OS DESAFIOS DA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL PARA O SERVIDOR COM DEFICIÊNCIA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DA UNIÃO

STÊNIO LEÃO GUIMARÃES: Advogado, inscrito na OAB/SE nº 12.371, Bacharel em Direito, graduado na Universidade Federal de Sergipe UFS, Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal no Centro Universitário UNINTER e Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá UNESA

Resumo: A aposentadoria especial para o servidor com deficiência vem realizando uma trilha intricada no ordenamento jurídico. A modalidade de aposentadoria foi garantida na Magna Carta, através da EC nº 47/2005 com regulamentação da Lei Complementar nº 142/2013, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. O direito para o servidor da União iniciou-se com a impetração de mandados de injunção buscando aplicação analógica das normativas do Regime Geral de Previdência Social. Apesar de o Supremo Tribunal Federal garantir, em muitos casos, a concessão do direito, se perceberá distorções na concessão pelos regimes próprios. Pontua-se ainda sobre o instrumento avaliador para reconhecimento da deficiência, concebido através da contribuição das instituições interessadas e da sociedade, o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria – IFBrA, é utilizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pela administração pública federal. Entretanto, o governo federal intenciona expandir a aplicação do instrumento avaliador para analisar todas as pessoas com deficiência e não apenas aquelas inseridas no mercado de trabalho. A definição de um modelo único está acirrando o debate entre as categorias profissionais que poderiam aplicar o método avaliativo.

Palavras–chave: Aposentadoria especial para o portador de deficiência. Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria. Avaliação biopsicossocial do portador de deficiência.

Abstract: The special retirement for the disabled employee has been performing an intricate trail in the legal system. The retirement modality was guaranteed in Magna Carta, through EC nº 47/2005 with the regulation of Supplementary Law nº 142/2013, within the scope of the General Social Security Regime. The right for the Union servant started with the impetration of injunctions seeking analogous application of the regulation of the General Social Security Regime. Although the Federal Supreme Court guarantees, in many cases, the concession of the right, distortions in the granting by the proper regimes will be perceived. It also points out the assessment instrument for the recognition of disability, conceived through the contribution of interested

institutions and society, the Brazilian Functionality Index Applied for Retirement Purposes - IFBrA is used by the National Institute of Social Security and by the federal public administration. Nonetheless, the federal government intends to expand the application of the assessment tool to analyze all people with disabilities and not just those who are inserted in the labor market. The definition of a single model is fomenting debate among the professional categories that could apply the evaluation method.

Keywords: Special retirement for the disabled. Brazilian Functionality Index Applied for Retirement Purposes. Biopsychosocial assessment of the disabled people.

Sumário: 1. Introdução. 2. A evolução da legislação da aposentadoria especial para o servidor com deficiência e as controvérsias de sua concessão. 3. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial para o servidor com deficiência é um tema palpitante no ordenamento jurídico, em especial, pela dependência da colaboração de outros ramos da ciência, em especial da saúde, serviço social e psicologia. Apesar da modalidade de aposentadoria ser garantida na Magna Carta, através da alteração promovida pela EC nº 47/2005, a regulamentação da matéria somente foi realizada em 2013, com a edição da Lei Complementar nº 142.

Porém, o regulamento tinha aplicação ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, gerando injustiças sociais aos servidores públicos vinculados a um Regime Próprio de Previdência Social. Diante de tal ausência de regulamentação, os servidores públicos federais manejaram mandados de injunção no sentido de que fossem aplicadas analogicamente as disposições estabelecidas ao RGPS.

Como se verá, a concessão desse direito, ainda que amparado em mandado de injunção, tem distorções, principalmente quanto a possibilidade de conversão de tempo especial com deficiência para tempo comum.

Outro ponto que merece consideração é a análise do instrumento avaliador para reconhecimento da deficiência. O tema suscita debate entre diversas classes de profissionais em todo o procedimento avaliativo, gerando ponderações a respeito de quem seriam os agentes examinadores e qual seria a abordagem utilizada, observando a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

As propostas de avaliação acirram-se, já que o Governo Federal pretende estabelecer um procedimento de avaliação que possa ser utilizado nos mais variados casos, não somente para fins de concessão de aposentadoria especial que, por ora, se

aplica o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria – IFBrA.

O presente trabalho busca, através de uma pesquisa normativa, demonstrar a origem do direito de aposentadoria especial pelo exercício do labor ao portador de deficiência, trazendo-lhe regras diferenciadas em virtude das barreiras de desempenho e condições de alteração da estrutura do corpo.

