

APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE – BREVE EXAME À LUZ DA EC 103/2019 E DA EC 49/2020

*Disability retirement – Brief exam in light
of constitutional amendments 103/2019 and 49/2020*

Rafael Sodré Ghattas¹

SUMÁRIO 1. Introdução; 2. Considerações preliminares; 3. A aposentadoria por invalidez na Constituição de 1988; 4. As inovações trazidas pelas EC 103/2019 e EC 49/2020; 4.1. Requisitos; 4.2. Cálculo e reajuste; 4.3. Regra de transição; 5. Reversão; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO O objetivo deste estudo é traçar um breve panorama do benefício previdenciário de aposentadoria por incapacidade permanente dos servidores públicos, tal qual desenhado pela recente reforma previdenciária. Para tanto, abordaremos o conceito e o histórico do benefício, assim como o tratamento a ele conferido pela Constituição Federal de 1988 e suas emendas. Por fim, serão esclarecidas quais as principais mudanças implementadas pelas emendas constitucionais nº 103/2019 e nº 49/2020.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Previdenciário. Aposentadoria. Invalidez. Incapacidade Permanente. Conceito. Histórico. Requisitos. Cálculo. Reajuste. Regra de Transição. Reversão.

ABSTRACT The purpose of this study is to present the concept and to outline a brief overview of the retirement pension benefit for permanent disability of public servants. Some considerations will be made about the benefit's history as well as its normative treatment by the Federal Constitution of 1988 and its amendments. Finally, the major changes implemented by constitutional amendments nº 103/2019 and nº 49/2020 will be explained.

Keywords: Constitutional Law. Social Security Law. Retirement. Disability. Concept. Historic. Requirement. Computation. Readjustment. Transition Rule. Reemployment.

¹ Procurador do estado de São Paulo. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia.

1. INTRODUÇÃO

Entre as inúmeras inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, algumas implicaram importantes mudanças no tratamento da aposentadoria por invalidez devida aos servidores filiados ao Regime Próprio de Previdência Social.

A relevância desse benefício previdenciário, que tem por intuito proteger o servidor no dramático momento em que é defrontado com a incapacidade permanente para o trabalho, nos impulsiona a tentar compreender a nova feição conferida à aposentadoria por invalidez, agora denominada “aposentadoria por incapacidade permanente”².

Inicialmente, teceremos algumas considerações sobre a conceituação e o histórico desse benefício. Em seguida, abordaremos o tratamento conferido à aposentadoria por invalidez pela Constituição de 1988 e pelas reformas previdenciárias que a modificaram. Então, adentraremos propriamente no estudo das alterações perpetradas pela EC 103/2019, bem como pela Emenda à Constituição estadual nº 49/2020 quanto ao tema.

Ao final, pretendemos ter esclarecido as principais modificações realizadas no tratamento da aposentadoria por invalidez do servidor público pela mais recente reforma: a exigência de que o servidor seja insuscetível de readaptação para que seja caracterizado o direito a tal benefício previdenciário; a imposição de avaliações periódicas do servidor aposentado por invalidez, a fim de verificar se não seria o caso de reversão; as novas regras de cálculo e reajuste desse benefício, que deixa de garantir cálculo mais benéfico àqueles que se invalidarem em decorrência de doença grave, contagiosa ou incurável, entre outras.

Se é certo que, concluído este artigo, restarão ainda muitas questões a serem respondidas a respeito de tais modificações, não é menos certo

2 Segundo Luciano Martinez, essa mudança teria sido motivada pela intenção de superar a carga semântica negativa da expressão “invalidez”, relacionada à ideia de “imprestabilidade”, “inutilidade”, “que, por motivo não apenas relacionado ao equilíbrio financeiro e atuarial, mas também à dignidade do próprio trabalhador, se quis afastar” (*Reforma da Previdência*, p. 36).

que estamos a fornecer, ao menos, um ponto de partida para a construção dessas respostas.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho³, a “aposentadoria por incapacidade permanente é o benefício concedido em decorrência de impossibilidade física ou psíquica do servidor, em caráter permanente, para exercer as funções de seu cargo”.

