

FREDERICO AMADO

PÓS-REFORMA PREVIDENCIÁRIA

COMENTADA

Emenda Constitucional 103/2019,
sua regulamentação e
jurisprudência firmada

De acordo com a jurisprudência do STF, STJ, TNU e TCU.

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Nesta *terceira parte* iremos fechar a obra com chave de ouro. Serão tratados temas previdenciários diversos, especialmente o impacto infraconstitucional da Emenda 103/2019.

Por fim, trataremos da vigência da reforma constitucional e das expressas revogações que foram perpetradas.

1. A SITUAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS, PESCADORES ARTESANAIS E GARIMPEIROS NA REFORMA CONSTITUCIONAL

O Congresso Nacional não aceitou as alterações propostas pelo Governo para a **aposentadoria voluntária** dos trabalhadores rurais, pescadores artesanais e garimpeiros.

Buscou-se a elevação da idade mínima para a aposentadoria e a inserção de um modelo contributivo efetivo com redução de alíquota, que o Congresso Nacional se negou em aprovar forçando a retirada destes pontos em negociação com o Governo.

Desta forma, o único ponto em que a Emenda 103/2019 abordou a aposentadoria voluntária dos trabalhadores rurais e similares foi para a manutenção da idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (art. 201, § 7º, inciso II, da Constituição):

Art. 201.

§ 7º

...

II – 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Dessa forma, entende-se que nada muda para os trabalhadores rurais/similares com a aprovação da Emenda 103/2019 no que concerne à aposentadoria por idade, visto que não é possível aplicar as novas regras de cálculo de benefícios prevista no artigo 26 para os trabalhadores rurais.

Isso porque, como restou mantida a idade mínima para a aposentadoria dos rurais, inexistente regra de transição na Emenda para essa disciplina, pois despendida. Apenas se repetiu regra anterior sem nenhuma inovação.

Logo, quando a cabeça do artigo 26, *caput*¹, pontifica que “até que lei discipline o cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social...” será adotada a média

1. 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 cem por cento do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

de todas as remunerações a partir do plano Real (7/1994), não vejo como aplicar este regramento ao trabalhador rural na aposentadoria por idade, pois a Emenda 103/2019 não traz regra de aposentadoria permanente ou transitória para ele, apenas conservando a idade mínima de 60 anos para o homem e 55 para a mulher sem estabelecer nenhum novo requisito para a concessão ou mesmo sem remeter a nenhuma lei para nova fórmula de cálculo.

Isso fica ainda mais evidente no **§ 2º do artigo 26 da Emenda 103/2019**, que prevê 60% da média dos salários de contribuição com acréscimo de 2% por ano que ultrapassar a 15 anos de contribuição para mulheres e 20 anos para os homens, pois **as remissões feitas não abarcam nenhuma aposentadoria por idade rural**:

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a **sessenta por cento da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição**² no caso:

I – do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II – do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III – de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º; e

IV – do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

Note-se que as regras de transição descritas nos incisos I a IV abarcam apenas aposentadorias do RPPS e aposentadorias urbanas em transição no RGPS, que utilizam idades mínimas acima de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, não se destinando à aposentadoria por idade do trabalhador rural/pescadores artesanais/garimpeiros.

Desta forma, a extensão do regramento para o cálculo da renda dos benefícios do RGPS para o empregado rural, o trabalhador avulso rural, o contribuinte individual rural e o segurado especial que recolhe 20% sobre o salário de contribuição **depende de futura alteração na Lei 8.213/91, não decorrendo de aplicação do artigo 26 da Emenda**.

Já para o segurado especial com contribuição sobre produção rural ou da pesca, esta discussão é inócua, pois a sua aposentadoria por idade já é fixada em um salário mínimo pela Lei 8.213/91.

O Regulamento da Previdência Social, no entanto, adotou como fórmula do salário de benefício em todas as situações a regra do artigo 26, caput, da Emenda 103/2019:

“Art. 32. O salário de benefício a ser utilizado para o cálculo dos benefícios de que trata este Regulamento, inclusive aqueles previstos em acordo internacional, consiste no resultado da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotadas como base para contribuições a regime próprio de previdência social ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, considerados para

2. § 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que **exceder quinze anos de tempo de contribuição** para os segurados de que tratam a alínea “a” do inciso I do art. 19 e do inciso I do art. 21 e **para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social**.

concessão do benefício, atualizados monetariamente, correspondentes a cem por cento do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior a essa competência. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)”.