Por fim, com a edição da EC nº 103/19, pontua-se a problemática da modalidade de cálculo para aferir a média aritmética simples, serão apontados ainda, os caminhos pelos quais o poder executivo federal deverá percorrer, no sentido de promover regulamentação apropriada ao tema, tornando acessível tal direito na via administrativa.

2. A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL PARA O SERVIDOR COM DEFICIÊNCIA E AS CONTROVÉRSIAS EM SUA CONCESSÃO

A aposentadoria especial para o servidor com deficiência surgiu com a EC nº 47/2005, que alterou o §4º do Art. 40 da CRFB/88 nos seguintes termos:

> Art. 40
>
> § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)
>
> I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)
>
> II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005) (LC nº 51/85)
>
> III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

É importante mencionar que a PEC nº 227/2004 que originou a supracitada EC nº 47/2005 fora proposta pelo Senador Federal Ideli Salvatti do PT/SC, em 06/01/2004, sendo aprovada somente em 05/07/2005.

A EC nº 47/2005 possibilitou que o servidor vinculado a um Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS pudessem se aposentar especialmente, caso tivessem algum tipo de deficiência.

No mesmo mês de publicação da EC nº 47/2005, o Deputado Federal Leonardo Mattos, do PV/MG, apresentou uma proposta de lei complementar para que se pudesse regulamentar de que forma o segurado do RGPS poderia se aposentar especialmente. Apesar da proposta realizada em 2005, somente em 2013 fora aprovada e publicada a Lei Complementar nº 142/2013, viabilizando a aposentadoria no âmbito do RGPS.

A Lei Complementar nº 142/2013, em seu Art. 2º, conceitua o segurado com deficiência como a pessoa "que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas".

Já o Art. 3º estabelece a aposentadoria por tempo de contribuição ao segurado com deficiência e a aposentadoria por idade. Na aposentadoria por tempo de contribuição foi estabelecido uma escala conforme o grau de deficiência do segurado de forma que, quanto mais grave os efeitos da deficiência, menor seria a quantidade de anos de tempo de contribuição que o segurado deveria contribuir ao RGPS, como se percebe na tabela abaixo:

Grau	Tempo de contribuição	
	Homem	Mulher
Leve	33 anos	28 anos
Moderado	29 anos	24 anos
Grave	25 anos	20 anos

A aposentadoria por tempo de contribuição ao segurado do RGPS gera proventos no percentual de 100% da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, aplicando em substituição ao percentual o fator previdenciário, quando esse tiver o índice acima do número um, nos termos do Arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 142/2013.

Outra modalidade de benefício regulamentada na Lei Complementar nº 142/2013 fora a aposentadoria por idade, exigindo a idade de 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher, independentemente do grau de deficiência, e 15 anos de

tempo de contribuição com comprovada existência de deficiência durante igual período.

AMADO (2021, p. 883) afirma que apesar da Lei Complementar nº 142/2013 ser silente quanto à carência para acesso ao benefício, neste deverá ser aplicado por analogia ao Decreto Federal nº 8.145/2013, atribuindo a necessidade de contribuir ao RGPS 180 contribuições mensais, conforme outras modalidades de aposentadoria regulamentadas.

A aposentadoria por idade ao segurado do RGPS gera proventos no percentual de 70% da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, incrementando 1% para cada grupo de 12 meses de contribuição ao RGPS, limitado a 100%.

Apesar de regulamentadas as possibilidades de aposentadoria para o segurado com deficiência, era preciso uma regulamentação quanto a definição da deficiência e o estabelecimento de critérios objetivos para caracterização dos graus da mesma. Essa regulamentação foi produzida através de uma construção coletiva se inspirando nos instrumentos de funcionalidades estabelecidos na comunidade internacional.

É necessário destacar que houve uma ruptura no procedimento de avaliação da deficiência, ultrapassando o exame biomédico que analisava tão somente as alterações no corpo da pessoa e passando a considerar as questões biológicas, psicológicas e sociais que o segurado com deficiência está inserido.

Essa ruptura foi ocasionada principalmente com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência promulgada pelo Decreto Federal nº 6.949/2009 que em seu art. 1º fixa o propósito e o modo pelo qual o deficiente deve ser reconhecido:

> Artigo 1
>
> Propósito
>
> O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.
>
> Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Deste modo, a avaliação deve verificar os impedimentos de longo prazo e de que modo as possíveis barreiras existentes podem dificultar sua vida em sociedade em igualdade de condições.