Interessante observar que a aposentadoria por invalidez foi o primeiro benefício previdenciário a encontrar guarida em nosso ordenamento jurídico. Deveras, a Constituição Brasileira de 1891, a primeira a assegurar um benefício previdenciário, optou exatamente por garantir aposentadoria por invalidez para os servidores públicos, ao estabelecer, em seu artigo 75, que “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Em seguida, legislações esparsas criaram benefícios previdenciários em favor de determinadas categorias de servidores públicos, a exemplo da Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892, que instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, e do Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911, que criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

A Carta Magna de 1934, por seu turno, estabeleceu autêntico sistema previdenciário para os servidores públicos. No que concerne ao benefício de aposentadoria por invalidez, afirmava que a incapacidade para o exercício do cargo ou posto determinaria a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contasse o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, seria concedida com os vencimentos integrais⁴.

Seguindo a mesma trilha, as demais constituições brasileiras disciplinaram o regime previdenciário do servidor público, sempre assegurando a esses o benefício de aposentadoria por invalidez.

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 768.

4 Artigo 170, § 4º: “a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais”.

3. A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A CRFB/1988, ao tratar da aposentadoria por invalidez no âmbito dos RPPS, estabeleceu, originariamente, que o servidor faria jus à aposentadoria por invalidez permanente, sendo os proventos integrais (correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que ocorresse a aposentadoria) quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais ao **tempo de serviço** nos demais casos (artigo 40, § 1º, I). O reajuste dos proventos era paritário, nos termos do § 4º do artigo 40⁵.

A EC 20/1998, que instituiu expressamente o princípio contributivo no âmbito dos regimes próprios de Previdência Social, alterou a redação do artigo 40, § 1º, I, para fazer constar que a aposentadoria por invalidez permanente seria concedida com proventos proporcionais ao **tempo de contribuição**, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

Posteriormente, a reforma introduzida pela EC 41/2003 trouxe profunda alteração no que concerne à forma de cálculo e reajuste do referido benefício. Isso porque o § 3º do artigo 40 da CRFB 1988, com a redação dada pela EC 41/2003, passou a estabelecer regra geral no sentido de que, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, seriam consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes geral e próprio de previdência, devidamente atualizadas, na forma lei.

A matéria foi regulada pela Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Essa, em seu artigo 1º, estabeleceu que o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores vinculados ao RPPS deverá considerar

5 § 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Assim, a base de cálculo da aposentadoria por invalidez, que até então correspondia à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que ocorresse a aposentadoria, passou a corresponder à média aritmética simples das maiores remunerações de contribuição do servidor, na forma estabelecida na Lei nº 10.887/2004.

Além de ter superado a regra da integralidade, a EC 41/2003 estabeleceu que o reajustamento dos benefícios previdenciários deixaria de ser paritário e passaria a ser feito nos termos da lei⁶.

Embora a EC 41/2003 e, posteriormente, a EC 47/2005 tenham previsto regras de transição com o fito de abrandar os efeitos das novas regras de cálculo e reajuste dos proventos de aposentadoria sobre os servidores que já tivessem ingressado no serviço público quando do início da vigência das novas regras, apenas o fizeram em relação às aposentadorias voluntárias.

Por isso, mais tarde, foi editada a EC 70/2012, que criou regra de transição para a proteção das expectativas dos servidores que, tendo ingressado no serviço público antes do início da vigência da EC 41/2003, viessem a alcançar aposentadoria por invalidez.