Já no caso da renda mensal da aposentadoria por idade rural, manteve o regramento do artigo 50 da Lei 8.213/91:

“Art. 56. A aposentadoria por idade do trabalhador rural, uma vez cumprido o período de carência exigido, será devida aos segurados a que se referem a alínea “a” do inciso I, a alínea “j” do inciso V e os incisos VI e VII do caput do art. 9º e aos segurados garimpeiros que trabalhem, comprovadamente, em regime de economia familiar, conforme definido no § 5º do art. 9º, quando completarem cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 1º Para fins do disposto no caput, o segurado a que se refere o inciso VII do caput do art. 9º comprovará o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício ou, conforme o caso, ao mês em que tiver cumprido o requisito etário, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, computados os períodos pelos quais o segurado especial tenha recebido os rendimentos a que se referem os incisos III ao VIII do § 8º do art. 9º. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 2º O valor da renda mensal da aposentadoria de que trata este artigo para os trabalhadores rurais a que se referem a alínea “a” do inciso I, a alínea “j” do inciso V e o inciso VI do caput do art. 9º, para o garimpeiro e para o segurado especial que contribua facultativamente corresponderá a setenta por cento do salário de benefício definido na forma prevista no art. 32, com acréscimo de um ponto percentual para cada ano de contribuição. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 3º O valor da renda mensal do benefício de que trata este artigo para os trabalhadores rurais a que se refere o inciso VII do caput do art. 9º será de um salário-mínimo. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 4º O segurado especial que contribui na forma prevista no § 2º do art. 200 somente fará jus à aposentadoria com valor apurado na forma prevista no § 2º deste artigo após o cumprimento do período de carência exigido, hipótese em que não será considerado como período de carência o tempo de atividade rural não contributivo. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

§ 5º A aposentadoria de que trata este artigo será devida na forma prevista no art. 52. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).”

Por outro lado, a Emenda 103/2019 atinge os **dependentes** dos trabalhadores **rurais**/pescadores artesanais/garimpeiros no benefício de **pensão por morte**, incidindo o novo regramento do artigo 23³ (estudado anteriormente) para os óbitos de trabalhadores rurais, pescadores artesanais e garimpeiros ocorridos a partir do dia seguinte à vigência da reforma.

3. Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teriam direito se fossem aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento.

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda desta qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de cem por cento da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco.

Da mesma forma, a limitação de renda a um salário mínimo do **auxílio-reclusão** feita pelo artigo 27⁴ da Emenda 103/2019 para as prisões em regime fechado ocorridas a partir do dia seguinte à vigência da reforma também atingiu os dependentes dos trabalhadores rurais.

Por fim, a renda da **aposentadoria por incapacidade do trabalhador rural** foi modificada pelo artigo 26 da Emenda, pois o inciso III do § 2º é generalista ao apontar para a “*aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social*”.

Desta forma, exceto para o segurado especial que recolhe sobre produção rural, em que o valor da aposentadoria por incapacidade é fixado em um salário mínimo, deverão ser observadas as seguintes tabelas para homens e mulheres, respectivamente:

HOMENS PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO	COEFICIENTE
20 Anos	60%
21 Anos	62%
22 Anos	64%
23 Anos	66%
24 Anos	68%
25 Anos	70%
26 Anos	72%
27 Anos	74%
28 Anos	76%
29 Anos	78%
30 Anos	80%
31 Anos	82%
32 Anos	84%
33 Anos	86%
34 Anos	88%
35 Anos	90%
36 Anos	92%
37 Anos	94%

4. § 1º Até que lei discipline o valor do auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, seu cálculo se dará na forma da pensão por morte, não podendo exceder o valor de um salário mínimo.