Em sintonia com a Convenção Internacional, foi editada a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei Federal nº 13.146/2015. Também conhecida como Estatuto da Pessoa com deficiência, há a fixação de que o procedimento de reconhecimento da pessoa com deficiência é realizado por uma equipe multidisciplinar, que verifica os impedimentos nas funções e estruturas do corpo, além das alterações socioambientais, psicológicas e pessoais. Pretende-se também avaliar as limitações para desempenho de atividades e a participação ativa na sociedade. Essa análise biopsicossocial pode ser verificada no Art. 2º da Lei Federal nº 13.146/2015:

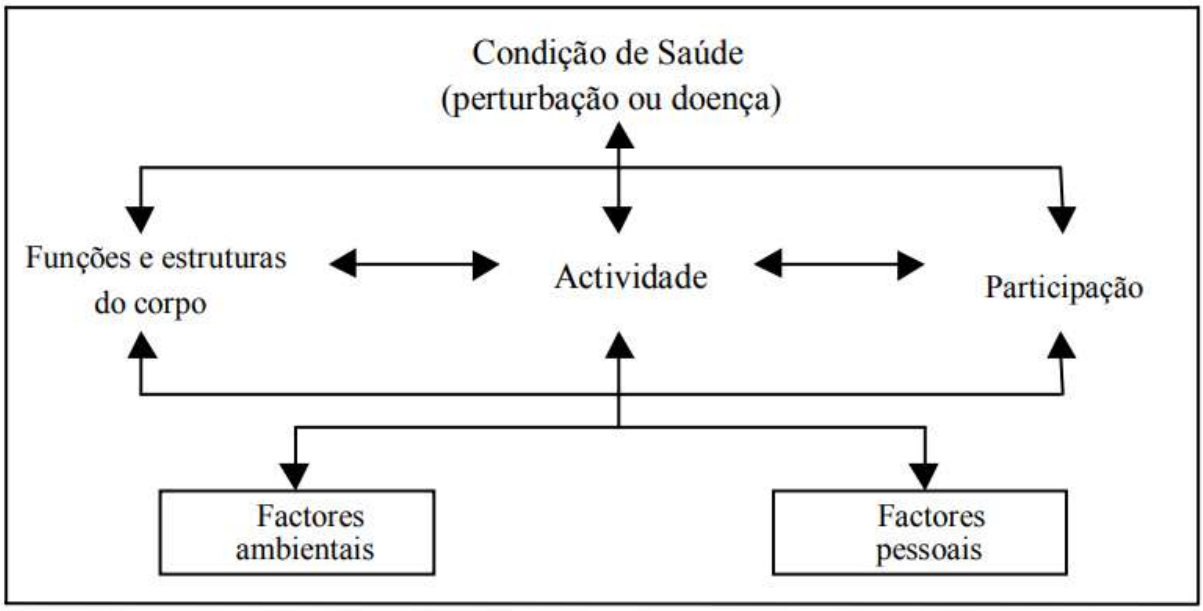
> Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
>
> § 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: (Vigência)
>
> I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
>
> II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
>
> III - a limitação no desempenho de atividades; e
>
> IV - a restrição de participação.
>
> § 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência. (Vide Lei nº 13.846, de 2019) (Vide Lei nº 14.126, de 2021)

Assim, fora publicada a Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MPOG/AGU nº 1/2014 que fixou o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria - IFBrA como procedimento de mensuração do grau de deficiência do segurado do RGPS.

Vale enaltecer que a regulamentação, em seu Art. 3º, fixou o prazo mínimo de dois anos ininterruptos para que um impedimento que produza efeitos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial seja considerado de longo prazo, de acordo com a Lei Complementar nº 142/2013.

O IFBrA é um estudo multidisciplinar realizado por pelo menos dois profissionais (médico perito e assistente social) e toma como base o conceito de funcionalidade disposto na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF, da Organização Mundial de Saúde.

A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF busca analisar a dinamicidade entre a condição de saúde, fatores ambientais e pessoais. Abaixo, segue tabela do referido documento que demonstra o fluxo de interações que a Organização Mundial de Saúde através CIF (2021) convida análise:



A avaliação exige a seleção dos itens de atividades e participações da CIF, resultando em 41 atividades em sete domínios: sensorial, comunicação, mobilidade, cuidados pessoais, vida doméstica, "educação e trabalho" e "socialização e vida comunitária".

Cada uma das atividades pode ser pontuada de 25 a 100 pontos, sendo 25 pontos quando o examinando não realiza a atividade e depende de terceiros e 100 pontos quando o examinando realiza a atividade de forma independente, sem nenhum tipo de adaptação ou modificação, na velocidade habitual e em segurança.