Desse modo, foi acrescentado o artigo 6º-A ao texto da EC 41/2003 para dispor que o servidor da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – incluídas suas autarquias e fundações – que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação da EC 41/2003 faz jus a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não lhes sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

6 § 8º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Já o parágrafo único do citado artigo 6º-A estabeleceu que se aplicaria ao valor dos proventos de aposentadorias, concedidas com base no *caput*, o disposto no art. 7º da EC 41/2003⁷ (reajuste paritário), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

Em resumo, de acordo com as regras da EC 70/2012, aplicavam-se às aposentadorias por invalidez daqueles que ingressaram no serviço público antes da promulgação da EC 41/2003 as regras da integralidade e paridade, observando-se que os proventos seriam proporcionais ou integrais a depender do motivo que ensejasse a concessão do benefício.

Cumprе alertar que o artigo 6º-A da EC 41/2003 apenas assegurou que os servidores que ingressaram em cargo efetivo antes do advento dessa emenda, se colhidos por invalidez permanente, fariam jus a proventos calculados com base na remuneração do cargo em que se desse a aposentadoria – “integralidade”. Ao contrário do que se chegou a sustentar em sede jurisprudencial, o dispositivo não garantiu a todos esses servidores proventos integrais, o que somente seria possível, nos termos do artigo 40, § 1º, I, da CRFB/1988, caso a incapacidade permanente fosse decorrente de “acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei”.

Nesse ponto, cabe destacar que “a lei que define as hipóteses de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou incurável geradora de invalidez deverá ser de cada unidade federada em observância ao princípio da autonomia”⁸.

7 Art. 7º. Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, estados, Distrito Federal e municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

8 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*, p. 232.

No estado de São Paulo, diante da omissão do legislador quanto a esse tema, entende-se aplicável, com base no artigo 40, § 12, da CRFB/1988⁹, o regramento do Regime Geral de Previdência Social atinente à matéria.

Tem-se, portanto, que o conceito legal de acidente de trabalho aplicável aos servidores paulistas é aquele veiculado pelo artigo 19 da Lei federal nº 8.213/1991¹⁰. Esse dispositivo estabelece que o acidente de trabalho ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Nos termos do artigo 21 da Lei federal nº 8.213/1991, equiparam-se ao acidente do trabalho os seguintes infortúnios:

- I – o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;
- II – o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:
 - a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;
 - b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;

9 § 12 - Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

10 Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. § 1º - A empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador. § 2º - Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho. § 3º - É dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular. § 4º - O Ministério do Trabalho e da Previdência Social fiscalizará e os sindicatos e entidades representativas de classe acompanharão o fiel cumprimento do disposto nos parágrafos anteriores, conforme dispuser o Regulamento.

- c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;
 - d) ato de pessoa privada do uso da razão;
 - e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;
- III – a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;
- IV – o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:
- a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;
 - b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;
 - c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por essa dentro de seus planos para melhor capacitação da mão de obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;
 - d) no percurso da residência para o local de trabalho ou desse para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

A referida lei federal também traz os conceitos de doença profissional e doença do trabalho, equiparando-as ao acidente de trabalho. De acordo com o seu artigo 20, considera-se acidente do trabalho a doença profissional, assim entendida aquela produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social¹¹.

No mesmo sentido, considera-se acidente de trabalho a doença do trabalho, assim entendida aquela adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e que com ele se relacione diretamente, constante da relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social (hoje, Ministério da Economia).

11 Atualmente, esses dois órgãos integram o Ministério da Economia.

Por outro lado, o § 1º do artigo 20 da Lei federal nº 8.213/1991 enumera que não são consideradas como doença do trabalho: a) a doença degenerativa; b) a inerente a grupo etário; c) a que não produza incapacidade laborativa; d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

Quanto à conceituação de “doença grave, contagiosa ou incurável geradora de invalidez”, o artigo 26, inciso II, da Lei federal nº 8.213/1991 confere aos ministérios da Saúde e da Previdência Social a competência para elaborar lista de tais moléstias, a ser atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado.