HOMENS PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO	COEFICIENTE
38 Anos	96%
39 Anos	98%
40 Anos	100%

Respeitada a renda mínima de um salário mínimo, para os **homens rurais, pescadores artesanais e garimpeiros**, o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a **sessenta por cento da média** aritmética das 100% das remunerações/salários de contribuição, com **acréscimo de 2%** para cada **ano** que ultrapassar os **20 anos de contribuição**.

Assim, se um segurado rural (homem) do RGPS tiver apenas 25 anos de tempo de contribuição, a renda do benefício será de 70% da média de todos os salários de contribuição desde o Plano Real (7/1994), respeitada a idade mínima referida e a renda não inferior a um salário mínimo.

Curioso notar que, **intencionalmente**, o artigo 26 da Emenda 103/2019 não limita a média de todos os salários de contribuição do segurado a 100%, de modo que o segurado que possuir mais de 40 anos de tempo de contribuição poderá fazer jus a uma aposentadoria por incapacidade que ultrapasse a 100% da média de salários de contribuição desde o Plano Real (competência 7/1994), a exemplo:

HOMENS PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO	COEFICIENTE
41 Anos	102%
42 Anos	104%
43 Anos	106%
44 Anos	108%
45 Anos	110%
E assim sucessivamente	E assim sucessivamente

Para a **aposentadoria por incapacidade da MULHER rural/similar** existe uma regra diferenciada de cálculo da renda mensal no artigo 26, § 5º⁵, da Emenda, que prevê a **progressão a contar de 15 anos**, e não de 20 anos de contribuição em todos os casos:

5. § 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que **exceder quinze anos** de tempo de contribuição para os segurados de que trata a alínea "a" do inciso I do art. 19 e do inciso I do art. 21 e **para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social**.

MULHERES PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO	COEFICIENTE
15 Anos	60%
16 Anos	62%
17 Anos	64%
18 Anos	66%
19 Anos	68%
20 Anos	70%
21 Anos	72%
22 Anos	74%
23 Anos	76%
24 Anos	78%
25 Anos	80%
26 Anos	82%
27 Anos	84%
28 Anos	86%
29 Anos	88%
30 Anos	90%
31 Anos	92%
32 Anos	94%
33 Anos	96%
34 Anos	98%
35 Anos	100%
E assim sucessivamente	E assim sucessivamente

Dessa forma, o coeficiente mínimo será de 60% e o máximo não está limitado pela legislação constitucional transitória.

Poderão ser **excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício**, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade dos militares.

Ao menos no caso de aposentadoria por incapacidade permanente quando decorrer de **acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho** (artigos 19, 20 e 21 da Lei 8.213/91), os proventos da aposentadoria por incapacidade permanente serão sempre **integrais**, correspondendo a 100% da média de todos os salários de contribuição do segurado desde o Plano Real, independentemente do tempo de contribuição vertido ao RGPS, nos termos do artigo 26, § 3º, inciso II, da Emenda 103/2019:

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

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

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

Desta forma, de modo lastimável se volta a uma sistemática anterior à Lei 9.032/95, em que os benefícios por incapacidade laboral por acidente do trabalho possuíam uma sistemática de cálculo mais favorável, considerando que ninguém em sã consciência se programa para ser inválido (incapacidade permanente).

2. NÃO RECEPÇÃO DO ARTIGO 29-C DA LEI 8.213/91 (REGRA 85/95 E 86/96 PARA MULHERES E HOMENS)

Até o advento da Lei 13.183/2015, o fator previdenciário era sempre compulsório no cálculo do salário de benefício da aposentadoria por tempo de contribuição.

Após essa regra, foi criada uma exceção consistente no sistema de pontuação 85/95 (mulheres/homens), que progrediu na pontuação 86/96 em 31.12.2018.