Segundo a Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MPOG/AGU nº 1/2014 para a verificação da pontuação final, o modelo linguístico Fuzzy deve ser observado com o objetivo de descrever os grupos de maior risco funcional para cada tipo de deficiência observando as seguintes condições:

1. Determinação dos Domínios que terão mais peso para cada grupo de funcionalidade;

2. Definição de questões emblemáticas;

3. Disponibilidade do auxílio de terceiros.

A normativa fixa de acordo com a deficiência quais são as questões emblemáticas a serem observadas:

Deficiência	Domínio	Questão emblemática
Auditiva	Comunicação / Socialização	A surdez ocorreu antes dos 6 anos
Intelectual - Cognitiva e/ou Mental	Vida Doméstica / Socialização	Não pode ficar sozinho em segurança
Motora	Mobilidade / Cuidados Pessoais	Desloca-se exclusivamente em cadeira de rodas
Visual	Mobilidade / Vida Doméstica	A pessoa já não enxerga ao nascer

Desse modo, havendo resposta afirmativa para a questão emblemática do tipo de deficiência, será atribuída pelo examinador a menor nota (25 pontos) para todas as atividades que compõe o domínio sensível que tem relação com o tipo de deficiência conforme tabela acima.

Sendo assim, o IFBrA poderá ter de 2.050 pontos (41 atividades x 25 pontos x 2 examinadores) até 8200 pontos (41 atividades x 100 pontos x 2 examinadores).

Segundo a Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MPOG/AGU nº 1/2014, será considerado sem deficiência o segurado que tiver 7.585 pontos ou mais. Já o grau leve será reconhecido se pontuar de 7.584 a 6.355 pontos e o grau moderado será atestado se pontuar de 6.354 a 5.740 pontos. Para o segurado ser considerado deficiente de grau grave, deve obter 5.739 pontos ou menos.

Apesar de toda a regulamentação para o RGPS, inexistia regulamentação sobre a aposentadoria especial para o servidor com deficiência, nos termos do Inciso I do §4º do Art. 40 da CRFB/88. Todavia, com o advento da Lei Complementar nº 142/2013, vários servidores e representações sindicais impetraram ao STF mandados de injunção no sentido de obter uma solução judicial diante da ausência de regulamentação e de interesse político em conceder o benefício.

Diante de várias decisões judiciais favoráveis aos servidores públicos, no sentido de aplicar analogicamente a regulamentação do RGPS aos RPPS, a Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS editou a Instrução Normativa MPS/SPPS nº 2/2014, estabelecendo instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção, à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o, inciso I, do § 4º, do art. 40 da Constituição Federal.

Em resumo, a referida instrução normativa replica a regulamentação do RGPS contida da Lei Complementar nº 142/2013, abordando os tipos de aposentadorias fixadas e o modo de avaliação do servidor com deficiência. Salienta-se que a regulamentação destacou a necessidade do cumprimento de 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se pretende aposentar.

A Instrução Normativa MPS/SPPS nº 2/2014 ainda prevê a possibilidade de conversão de tempo de contribuição entre os diversos graus de deficiência, conforme tabela contida no Art. 5º.

Todavia, há de se mencionar que a referida IN omite a possibilidade de conversão de tempo especial em comum que é garantida no Decreto Federal nº 3.048/99 em seu Art. 70-E.

Essa omissão prejudicou muitos servidores federais que tinham deficiência em algum momento da vida, mas que atualmente não possuem mais a caracterização como deficiente. Como a IN não assevera a respeito da conversão do tempo especial em comum, esses servidores ficaram sem uma regulamentação que pudessem obter uma compensação temporal pelo período laboral em que desempenhou seu labor de forma especial.

Cita-se que para os servidores com deficiência expostos a agentes nocivos que eram funcionários celetistas antes da adoção do Regime Jurídico Único, a Instrução Normativa MPS/SPPS nº 2/2014 previa a possibilidade de conversão entre tempo especial por exposição a agente nocivo para tempo especial com deficiência de acordo com o Art. 6º. Essa fixação encontra consonância com o Decreto Federal nº 3.048/99.

Todavia a redução do tempo de contribuição estipulada na Lei Complementar nº 142/2013 não pode ser acumulada sobre o mesmo período contributivo com a

redução promovida pelo tempo especial por exposição a agentes nocivos, nos termos do Art. 10 da mencionada lei complementar.

Destaca-se a possibilidade de conversão não só do tempo laborado como funcionário celetista, mas também ao tempo laborado na égide do Regime Jurídico Único, por força do Tema 942 de repercussão geral que estabelece ser possível a conversão de tempo especial com exposição a agente nocivo para tempo comum.