Atualmente, no entanto, vigora a lista constante do artigo 151 da Lei federal nº 8.213/1991, com a redação conferida pela Lei federal nº 13.135/2015¹², que enquadra na categoria das doenças graves, contagiosas ou incuráveis, as seguintes moléstias: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave,

12 Nesse sentido: “Importante atentar que, desde que editada a Portaria Interministerial MPS/MS nº 2.998/2001, que estabelecia a lista de doenças prevista no artigo 26, II, da Lei federal nº 8.213/1991, até essa recente alteração no teor do artigo 151 da Lei federal nº 8.213/1991, a eficácia desse dispositivo, de natureza transitória, esteve suspensa. Nesse interstício vigorou a lista constante da referida portaria. Contudo, a modificação do artigo 151 pela Lei federal nº 13.135/2015, que incluiu a esclerose múltipla e a hepatopatia grave no rol de doenças nele contemplado, decerto imprimiu-lhe eficácia até que a Administração Federal venha a editar nova portaria. Não se ignora que há certa celeuma quanto ao ponto, mas parece difícil sustentar que o rol previsto na portaria em tela, datada de 2001, possa prevalecer sobre ato normativo mais recente e de hierarquia superior. A corroborar esse posicionamento, tem-se que a intenção de retomar o rol do artigo 151 da Lei federal nº 8.213/1991, em detrimento da lista posta na Portaria Interministerial MPS/MS nº 2.998/2001, consta do Parecer nº 7/2015, elaborado pela Comissão Mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 664/2014, que deu origem à Lei federal nº 13.135/2015. Confira-se: ‘Para o segurado do RPPS, retomamos o rol da lista de doenças do artigo 151 da Lei de Benefícios, que o dispensam do cumprimento de período de carência para o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, mas acrescida de esclerose múltipla e hepatopatia grave, cuja previsão já constava da legislação sobre o Imposto de Renda (Lei nº 7.713, de 1988, art. 6º, XIV)’. (BEDONE, Igor Volpato. FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. *Direito Previdenciário Público*, p. 160).

estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids) ou contaminação por radiação.

4. AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELAS EC 103/2019 E EC 49/2020

De acordo com o texto da reforma levada a efeito pela EC 103/2019, o servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido – quando insuscetível de readaptação –, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo.

No que concerne aos demais entes federados, até que entrem em vigor as respectivas alterações nas legislações previdenciárias, aplicar-se-ão as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC 103/2019, consoante estabelece o § 9º do seu artigo 4º.

A EC 103/2019 e, no âmbito do estado de São Paulo, a EC 49/2020 introduziram diversas alterações no benefício objeto de análise, especialmente em relação às hipóteses de concessão e forma de cálculo. É o que demonstram os seguintes quadros comparativos:

CRFB/1988	CRFB/1988
Redação anterior	Redação dada pela EC 103/2019
Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.	Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

<p>§ 1º – Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:</p>	<p>§ 1º – O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:</p>
<p>I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;</p>	<p>I – por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;</p>

CESP/1989	CESP/1989
Redação anterior	Redação dada pela EC 49/2020
<p>Artigo 126 – Aos servidores titulares de cargos efetivos do estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (NR)</p>	<p>Artigo 126 – O Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do estado de São Paulo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (NR)</p>
<p>§ 1º – (...)</p>	<p>§ 1º – (...)</p>
<p>1 – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (NR)</p>	<p>1 – por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatório realizar avaliações periódicas para verificar a continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma da lei; (NR)</p>

De plano, nota-se a mudança da nomenclatura do benefício, que passa a ser denominado “aposentadoria por incapacidade permanente”, bem como a previsão de novo requisito para aquisição desse benefício: que o servidor seja insuscetível de readaptação. Ademais, a nova norma constitucional prevê a obrigatoriedade de avaliações periódicas com o escopo de verificar a continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria¹³.

A EC 103/2019 deixa a cargo da legislação de cada ente federativo a definição das hipóteses de concessão e da forma de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente.