No entanto, com a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima pela Emenda 103/2019, **regra de pontuação 86/96, que consta(va) do artigo 29-C da Lei 8.213/91**, tornando flexível o fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, **não foi recebida pela reforma constitucional**, que extinguiu a regra permanente da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima que consta(va) da Lei 8.213/91, **ressalvada a formação do direito adquirido à mencionada pontuação até o dia da publicação da Emenda:**

“Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for: (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

I – igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

II – igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

§ 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

§ 2º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em: (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

I – 31 de dezembro de 2018; (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

II – 31 de dezembro de 2020; (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

III – 31 de dezembro de 2022; (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

IV – 31 de dezembro de 2024; e (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

V – 31 de dezembro de 2026. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

§ 3º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 2º, o tempo mínimo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será de, respectivamente,

trinta e vinte e cinco anos, e serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)

§ 4º Ao segurado que alcançar o requisito necessário ao exercício da opção de que trata o caput e deixar de requerer aposentadoria será assegurado o direito à opção com a aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito nos termos deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.183, de 2015)².

Daí que para os antigos segurados que no dia da publicação da Emenda 103/2019 (13/11/2019) não tinham ainda adquirido o direito à pontuação do artigo 29-C da Lei 8.213/91, resta o enquadramento nas regras de transição constitucionais.

3. SISTEMA ESPECIAL DE DADOS – ARTIGO 12

Art. 12. A União instituirá **sistema integrado de dados** relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o *caput* disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação.

§ 2º É **vedada a transmissão** das informações de que trata este artigo a qualquer pessoa física ou jurídica para a prática de atividade **não relacionada à fiscalização** dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o *caput*.

Restou prevista a criação pela União de um Sistema Integrado de Dados para inibir ilicitudes, que deverá ser composto por dados previdenciários de todos os regimes públicos e privados de previdência, remunerações, dados assistenciais, devendo ser abastecido por todas as esferas de governo, cuja finalidade será a fiscalização.

Com esse novo sistema será possível o cruzamento de dados para fiscalizar acumulações indevidas entre remunerações, benefícios previdenciários e assistenciais. Até o momento, infelizmente, ainda não foi criado”.

4. TEMPO FICTÍCIO, TEMPO ESPECIAL, CNIS DO SEGURADO ESPECIAL E NULIDADE DO ATO DE CONCESSÃO DA APOSENTADORIA – ARTIGO 25

Reuniu-se no artigo 25 temas diferentes que serão estudados abaixo de maneira separada:

Art. 25. Será **assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício** no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, para fins de concessão de aposentadoria, observado, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Para fins de comprovação de atividade rural exercida até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, o prazo de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 38-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, será prorrogado até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS atingir a cobertura mínima de 50% dos trabalhadores de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição Federal, apurada conforme quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD.

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

§ 3º Considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias.

CAPUT – A vedação ao tempo de contribuição fictício foi introduzida no RGPS e RPPS pela Emenda 20/1998 (16/12/1998):

“Art. 4º da EC 20/98 – Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição”.

“Art. 40, CF: § 10 – A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”

Nesse sentido, a jurisprudência do STJ somente admite o direito adquirido às contagens de tempo de serviço fictícias até o advento da Emenda 20/1998, a exemplo da decisão tomada no ROMS 20.855, de 14/06/2007:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONTAGEM EM DOBRO PARA FINS DE APOSENTADORIA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS ANTES DA PUBLICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98. DIREITO RECONHECIDO. PRECEDENTE. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO. 1. O servidor celetista estabilizado do Estado do Rio Grande do Sul que, por força do disposto no art. 276 da Lei Complementar 10.098/94, passou a ser submetido ao regime estatutário e preencheu os requisitos exigidos na legislação pertinente antes do advento da Emenda Constitucional 20/98 tem direito à contagem em dobro do período de licença-prêmio não gozada, para fins de aposentadoria. Precedente. 2. A decisão da Suprema Corte nos autos da ADI 1.150/RS (Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno) não albergou o disposto no art. 276, caput, da Lei Complementar Estadual 10.098/94, razão por que permanece válida a regra que determina a submissão ao regime estatutário dos estabilizados que foram contratados pelo Estado do Rio Grande do Sul sob o Regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. 3. O disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, que veda a contagem de tempo de contribuição fictício, não se aplica à recorrente. A conversão postulada refere-se a períodos de licença-prêmio adquiridos antes da promulgação da Emenda Constitucional 20/98, que acrescentou esse dispositivo, mas assegurou, em seus arts. 3º e 4º, a concessão de aposentadoria conforme a legislação pretérita para aqueles que, na sua vigência, cumpriram