Já que a referida Instrução Normativa trazia como possível a conversão no período celetista e o Tema 942 de repercussão geral ampliou a possibilidade de conversão até 13/11/2019, há a possibilidade de se aplicar a conversão para tempo especial por exposição a agentes nocivos laborado até 13/11/2019 para o tempo especial como deficiente, pois a mesma regra de aposentadoria do portador de deficiência se aplica ao segurado filiado do RGPS e ao servidor vinculado ao RPPS, nos termos do Art. 21 da EC nº 103/2019.

Posteriormente, foi editada a Nota Técnica nº 26.747/2018-MP de autoria da Secretaria de Gestão de Pessoas vinculado ao então Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fixando que a deficiência dos servidores amparados por mandado de injunção deveria ser mensurada pelo IFBrA para fins de concessão da aposentadoria especial por deficiência.

O IFBrA possui limitação quanto ao universo de examinados, já que se aplica para aquelas pessoas que estão no mercado de trabalho. Para aplicação do reconhecimento da deficiência para todas as idades foi elaborado o Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado - IFBrM, com apoio da Universidade Federal de Brasília. Esse instrumento de avaliação obteve a validação de conteúdo pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CONADE através da Resolução Sem Número de 10/03/2020 e está na fase final de validação de face e acurácia.

Foi criado um Grupo de Trabalho Interinstitucional através Decreto Federal nº 10.415/2020 para elaboração do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência até 30/09/2021.

Apesar da iniciativa do governo federal na elaboração do IFBrA e o do IFBrM, foi proposto o Protocolo Brasileiro de Avaliação da Deficiência – PROBAD elaborado pela Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia.

Esse instrumento de avaliação abriu uma discussão na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados durante a Audiência Pública Extraordinária do dia 04/09/2019, conforme vídeo conferência da TV Senado. Durante a sessão foi levantado qual seria a melhor abordagem da avaliação biopsicossocial nas mais variadas situações.

Na oportunidade, José de Oliveira Costa Filho, Perito Médico da Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia, apontou os problemas do IFBr como a não valoração dos fatores ambientais com nota, a frágil avaliação e simplificação da presença do impedimento, não quantificando-o, além de que o IFBr não aproveitaria o conhecimento específico dos avaliadores, já que os dois examinadores responderiam as mesmas perguntas e que, dentre elas, algumas fogem ao conhecimento específico do profissional. Por fim, foi suscitado que o método avaliativo não está acordo com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Em seguida, a Subsecretaria de Perícia Médica Federal apresentou o PROBAD, que está sendo validado pela Fundacentro, onde é proposto a realização de uma avaliação médica através da CIF, observando os fatores de impedimento, mensurando na gradação N, L, M, G e C[1], de acordo com a análise de estrutura e funções do corpo. Seria ainda realizada uma análise do médico perito e do assistente social sobre a atividade e participação, verificando a capacidade e desempenho com o resultado mensurado em pontos. Por fim, seriam analisados as barreiras e facilitadores pelo assistente social no sentido de estudar as condições ambientais na gradação N, L, M, G e C.

A proposta causou estranheza pela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, já que o IFBrM é uma construção do governo federal em parceria com várias instituições governamentais e da sociedade, observando a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Com a edição da Lei Federal nº 13.846/19, houve aumento das atribuições dos médicos peritos, conforme o Art. 19, já que a Perícia Médica Federal foi desvinculada do INSS e passou a integrar Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, atuando de forma mais ampla.

Em 2020, foi editada a Medida Provisória nº 922, que conforme o Art. 3º, no âmbito do atendimento dos servidores da União, fixou a possibilidade de, na edição de avaliação médica realizada pela Perícia Médica Federal, dispensa a necessidade de junta médica ou de perícia por cirurgião dentista, afetando diretamente o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor – SIASS. A Medida Provisória perdeu sua eficácia em 29/06/2020.

Diante do cenário, é certo que haverá mudanças estruturais na avaliação biopsicossocial no reconhecimento da deficiência, inclusive no reconhecimento da deficiência para fins de aposentadoria.

[1] Gradação de deficiência: Normal, Leve, Média, Grave e Completa.

Enquanto não houver estabelecimento da avaliação biopsicossocial única, será utilizado o IFBrA para concessão da aposentadoria para o servidor federal com deficiência, nos termos do Art. 4º do Decreto Federal nº 10.410/2020:

> Art. 4º Para fins de acesso a benefícios da pessoa com deficiência, até que seja aprovado o instrumento específico para a avaliação biopsicossocial da pessoa com deficiência, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, será utilizado o instrumento aprovado pela Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SRDH/MP nº 1, de 27 de janeiro de 2014.

O acesso a esse tipo de aposentadoria somente foi ampliado com o advento da EC nº 103/19, que fixou numa mesma regra a aposentadoria especial por deficiência para o segurado filiado ao RGPS e o servidor vinculado ao RPPS, conforme o Art. 22 da retromencionada Emenda Constitucional combinado com o §4º-A do Art. 40 da CRFB/88.