No âmbito do estado de São Paulo, para regulamentar o artigo 126 da CESP/1989, foi editada a Lei Complementar nº 1.354/2020, que dispôs no seu art. 2º, I, que o servidor público abrangido pelo regime próprio de previdência estadual será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas, no mínimo, a cada 5 (cinco) anos, para verificar a continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, aplicando-se as normas que regem o processo administrativo estadual, naquilo que couber, e também regulamento específico a ser editado pelo chefe do Poder Executivo.

Em virtude do disposto no artigo 26, § 3º, II, da EC 103/2019¹⁴, e no artigo 7º, § 5º, da Lei Complementar estadual nº 1.354/2020¹⁵, a

13 Segundo Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, a EC 103/2019 “constitucionalizou” tanto o instituto da readaptação quanto a exigência de avaliações periódicas do aposentado, até então previstas na legislação de diversos entes federados (CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Manual dos servidores públicos*, p. 134).

14 Art. 26 - Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a Regime Próprio de Previdência Social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (...) § 3º - O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no *caput* e no § 1º: (...) II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

15 Artigo 7º - O cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público titular de cargo efetivo considerará a média aritmética simples das remunerações adotadas como base para

concessão de aposentadoria por incapacidade permanente a servidores federais e paulistas, quando decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho, permanecerá ensejando a incidência de fórmula mais benéfica para o cálculo dos proventos. No entanto, as aposentadorias por incapacidade permanente decorrentes de doença grave, contagiosa ou incurável não mais receberão tratamento diferenciado.

A Lei Complementar nº 1.354/2020 dispôs, ainda, em seu artigo 9º, parágrafo único, que a aposentadoria por incapacidade permanente surtirá efeitos apenas a partir da publicação do ato concessório, rompendo com a tradição estadual de reconhecer efeitos à aposentadoria por invalidez desde a data especificada no laudo médico.

4.1. Requisitos

Consoante referido, o benefício objeto deste estudo será concedido ao servidor público que apresentar incapacidade permanente para o trabalho. Assim, o requisito principal para a aquisição do direito à aposentadoria por incapacidade permanente é a **impossibilidade de exercício das atribuições do cargo público de forma permanente**.

A mais recente Reforma da Previdência, porém, agregou a tal requisito a exigência de que o servidor seja **insuscetível de readaptação** em cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nessa condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.

Outro requisito para que o benefício seja concedido é a realização de **perícia médica oficial**, que irá constatar a incapacidade laborativa do

as contribuições aos regimes de previdência a que o servidor esteve vinculado, atualizadas monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (...) § 5º - No caso de aposentadoria por incapacidade permanente, prevista no artigo 2º, inciso I, desta lei complementar, quando decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho, os proventos corresponderão a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no *caput* e no § 1º.

servidor, bem como a impossibilidade de readaptação¹⁶. No âmbito da União, a Lei federal nº 8.112/90 traz a obrigatoriedade de realização de perícia médica oficial¹⁷. Disposição semelhante é encontrada no regime dos servidores públicos do estado de São Paulo.¹⁸ A competência para realização das perícias médicas no âmbito do estado de São Paulo, com a finalidade de verificar a impossibilidade de exercício do cargo público, é do Departamento de Perícias Médicas do Estado – DPME.

4.2. Cálculo e reajuste

O cálculo do benefício de aposentadoria por invalidez terá regras diferenciadas, a depender dos motivos que ensejarem a incapacidade permanente do servidor público.

Não obstante esse benefício previdenciário seja previsto por norma constitucional de eficácia limitada, a EC 103/2019 trouxe regra provisória para seu cálculo no âmbito da União, até que seja editada lei federal disciplinando a matéria. Já no âmbito do estado de São Paulo, a matéria foi objeto de regulamentação pela Lei Complementar nº 1.354/2020.