os requisitos exigidos. 4. A decisão da Suprema Corte nos autos da ADI 872/RS (Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno) também não atinge o direito postulado no mandado de segurança. O pedido de contagem de tempo de serviço em dobro de período de licença-prêmio não gozada não é formulado com fundamento na inconstitucional Lei Estadual 9.868/93, mas na própria Lei Complementar Estadual 10.098/94, que trata do regime estatutário. 5. Recurso ordinário provido”.

De efeito, esta vedação foi instituída pela Emenda 20/1998, não tendo eficácia re-reativa de acordo com o STF:

“De acordo com a orientação firmada neste Tribunal, o servidor que completou o tempo de serviço para usufruir da licença-prêmio em momento anterior à vigência da EC 20/1998, e não o fez, tem direito a computar em dobro o tempo correspondente à licença para fins de aposentadoria.” (AI 725.444-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 7-2-2012, Segunda Turma, DJE de 23-2-2012.)

Aliás, desde a extinta Portaria MPS 154/2008 (artigo 11, inciso III) admite a expedição de certidão de tempo de contribuição com tempo de serviço fictício prestado até o advento da Emenda 20/1998, no que foi preservado na Portaria MTP 1.467/2022.

Entende-se como **tempo fictício** aquele considerado em lei como tempo de contribuição para fins de concessão de aposentadoria sem que tenha havido, por parte do servidor, a prestação de serviço ou a correspondente contribuição⁶.

O **primeiro problema jurídico** é que esta é uma zona cinzenta no Direito Previdenciário, pois nenhuma lei até hoje foi editada para enunciar o que se caracteriza como tempo de contribuição fictício, especialmente no RGPS.

Por certo, o artigo 55, II, da Lei 8.213/91 consagra uma ficção de cômputo de tempo de contribuição, pois permite contar como tempo de contribuição o período de gozo de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, mesmo não havendo recolhimento efetivo ou presumido da contribuição previdenciária, se intercalados por recolhimentos.

É no RPPS que se concentram os exemplos de ficção, como a vedação do cômputo e dobro de licença prêmio não gozada adquirida após 16/12/1998.

Outrossim, é forçoso reconhecer que o artigo 103, § 2º, da Lei 8.112/90, ao dispor que “será contado em dobro o tempo de serviço prestado às Forças Armadas em operações de guerra” não foi recepcionado pela EC 20/1998, não podendo ser aplicado para a contagem de tempo de contribuição em dobro em razão da participação do militar da União em potenciais, futuras e indesejáveis guerras.

Ademais, de acordo com o TCU (Acórdão 6105/2017 Primeira Câmara), não é possível computar o tempo de inatividade para fins de nova aposentadoria após o advento da EC 20/1998, a qual derogou o § 1º⁷ do art. 103 da Lei 8.112/1990, mesmo aquele decorrido sob a égide da EC 41/2003, uma vez que a contribuição do servidor inativo é inferior à do ativo e não há contribuição por parte da União, suas autarquias e fundações quando o servidor está na inatividade.

6. Artigo 195, §1º, da Portaria MTP 1.467, de 2 de junho de 2022.

7. § 1º O tempo em que o servidor esteve aposentado será contado apenas para nova aposentadoria.

O segundo problema (e bem maior) é o texto do artigo 25 da Emenda. Certamente quem escreveu esse dispositivo não tinha conhecimento de que a Emenda 20/1998 já havia vedado o cômputo do tempo de contribuição fictício.

Esse artigo constitucional simplesmente permite em sua literalidade que cerca de 21 anos de tempo de contribuição fictícios prestados entre 16/12/1998 e a data da publicação da Emenda 103/2019 sejam considerados no RGPS, inclusive vindos do RPPS via contagem recíproca com a emissão de CTC (Certidão de Tempo de Contribuição).

PARÁGRAFO PRIMEIRO – De acordo com o artigo 38-B da Lei 8.213/91, com redação dada pela Lei 13.846/2019, a partir de 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial ocorrerá, exclusivamente, pelas informações constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais.