Menciona-se que, em 2017, o Ministério Público Federal-MPF manejou a talentosa Ação Civil Pública nº 1013996-72.2017.4.01.3400 buscando a ampliação das regras do RGPS aos servidores do RPPS da União.

Merece destaque a forma com que o MPF se desvencilhou do tipo de ação manejada, em detrimento do mandado de injunção. Os argumentos pela admissibilidade da ação civil pública visavam o efeito *erga omnes*, gerando efeitos para todos os servidores da União, evitando o efeito *inter partes* do mandado de injunção que geraria efeitos somente para aqueles representados na ação mandamental.

Logrando êxito pela admissibilidade da ação, o MPF obteve a sentença definitiva em 18/06/2020, onde o magistrado admitiu a possibilidade de análise administrativa dos pedidos de aposentadoria do servidor com deficiência sem mandado de injunção, de acordo com a Lei Complementar nº 142/2013. Atualmente a sentença judicial é alvo de recurso de Apelação na 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Tendo ciência da decisão judicial, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital emanou o Ofício Circular SEI nº 2952/2020/ME, que informa a todos os órgãos federais da administração direta e indireta a respeito da possibilidade de análise de requerimentos administrativos de aposentadoria especial para servidores com deficiência sem mandado de injunção, nos termos da Lei Complementar nº 142/2013.

O supracitado documento ainda faz menção à necessidade de observância da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 2/2014 para análise e concessão do benefício, bem como a observância da Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP nº 1/2014, que reconhece e mensura o grau de deficiência através do IFBrA.

Por fim, o Ofício afirma que, com o advento da EC nº 103/2019, a regra da aposentadoria especial do servidor com deficiência já estaria regulamentada com base no Art. 22 da supramencionada Emenda Constitucional e na Lei Complementar nº 142/2013.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 fixou a aposentadoria especial do servidor com deficiência e do segurado do RGPS da seguinte forma:

> Art. 22. Até que lei discipline o § 4º-A do art. 40 e o inciso I do § 1º do art. 201 da Constituição Federal, a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social ou do servidor público federal com deficiência vinculado a regime próprio de previdência social, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, será concedida na forma da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios.

Um ponto que merece consideração é o modo de cálculo dos proventos da aposentadoria para o servidor federal com deficiência que causa debate e, de certo, fará com que o Poder Judiciário se manifeste sobre o tema. O entendimento adotado pelo Ministério da Economia é que caso o servidor com deficiência cumpra os requisitos para se aposentar, após 13/11/2019, o cálculo dos proventos da aposentadoria seria realizado de acordo com o Art. 26 da EC nº 103/2019, ou seja, de acordo com a média aritmética simples de 100% das remunerações de contribuição, de todo o período contributivo atualizadas, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

O INSS adota o mesmo entendimento, já que na Portaria INSS/PRES nº 450/2020 fixa em seu artigo 4º:

> Art. 4º Ficam mantidas as concessões da aposentadoria por idade rural, agora denominada de aposentadoria do trabalhador rural e do garimpeiro, e as aposentadorias da pessoa com deficiência da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, nas mesmas condições anteriormente previstas, inclusive quanto ao seu valor, observadas, no entanto, com novas regras quanto à formação do Período Básico de Cálculo - PBC.

Destaca-se que a referida portaria conceitua o Período Básico de Cálculo - PBC como o período "composto por 100% (cem por cento) dos salários de contribuição a partir de julho de 1994 ou desde o início das contribuições", conforme o Art. 36.

A problemática sobre o tema é que uma Portaria do INSS regula uma matéria que, em tese, deveria ser regulamentada por, no mínimo, uma lei federal. A indicação de que o benefício é regulamentado pela Lei Complementar nº 142/2013, sendo que esta indica que o modo de cálculo será observado o Art. 29 da Lei Federal nº 8.213/91, aparenta ser uma exceção à regra de cálculo imposta no Art. 26 da EC nº 103/2019, já que se fosse do interesse do legislador em atribuir nova modalidade de cálculo ao benefício, este teria feito a previsão expressa dentro da Emenda Constitucional, tal como fora apontado nas demais modalidades de aposentadoria, vide §§2º, 3º e 4º do Art. 26 da EC nº 103/2019.

A Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal vinculada ao Ministério da Economia, figurando com Órgão Central do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal) que tem competência para regulamentar na matéria de pessoal no âmbito do poder executivo federal, conforme o Parágrafo Único do Art. 17 da Lei Federal nº 7.923/1989, ainda não se manifestou formalmente sobre o tema.

