBICE AO RECONHECIMENTO DO DIREITO ANTE A INEXISTÊNCIA DE LEI QUE DISCIPLINE A MATÉRIA. INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DAS REGRAS INERENTES AO REGIME PRÓPRIO DOS TRABALHADORES EM GERAL. DIREITO À CONVERSÃO DO TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL EM COMUM QUE DECORRE DIRETAMENTE DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL (ART. 40, § 4º, DA CF). INEXISTÊNCIA DE ÓBICE AO CÔMPUTO DE TEMPO FICTO. APLICABILIDADE, ADEMAIS, DA SÚMULA VINCULANTE N. 33. SUPOSTO DESENCADEAMENTO DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL QUE NÃO PODE REPRESENTAR ÓBICE À CONCESSÃO DO DIREITO À SERVIDORA.** SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS.

(TJSC, Recurso Inominado n. 0303388-61.2016.8.24.0023, da Capital - Norte da Ilha, rel. Antonio Augusto Baggio e Ubaldo, Terceira Turma Recursal, j. 10-06-2020). (destaques não presentes no original).

Neste cenário, diante da evidente tendência da Administração Pública em resistir às questões definidas pelo STF no Tema 942, reitera-se o importante papel do Poder Judiciário, especialmente porque, como é sabido, decisões de repercussão geral possuem efeito vinculante somente em relação aos órgãos do Poder Judiciário (art. 927, CPC), de modo que o controle efetivo sobre a questão se dará em âmbito judicial.

Com efeito, a expectativa é de que a jurisprudência permaneça no sentido de expandir os direitos dos servidores públicos vinculados ao RPPS, uma vez que não se trata de óbice expreso previsto pelo ordenamento jurídico, mas sim de lacuna normativa que deve ser compreendida em favor dos segurados. Ademais, espera-se que os impactos oriundos da tese fixada nos regimes próprios sirvam como fator propulsor para que a aposentadoria especial e as demais hipóteses de conversão sejam devidamente regulamentadas por intermédio de lei complementar.

## 6. CONCLUSÃO

A partir da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 942 (*Leading Case* RE nº 1.014.286/SP), a possibilidade de conversão da atividade especial em comum tornou-se possível no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social. O julgamento afastou a alegação da conversão se tratar meramente de tempo ficto.

A conversão, assim, foi considerada medida de isonomia e proteção previdenciária aos trabalhadores da iniciativa privada, que exercem ou exerceram suas atividades em condições consideradas especiais.

Feito isso, ainda que a tese não possua caráter vinculante para fins de determinar a atuação da administração pública em cada regime próprio, o precedente gera vinculação no Poder Judiciário e, havendo negativas administrativas para a concessão e revisão de benefícios, os servidores públicos sujeitos ao regime próprio encontram fundamento legítimo para a busca da tutela jurisdicional de seus direitos, sem qualquer limitação previamente determinada pelo Tribunal, o qual entendeu possível a conversão de períodos especiais em comuns exercidos até a data de 13 de novembro de 2019, data de início de vigência da EC nº 103/2019.

O que se vislumbra, de imediato, é que o julgamento do Supremo Tribunal Federal acarretará inúmeros impactos aos Regimes Próprios, que, sem regulamentação administrativa para a conversão da atividade especial em comum, provavelmente concluirão pela negativa da aplicação desta e, com a negativa, caberá ao Poder Judiciário a aplicação da tese fixada pelo Tema nº 942, em que o Tribunal, mesmo com a possibilidade de modular os efeitos, assim não o fez, abrindo margem para a concessão e revisão de benefícios até então sem previsão orçamentária.

A possibilidade de crises geradas nos regimes próprios é nítida, o que poderá resultar, inclusive, na hipótese de *backlash*, em que norma posterior do Poder Executivo limite os efeitos da decisão judicial, e com isso, ainda que fixada a tese pelo Supremo Tribunal Federal, muito há que se debruçar sobre a matéria para que se alcance medida efetiva de garantia de proteção os servidores públicos, e também para evitar danos irreparáveis aos regimes próprios.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Fábio Nobre; LAZZARI, João Batista. Reforma da Previdência (EC nº 103/2019): inconstitucionalidade da vedação à conversão do tempo de atividade especial em comum. **Juris – Revista da Faculdade de Direito**. v. 30. n. 2, p. 111-133, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 31 out. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MI 1.320 AgR, Rel. Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 23-05-2013 PUBLIC 24-05-2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MI 1481 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 21-06-2013 PUBLIC 24-06-2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MI 4.158 AgR-segundo, Rel. Ministro Luiz Fux, P, j. 18-12-2013, DJe 34 de 19-2-2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MI 795, Rel. Ministra. Cármen Lúcia, P, j. 15-4-2009, DJE 94 de 22-5-2009.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 1014286, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-235 DIVULG23-09-2020, PUBLIC 24-09-2020.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Direitos previdenciários esperados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2012.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CARRE DE MALBERG, Raymond. **La loi, expression de la volonté générale**: é tude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875. Paris: Recueil Sirey, 1931.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DUGUIT, Leon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Tome 3. Paris: Boccard, 1921.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: Parte general. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

GRAU, Eros Roberto. Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 77, p. 177-183, 1 jan. 1982. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66950>>. Acesso em 21 ago. 2020.

GROTE, Rainer. Rule of Law, Rechtsstaat, y Etat de Droit. **Revista Pensamiento Constitucional**, nº 8, Albacete, 2002. Página 174. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/issue/view/362>> Acesso em: 25/01/2020.

HAURIUO, Maurice. **Precis de droit administratif et de droit public general**: a l'usage des étudiants en licence et en doctorat es-sciences politiques. Paris: Larose Et Forcel, 1903.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria especial: teoria e prática**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** – 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional** – 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional** – 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, organização política e Constituição: as relações de poder em evolução e seu controle. *In*: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos**. Barueri: Manole, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Teoria do poder**: Sistema de direito político: estudo juspolítico do poder. Parte I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PINTORE, Anna. Stato di Diritto. **Diritto & Questioni Pubbliche**, nº11/2011, Palermo. Página 878. Disponível em: <<http://www.dirittoequestionipubbliche.org/>> Acesso em: 25/01/2020.

RIBAS, Antônio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: F.L Pinto e C. Livreiros-Editores, 1866.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1973.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; SANTOS, Roberto de Carvalho. **Nota Técnica**: Tema 942 do STF. Belo Horizonte: IEPREV, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992.

ZANOBINI, Guido. **Corso di Diritto Amministrativo** - 5ª ed - vol. IV. Milão: A. Giuffrè Editore, 1968.