Dessa forma, com base no artigo 25, § 1º da Emenda 103/2019, esse prazo será dilatado por prazo indeterminado se, a partir de 1/1/2023, o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS não atingir a **cobertura mínima de 50% dos segurados especiais**, apurada conforme quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD. **Até o momento, infelizmente, ainda não foi criado**”.

PARÁGRAFO SEGUNDO – A conversão do tempo especial em comum era garantida pelo artigo 57, § 6º, da Lei 8.213/91:

“§ 5º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para efeito de concessão de qualquer benefício. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)”.

Com a vedação do artigo 26, § 2º, da Emenda 103/2019, apenas dar-se-á a **conversão do tempo especial em comum prestado até o dia da sua publicação**, não tendo o § 5º do artigo 57 da Lei 8.213/91 sido recebido pela novel reforma constitucional.

Logo, é VEDADA A CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM prestado após a data da publicação da reforma previdenciária, sendo um duro golpe nos segurados que REALMENTE exercem atividades nocivas, que não mais poderão ter cômputo diferenciado para uma aposentadoria comum acaso não preencham os requisitos para a aposentadoria especial.

O previdenciarista que labora nesta área sabe que a maioria das demandas envolvendo o tempo especial não são de concessão da aposentadoria especial, e sim de conversão de tempo especial em comum.

É certo que antes da reforma constitucional havia um grande exagero no ativismo judicial especialmente no STJ no tema aposentadoria especial, tais como as teses dos agentes nocivos exemplificativos e a concessão por mera periculosidade sem danos à saúde.

No entanto, após um acordo no Senado na votação em segundo turno, a vedação de enquadramento de tempo especial por periculosidade foi retirada do texto da Emenda 103/2019, o que, em tese, conserva a jurisprudência do STJ pelo enquadramento.

Ficou acordado que haverá uma lei complementar para regulamentar o tema, a fim de beneficiar os vigilantes que laboram com o uso de arma de fogo. Não se sabe, por hora, se outras categorias que laboram com atividades de risco serão inseridas no texto final da citada lei complementar, a exemplo dos eletricitários com labor em altas tensões.

O Poder Judiciário havia criado um “monstro” que perdeu o controle, tanto que o índice de concessão judicial de aposentadorias especiais em 2019 atingiu a 60% dos casos.

Até vigilantes sem uso de arma de fogo que laboram em uma sala segura com monitoração de câmeras de vigilância estavam conseguindo se aposentar especial judicialmente.

É certo também que a Administração Pública também possui a sua parcela de culpa na criação desse “monstro”, tanto na parte de custeio quanto na parte da gestão do tempo especial em razão de deficiências gerenciais, a exemplo da não atualização do Anexo IV do Decreto 3.048/99.

Por outro lado, o sistema de pontuação outrora estudado para a aposentadoria especial somado à vedação de conversão de tempo especial em comum são **golpes excessivos para conter o ativismo judicial**, prejudicando o legítimo trabalhador que efetivamente tem danos à saúde pela atividade nociva.

Dessa forma, discordo do ativismo judicial (especialmente no STJ) no tempo especial na sistemática anterior à Emenda 103/2019, bem como critico a atual sistemática inaugurada pela reforma constitucional.

Estávamos no Polo Norte. E agora fomos jogados para o Polo Sul. Opino que deveríamos ter ficado em zona intermediária, ou seja, na Linha do Equador. Não sou adepto de extremismos.

Esta é minha opinião sincera sobre tempo especial, área que laborei especializado entre os anos de 2014 e meados de 2019 na Procuradoria Federal na Bahia na representação judicial do INSS.

Sei que serei duplamente criticado por esta posição intermediária, tanto por quem defende os segurados, quanto pelos colegas que atuam na representação do INSS, mas é realmente a minha opinião na condição de autor e professor de Direito Previdenciário e dela jamais fugirei.

Melhor seria aumentar a fiscalização nas empresas e alterar toda a sistemática de prova do tempo especial por agentes nocivos para restringir o benefício a quem realmente danificou a saúde pela efetiva e permanente exposição, mas isso infelizmente não ocorreu.