De outro lado, para aqueles servidores com deficiência que comprovem o cumprimento dos requisitos para se aposentar de forma especial antes de 13/11/2019 para apuração do cálculo dos proventos, será aplicada a regra da média aritmética simples de 80% das maiores remunerações de contribuição, atualizadas pelo INPC, nos termos da Lei Complementar nº 142/2013, combinado com o Art. 29 da Lei Federal nº 8.213/91 e o Art. 3º da EC nº 103/2019 que assevera sobre o direito adquirido. Portanto, a Ação Civil Pública manejada pelo MPF possibilitou a análise administrativa do pedido de aposentadoria especial podendo beneficiar significativamente o servidor no que tange a modo de cálculo.

Merece destaque a ausência de regulamentação quanto a periodicidade de realização da avaliação do IFBrA. Isso se deve ao fato de que em cada grau é exigível um número específico de tempo de contribuição, podendo haver conversões entre os graus de deficiência. Deste modo, para a administração pública é necessário que haja um controle no sentido de registrar, conforme o caso, possíveis alterações no grau de deficiência. Uma medida similar é realizada na emissão do Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho, com o objetivo de reconhecer a efetiva exposição a agente nocivos no intuito de conceder aposentadoria especial por exposição a condições que danifiquem a saúde ou a integridade física.

Pontua-se ainda a forma de reconhecimento do tempo especial do cidadão com deficiência para contagem recíproca de tempo de contribuição entre os regimes previdenciários. Conforme Instrução Normativa PRES/INSS nº 77/2015 em seu §5º do Art. 433 e a Portaria MPS nº 154/08 em seu Inciso I, do Parágrafo Único do Art. 5º, o tempo laborado como deficiente será atestado através da Certidão de Tempo de Contribuição.

Tal como o disposto nas regras de pensão civil por morte nos termos fixados no Art. 23 da EC nº 103/19, o Art. 22 da EC nº 103/2019 é destinado tanto ao segurado do RGPS como ao servidor federal vinculado ao RPPS da União, imputando aos interessados as mesmas regras previdenciárias. Deste modo, é possível levantar a possibilidade de aplicação de forma subsidiária da legislação do Regulamento da Previdência Social, de acordo com o § 12 do Art. 40 da CRFB/88, na conversão do tempo especial em tempo comum, que anteriormente era omissa na instrução normativa de concessão da aposentadoria para o servidor com deficiência amparado com mandado de injunção.

3. CONCLUSÃO

A aposentadoria especial do servidor com deficiência no RPPS da União tem uma evolução sinuosa devido suas particularidades e controvérsias no ordenamento jurídico.

Nascida na EC nº 47/2005, a aposentadoria especial somente fora aplicada a todos os servidores da União com o advento da EC nº 103/2019, ou seja, 14 anos depois. Antes da reforma previdenciária de 2019, os servidores da União somente tinham acesso ao benefício se fossem amparados por decisão judicial em mandado de injunção.

Aponta-se ainda a discussão do modo de cálculo da aposentadoria especial do servidor com deficiência e do segurado filiado ao RGPS com influência da EC nº 103/2019. O INSS e o Ministério da Economia possuem o entendimento de que a média estipulada no caput do Art. 26, revogou tacitamente o Art. 29 da Lei Federal nº 8.213/91. Todavia, ao regular a modalidade de aposentadoria, o legislador apontou a aplicação da Lei Complementar nº 142/2013, que indiretamente aponta o cálculo da média aritmética simples de acordo de oitenta por cento das maiores remunerações de contribuição do período laboral. Ademais, o Art. 26 não cita em seus parágrafos a aplicabilidade do novo modo de cálculo para a modalidade aposentadoria estudada (Art. 22 da EC nº 103/19), como assim o faz nos demais casos, levando a crer que se trata de uma exceção à regra geral imposta na Emenda Constitucional.

Necessário destacar que o Ministério Público Federal conseguiu uma importante decisão judicial através de Ação Civil Pública, possibilitando a análise administrativa, conforme a legislação do RGPS, inclusive para concessão do benefício em data anterior à EC nº 103/19, viabilizando, apesar de com as mesmas regras de acesso, um modo de cálculo mais vantajoso do que o imposto na reforma previdenciária de 2019.

Sobre o instrumento de avaliação biopsicossocial de reconhecimento da deficiência, se percebe uma discussão acirrada entre os profissionais de saúde, em especial dos médicos peritos federais, assistentes sociais, psicólogos e outros, sobre o

modus operandi do instrumento de funcionalidades no que tange a como e quais profissionais devem atuar no procedimento.