Com efeito, dispõe o artigo 26 da EC 103/2019 que, até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a Regime Próprio de Previdência Social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

16 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Reforma Previdenciária*, p. 79.

17 Art. 186. O servidor será aposentado: (...) § 3º Na hipótese do inciso I o servidor será submetido à junta médica oficial, que atestará a invalidez quando caracterizada a incapacidade para o desempenho das atribuições do cargo ou a impossibilidade de se aplicar o disposto no art. 24. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10/12/97.)

18 Art. 223. A aposentadoria prevista no item I do artigo anterior, só será concedida, após a comprovação da invalidez do funcionário, mediante inspeção de saúde realizada em órgão médico oficial.

A concessão de aposentadoria por incapacidade permanente, em regra, ensejará o pagamento de proventos correspondentes a 60% (sessenta por cento) dessa média aritmética, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, de acordo com o art. 10, § 4º, combinado com o art. 26, § 2º, II, da EC 103/2019.

Entretanto, caso a aposentadoria por incapacidade permanente seja decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho, o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, nos termos do art. 10, § 4º, combinado com o art. 26, § 3º, II, da EC 103/2019.

Da mesma forma, no âmbito do RPPS paulista, o **artigo 7º da Lei Complementar estadual nº 1.354/2020** afirma que o cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público titular de cargo efetivo considerará a média aritmética simples das remunerações adotadas como base para as contribuições aos regimes de previdência a que o servidor esteve vinculado, atualizadas monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Assim, caso o servidor paulista seja aposentado por incapacidade permanente, em regra, os proventos de aposentadoria corresponderão a 60% (sessenta por cento) da média aritmética das remunerações adotadas como base para as contribuições, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, consoante dispõe o artigo 7º, § 4º, da referida Lei Complementar estadual.

Na hipótese de a aposentadoria ser decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho, os proventos corresponderão a 100% (cem por cento) da média aritmética das remunerações adotadas como base para as contribuições, nos termos do artigo 7º, § 5º, da Lei Complementar estadual nº 1.354/2020.

Para melhor compreensão da matéria, tem-se as situações hipotéticas a seguir descritas:

Servidor Público A	Situação
Incapacidade decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho	Não
Média remuneratória atualizada (100% do período contributivo)	R\$ 3.000,00
Tempo de contribuição	15 anos
Proventos (60% da média aritmética dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições)	R\$ 1.800,00

Servidor Público B	Situação
Incapacidade decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho	Sim
Média remuneratória atualizada (100% do período contributivo)	R\$ 5.000,00
Tempo de contribuição	3 anos
Proventos (100% da média aritmética dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições)	R\$ 5.000,00

Servidor Público C	Situação
Incapacidade decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho	Não
Média remuneratória atualizada (100% do período contributivo)	R\$ 7.000,00
Tempo de contribuição	26 anos
Proventos (72% da média aritmética dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições)	R\$ 5.040,00

O reajuste do benefício no RPPS da União será de acordo com os moldes previstos para o RGPS, consoante estabelece o artigo 26, § 7º, da

EC 103/2019. Desse modo, aplica-se às aposentadorias por incapacidade permanente a regra prevista no artigo 41-A da Lei federal nº 8.213/1991, que indica o reajuste anual, na mesma data do reajuste do salário mínimo, *pro rata*, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Já no âmbito do RPPS paulista, o reajuste do benefício segue o quanto previsto no artigo 8º da Lei Complementar nº 1.354/2020, que estabelece que os benefícios serão reajustados na mesma data utilizada para fins de reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, com base no Índice de Preços ao Consumidor - IPC, apurado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - Fipe.

4.3. Regra de transição

A reforma previdenciária implementada pelas EC 103/2019 e 49/2020 não estabeleceu regra de transição para o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente. Ao contrário, a EC 103/2019 revogou o artigo 6º-A da EC 41/2003, que estabelecia regra de transição para a aposentadoria por invalidez daqueles que ingressaram no serviço público antes da promulgação da EC 41/2003, enquanto a EC 49/2020 nada dispôs acerca do tema.