PARÁGRAFO TERCEIRO – De acordo com o artigo 25, § 3º, da Emenda 103/2019, “*considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias*”.

Este dispositivo vem expressar uma causa de NULIDADE CONSTITUCIONAL do ato de concessão de aposentadoria em RPPS com irregularidades consistentes na consideração de TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO INDEVIDO.

Infelizmente, a prática desses atos administrativos ilícitos, quer por dolo ou culpa, é comum em Regimes Próprios de Previdência Social.

A contagem recíproca do tempo de contribuição do RGPS ao RPPS só é lícita com a emissão de CTC (certidão de tempo de contribuição) pelo INSS, sob pena de não ser efetivada a compensação financeira, conforme referendado pela Lei 13.846/2019⁸.

Como exemplo, a emissão de CTC pelo INSS será negada se o período de labor autônomo prestado por segurado não for acompanhado do devido recolhimento da contribuição previdenciária ou recolhimento da indenização previdenciária correspondente, nos termos do artigo 45-A da Lei 8.212/91.

Não obstante isso, diversas esferas de governo, inclusive na área federal, descumprem esse regramento decorrente do Princípio da Contributividade, inclusive o Tribunal de Contas.

Cuida-se de decisão da lavra do Plenário do TCU (TC 012.621/2016-1) que considerou legal o ato de concessão de aposentadoria de magistrado integrante dos quadros do TRF da 4ª Região, considerando período de exercício de advocacia privada autônoma sem o recolhimento de contribuição previdenciária à época da prestação do labor ou de ulterior indenização previdenciária correspondente sem a emissão de CTC pelo INSS.

A decisão foi tomada em 19/6/2019 e tratou de tempo de exercício de advocacia prestado anteriormente à Emenda 20/1998, admitindo-o mesmo sem o recolhimento da contribuição previdenciária com lastro no artigo 77 da LOMAN, regra que evidentemente não possui recepção constitucional.

Espera-se que com o advento da Emenda 103/2019, que veio dar uma resposta a órgãos como o Tribunal de Contas da União e TRF da 4ª Região, haja respeito à legislação previdenciária que não pode ser flexibilizada em favor de quem quer que seja.

Uma questão que trará polêmica é o prazo de autotutela para a revisão das concessões irregulares. Ao que parece, por se tratar agora de vício constitucional, a **nulidade poderá ser reconhecida a qualquer tempo**, especialmente para as novas concessões.

Nesse sentido, **o STF vem afastando a decadência quinquenal para a autotutela na revisão de atos administrativos inconstitucionais:**

MS 29323 / DF – DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO

8. É vedada a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS por regime próprio de previdência social sem a emissão da CTC correspondente, ainda que o tempo de contribuição referente ao RGPS tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor.

Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 12/02/2019

Órgão Julgador: Primeira Turma

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. NOVO MODELO CONSTITUCIONAL PARA O PROVIMENTO DE SERVENTIAS JUDICIAIS. RESPEITO AOS DIREITOS DOS TITULARES DE SERVENTIAS QUE TOMARAM POSSE ANTES DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ESTATIZAÇÃO À PARTIR DA VACÂNCIA OU DAS NOVAS SERVENTIAS CRIADAS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO EM SITUAÇÃO DE FLAGRANTE DESRESPEITO AO ARTIGO 31 DO ADCT. ORDEM DENEGADA. **1. O prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 não alcança situações flagrantemente inconstitucionais, sob pena de subversão das determinações inseridas na Constituição Federal, conforme já assentado pela jurisprudência desta CORTE. Precedentes.** 2. A Constituição Federal de 1988 instituiu novo modelo estrutural de serventias judiciais, consagrando a exclusividade dos cartórios judiciais estatizados, sendo que o regime privatizado somente poderá perdurar, de forma transitória, enquanto os titulares empossados antes da CF/88 mantiverem suas respectivas serventias. 3. Respeito aos direitos dos titulares, na manutenção de sua serventia judicial originária, cujo provimento fora anterior à CF/88. Impossibilidade de prorrogação do modelo privatizado por meio de sucessivas remoções ou permutas para novas serventias realizadas após a Constituição Federal de 1988. 4. Inexistência de direito líquido e certo na permanência de titularidade de serventias judiciais, em caráter privado, obtidas após a CF/88, qualquer que seja a forma de provimento. 5. Mandado de Segurança a que se denega a ordem.