De um lado, temos o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria - IFBrA, sendo resultado de um estudo iniciado em 2011, cuja evolução está gerando o IFBrM de aplicação ampla tanto para profissionais com deficiência. como para outras faixas de idade, atingindo todos os procedimentos que necessitem desse tipo de comprovação, em especial na administração pública.

Em contraposição, fora apresentado o Protocolo Brasileiro de Avaliação da Deficiência – PROBAD elaborado pela Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia, trazendo novas regras de análise em contraposição ao estudo realizado para elaboração do IFBr.

A definição da avaliação biopsicossocial deverá observar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, além de ter como foco os resultados práticos no reconhecimento da deficiência, garantindo que o instrumento de avaliação seja uma ferramenta de concessão de direitos e não de injustiças sociais.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário.** Salvador: Juspodvim, 2021.

BERNARDES, L. C. G. **Avaliação Biopsicossocial da Deficiência da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNDPD**, 2019. 59 slides. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/apresentacoes-em-eventos/audiencias-publicas-2019/apresentacao-liliane-cristina-bernardes-mdh. Acesso em 19 de abril de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Emenda Constitucional Nº 103, de 12 de Novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013**. Regulamenta o § 1o do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp142.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Lei Federal nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre os vencimentos, salários, soldos e demais retribuições dos servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas Autarquias, nas Fundações Públicas e nos extintos Territórios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7923.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Lei Federal nº 13.846, de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Decreto Federal nº 10.410 de 30 de junho de 2020.** Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Decreto Federal nº 8.145, de 3 de dezembro de 2013.** Altera o Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor sobre a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade da pessoa com deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8145.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Decreto Federal nº 3.048, de 6 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Decreto Federal nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. **Decreto Federal nº 10.415, de 6 de julho de 2020.** Institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10415.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015.** Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Instrução Normativa nº 02, de 13 de fevereiro de 2014.** Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção, à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2013/05/INSTRU%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPPS-n%C2%BA-02-de-13fev2014-publicada.pdf. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Secretaria de Gestão de Pessoas. **Nota Técnica nº 26.747/2018-MP.** Aposentadoria especial de servidor deficiente. Disponível em: https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/pesquisa. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Resolução sem número de 10 de março de 2020.** Aprova o Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM) como instrumento adequado de avaliação da deficiência a ser utilizado pelo Governo Brasileiro. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/03/2020&jornal=515&pagina=66. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Ministério da Previdência Social. **Portaria nº 154, de 15 de maio de 2008.** Disciplina procedimentos sobre a emissão de certidão de tempo de contribuição pelos regimes próprios de previdência social. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/09/PORTARIA-MPS-no-154-de-15mai2008-atualizada-ate-04set2018.pdf. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Ministérios da Previdência Social, da Fazenda, do planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia-Geral da União e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Portaria Interministerial nº 1, de 27 de janeiro de 2014.** Aprova o instrumento destinado à avaliação do segurado da Previdência Social e à identificação dos graus de deficiência, bem como define impedimento de longo prazo, para os efeitos do Decreto n° 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=30/01/2014&pagina=2. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020.** Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/04/2020&jornal=515&pagina=52. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Ação Civil Pública Processo nº 1013996-72.2017.4.01.3400.** Juíz: Marcelo Gentil Monteiro. Consulta Processual. Disponível em: https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em 17 de abril de 2021.

_____. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Ofício Circular SEI nº 2952/2020/ME.** Análise de processos de aposentadoria especial de servidor com deficiência. Cumprimento de determinação judicial (Processo nº 1013996-72.2017.4.01.3400). Disponível em:

https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/pesquisa. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados. **Audiência: Direitos das Pessoas com Deficiência - Avaliação Biopsicossocial da Deficiência - 04/09/19**. Youtube, 04 set. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=EoXTkp0Gm6Y. Acesso em 19 de abril de 2021.

_____. Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados. **Audiência: Direitos das Pessoas com Deficiência - Instrumentos de avaliação da deficiência - 03/12/19 - 15:21**. Youtube, 03 dez. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8GYcgI1lCVc. Acesso em 19 de abril de 2021.

COSTA FILHO, J. O. **PROBAD - Protocolo Brasileiro de Avaliação da Deficiência**, 2019. 26 slides. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/apresentacoes-em-eventos/audiencias-publicas-2019/apresentacao-jose-de-oliveira-costa-filho-min-economia. Acesso em 19 de abril de 2021.

Organização Mundial da Saúde. **Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.** Resolução WHA54.21 (2001). Disponível em: http://www.periciamedicadf.com.br/cif2/cif_portugues.pdf. Acesso em 19 de abril de 2021.