Nesse ponto, cabe questionar se não teria havido ofensa ao princípio da confiança legítima, que consagra o direito dos segurados a uma transição razoável. A resposta, aqui, não é simples e somente poderá ser dada com o tempo, eis que, no tocante à aposentadoria por invalidez, a reforma consagrou, ao mesmo tempo, avanços protetivos (a garantia de proventos equivalentes a no mínimo 60% da média aritmética das remunerações) e retrocessos (a incapacidade decorrente de doença grave, contagiosa ou incurável deixou de ser objeto de regra de cálculo mais benéfica).

Por outro lado, em ambas as emendas constitucionais em estudo há previsão de norma que assegura o direito adquirido àqueles que já haviam preenchido as condições necessárias para a incorporação do direito à aposentadoria por invalidez antes da reforma.

No âmbito da União, o artigo 3º da EC 103/2019 previu que concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a Regime Próprio de Previdência Social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor dessa Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

No RPPS do estado de São Paulo encontra-se disposição semelhante, uma vez que, o artigo 3º da EC 49/2020 informa que a concessão de aposentadoria ao servidor público estadual vinculado a Regime Próprio de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor da emenda, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

Desse modo, considerando que o direito ao benefício de aposentadoria por incapacidade permanente é adquirido na data indicada pelo laudo médico oficial como aquela em que se deu a incapacidade para exercício do cargo, nos termos do Decreto estadual nº 29.180/1988¹⁹, caso essa seja anterior à data de entrada em vigor dos respectivos diplomas, o benefício deverá observar os critérios da legislação anterior às reformas implementadas.

5. REVERSÃO

A reversão é forma de provimento derivado consistente no retorno do servidor aposentado ao exercício do cargo público. Para os servidores públicos da União, a Lei federal nº 8.112/1990 prevê, no seu artigo 25, duas hipóteses de reversão: I - por invalidez, quando junta médica oficial declarar insubsistentes os motivos da aposentadoria; ou II - no interesse da adminis-

¹⁹ Artigo 21. Do ato de concessão de aposentadoria por invalidez, a ser expedido pelo órgão de pessoal, deverá constar como data de início da aposentadoria a fixada pelo DPME.

tração, desde que: a) tenha solicitado a reversão; b) a aposentadoria tenha sido voluntária; c) estável quando na atividade; d) a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação; e) haja cargo vago.

Já para os servidores do estado de São Paulo, a Lei nº 10.261/1968 estabelece no seu artigo 35 que a reversão é o ato pelo qual o aposentado reingressa no serviço público a pedido ou *ex officio*. O § 1º do artigo 35 dispõe que a reversão *ex officio* será feita quando insubsistentes as razões que determinaram a aposentadoria por invalidez.

O Supremo Tribunal Federal há muito pacificou o entendimento de que a reversão a pedido, como modalidade de provimento derivado que independe de prévia aprovação em concurso público, não teria sido recepcionada pela CRFB/1988²⁰.

Da mesma forma, parte majoritária da doutrina administrativista sempre teceu críticas à possibilidade de reversão a pedido ou no interesse da Administração na vigência da Constituição Cidadã. De acordo com as lições de José dos Santos Carvalho Filho²¹:

Em nosso entendimento, tais normas são flagrantemente inconstitucionais. Como já se enfatizou, a aposentadoria extingue a relação estatutária e acarreta a vacância do respectivo cargo, não podendo se admitir a ressurreição da relação jurídica definitivamente sepultada. Por outro lado, esse tipo de reversão rende ensejo a que o servidor, depois de abandonar o serviço público, resolva simplesmente desistir de sua inatividade e voltar ao mesmo cargo, deixando sempre fluido e instável o quadro funcional. Não se pode esquecer, ainda, que reingresso dessa natureza ofende frontalmente o princípio da acessibilidade aos cargos públicos mediante prévia aprovação em concurso público, expressamente acolhido no art. 37, II, da vigente Constituição, e isso porque inaugura nova relação estatutária, diversa daquela que se extinguiu pela aposentadoria. O fundamento, aliás, é o mesmo adotado pelo STF para os casos de transferência e ascensão funcional, institutos que, também aceitos anteriormente, como o era a reversão por interesse administrativo, foram banidos do atual sistema por vulneração ao aludido postulado.