5. CONTRIBUIÇÕES PIS/PASEP (ALTERAÇÃO ARTIGO 239 DA CONSTITUIÇÃO)

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, **outras ações da previdência social** e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar n.º 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no *caput*, **no mínimo, vinte e oito por cento** serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

§ 1º Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, ~~pele menos quarenta por cento~~ serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 5º Os programas de desenvolvimento econômico financiados na forma do § 1º e seus resultados serão anualmente avaliados e divulgados em meio de comunicação social eletrônico e apresentados em reunião da Comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166.”

Nos termos do artigo 51, do Decreto 4.524/2012, a alíquota da contribuição **PIS/PASEP** aplicável sobre o **faturamento** será de **0,65%**, salvo as situações diferenciadas. Constitui a hipótese de incidência da contribuição PIS/PASEP o auferimento de receita pela pessoa jurídica de direito privado.

Eis as alterações constitucionais no artigo 239:

- a) A contribuição PIS/PASEP poderá financiar benefícios previdenciários;
- b) O repasse mínimo de recursos para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, caiu de 45% para 28%;
- c) Instituiu-se avaliação anual de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES em reunião da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados Federais.

6. CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO LÍQUIDO DOS BANCOS – ARTIGO 32

Art. 32. Até que entre em vigor lei que disponha sobre a alíquota da contribuição de que trata a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, esta será de vinte por cento no caso das pessoas jurídicas referidas no inciso I do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

A Lei 7.689/88 instituiu contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, ao passo que o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105 cita OS bancos de qualquer espécie.

Dessa forma, o artigo 32 da Emenda 103/2019 elevou para 20% a contribuição social sobre o lucro líquido dos bancos.

A alíquota anterior era de 15% desde 1/1/2019 (já foi de 20% anteriormente), devendo ser respeitada a Noventena em razão da elevação da carga tributária no âmbito da seguridade social.

A vigência deste dispositivo é fixada em 1/3/2020 pelo artigo 36 da Emenda Constitucional 103/2019.

7. EXTINÇÃO DA DRU NA SEGURIDADE SOCIAL

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 76.....

§ 4º A desvinculação de que trata o *caput* **não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.** (NR)”

Toda a sociedade deverá financiar a seguridade social brasileira, de maneira direta ou indireta, ante o seu caráter universal que objetiva a proteção do povo contra os

riscos sociais selecionados pelo legislador, consoante o interesse público, através de prestações na área da saúde pública, assistência e previdência social.

Contudo, havia uma exceção “temporária” no artigo 76, do ADCT, da Constituição, que criou a **DRU – Desvinculação de Receitas da União**, prorrogada até 31 de dezembro de 2015 pela Emenda Constitucional nº 68/2011, que permitiu que até 20% do montante arrecadado com as contribuições sociais tenham destinação diversa.

Coube à Emenda Constitucional 93/2016 prorrogar e ampliar a DRU, que agora abarca 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data até 31 de dezembro de 2023⁹.

Com o advento da Emenda 103/2019, **a DRU não mais se aplica às contribuições para a seguridade social**, tendo havido perda de interesse governamental na sua manutenção nesta área, pois desde o ano de 2016 as despesas da seguridade social passaram a superar as receitas, limitando-se o superávit ao ano de 2015.

Mesmo após a **Emenda 103/2019** a DRU de 30% foi afastada da seguridade social, conforme o artigo 76, §4º, do ADCT:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e às receitas patrimoniais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024)

...

§ 4º A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

No âmbito federal, considerando todas as receitas e despesas da seguridade social, **esta passou a ser deficitária desde o ano de 2016 (- 54,48 bilhões de reais)**, conforme dados da ANFIP¹⁰:

9. Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

10. Análise da Seguridade Social em 2017.