20 Nesse sentido: ADI 248-1, rel. min. Celso de Mello, j. 18/11/1993.

21 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 679/680.

Resta confirmado, por conseguinte, que só pode ocorrer a reversão quando houver restabelecimento do servidor aposentado por invalidez ou se houver ato ilegal de aposentadoria, ambas as hipóteses consentâneas com o atual regime estatutário constitucional.

Mas, se alguma dúvida restava sobre o assunto, a EC 103/2019 decerto a desfez. Ora, ao mesmo tempo em que tornou obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, claramente autorizando a reversão do servidor público aposentado por invalidez, a EC 103/2019 também acresceu o § 14 ao artigo 37 da Carta Magna para asseverar que a aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento definitivo do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição, obstando de vez outras espécies de reversão.

Nos termos da EC 103/2019, a lei do respectivo ente federativo deverá disciplinar a reversão, bem como a obrigatoriedade da realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria por invalidez.

A norma prevista pelo artigo 40, § 1º, da CFRB/1988 foi reproduzida no artigo 126, § 1º, 1, da CESP/1989. No plano infraconstitucional, a Lei Complementar estadual nº 1.354/2020 estabeleceu, no artigo 2º, I, a realização de avaliações periódicas obrigatórias, no mínimo, a cada 5 (cinco) anos, para verificar a continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, aplicando-se as normas que regem o processo administrativo estadual, naquilo que couber, e também regulamento específico a ser editado pelo chefe do Poder Executivo. A reversão, no entanto, ainda há de ser melhor disciplinada no âmbito estadual.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou o conceito e breve histórico normativo do benefício previdenciário de aposentadoria por incapacidade permanente devida aos servidores filiados ao Regime Próprio de Previdência Social. Houve destaque em relação às inovações implementadas pela EC 103/2019, bem como pela EC 49/2020.

As aludidas reformas trouxeram inúmeras mudanças ao instituto, podendo-se destacar: a nova nomenclatura do benefício, que passa a ser denominado “aposentadoria por incapacidade permanente”; a previsão de novo requisito para aquisição desse benefício, que passa a depender da demonstração de que o servidor é insuscetível de readaptação; a obrigatoriedade de avaliações periódicas com o escopo de verificar a continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria e nova forma de cálculo e reajuste; a ausência de regra transitória concernente a essa modalidade de aposentadoria.

Se por um lado houve retrocesso, uma vez que as aposentadorias por incapacidade permanente decorrentes de doença grave, contagiosa ou incurável não mais receberão tratamento diferenciado, é cediço que a reforma também trouxe avanços protetivos, pois foi garantida a percepção de proventos equivalentes a no mínimo 60% (sessenta por cento) da média aritmética das remunerações.

Assim, longe de esgotar o tema, o presente estudo, além de apresentar as mudanças implementadas pelas reformas, servirá de ponto de partida para o debate e construção das respostas a respeito de tais modificações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEDONE, Igor Volpato. FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. **Direito Previdenciário Público**. Salvador: Juspodivm, 2018.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

_____. **Manual dos servidores públicos: administrativo e previdenciário**. São Paulo, LuJur Editora, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Reforma Previdenciária**. Salvador: Juspodivm, 2020.

_____. **Manual de Direito Previdenciário**, 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARTINEZ, Luciano. **Reforma da Previdência**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.