

A INTERPRETAÇÃO DO ART. 22 DA EC Nº 103/2019 E A CONTROVÉRSIA SOBRE O CÁLCULO DOS PROVENTOS DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL COM DEFICIÊNCIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE MATERIAL

Washington Miranda Bento do Amaral¹
Ana Cristina Madruga Estrela²

RESUMO: O presente artigo analisa a controversa interpretação do art. 22 da Emenda Constitucional nº 103/2019 no que tange ao cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público federal com deficiência. O estudo percorre a evolução constitucional do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destacando as sucessivas reformas que alteraram os requisitos de concessão e as formas de cálculo, desde o modelo original de integralidade e paridade até a consolidação do cálculo pela média aritmética. O foco central reside no conflito entre a aplicação automática da média (prevista na Lei Complementar nº 142/2013 e referenciada pela EC nº 103/2019) e o direito às regras de transição que asseguram proventos integrais aos servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003. Utilizando a técnica da interpretação conforme a Constituição, o trabalho questiona a atual diretriz administrativa (Portaria SGP/SEDGG/ME nº 10.360/2022), que impõe o cálculo pela média a todos os servidores com deficiência, independentemente da data de ingresso. Conclui-se que tal prática pode configurar discriminação indireta e afronta ao princípio da igualdade material, ao conferir um tratamento previdenciário menos vantajoso justamente ao grupo em situação de maior vulnerabilidade.

Palavras-Chave: Servidor Público Federal. Pessoa com Deficiência. Aposentadoria. Cálculo dos Proventos. EC nº 103/2019.

1

ABSTRACT: This article analyzes the controversial interpretation of Article 22 of Constitutional Amendment No. 103/2019 regarding the calculation of retirement benefits for federal public servants with disabilities. The study traces the constitutional evolution of the Social Security Regime for Public Servants, highlighting successive reforms that altered granting requirements and calculation methods - transitioning from the original model of full pay and parity to the consolidation of the arithmetic average calculation. The central focus lies on the conflict between the automatic application of the average calculation (provided for in Complementary Law No. 142/2013 and referenced by the 2019 reform) and the right to transition rules that ensure full benefits for servants who entered public service by December 31, 2003. Using the technique of "interpretation in accordance with the Constitution," the paper questions the current administrative directive (Ordinance SGP/SEDGG/ME No. 10,360/2022), which imposes the average calculation on all servants with disabilities, regardless of their entry date. The study concludes that such practice may constitute indirect discrimination and an affront to the principle of substantive equality, as it provides a less advantageous pension treatment to a group in a situation of greater vulnerability.

Keywords: Federal Public Servant; Person with Disability; Retirement; Calculation of Benefits; Constitutional Amendment No. 103/2019.

¹Especialista em Direito Administrativo pela PUC-MG, Christian Business School – CBS.

²Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela UFPB - coautora/orientadora. Christian Business School – CBS.

I. INTRODUÇÃO

A aposentadoria do servidor público federal é disciplinada pelo regime próprio de previdência social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição da República. Trata-se de regime de caráter contributivo e solidário, destinado exclusivamente aos ocupantes de cargos efetivos, com regras distintas daquelas aplicáveis ao regime geral de previdência social (RGPS). Ao longo das sucessivas reformas constitucionais, especialmente após as Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 103/2019, o modelo sofreu profundas alterações, tanto no tocante aos requisitos para aposentadoria quanto na forma de cálculo dos proventos.

Historicamente, os servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 puderam, desde que preenchidos os requisitos das regras de transição, aposentar-se com integralidade e paridade, isto é, com proventos correspondentes à última remuneração do cargo efetivo e reajustados na mesma proporção e na mesma data dos servidores em atividade. A Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou substancialmente esse panorama ao instituir, como regra permanente, o cálculo dos proventos com base na média aritmética das contribuições, afastando a integralidade como critério geral. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 aprofundou o modelo contributivo e redefiniu as regras de cálculo no âmbito dos regimes próprios, mantendo a sistemática da média e estabelecendo novos parâmetros para sua apuração.

No que se refere à aposentadoria do servidor com deficiência, regulamentada com fundamento no art. 40, § 4º, inciso I, da Constituição (redação dada pela EC nº 47/2005) e posteriormente reestruturada no novo modelo constitucional, observa-se que o cálculo dos proventos atualmente segue a regra da média das contribuições. Isso ocorre mesmo quando o servidor com deficiência tenha ingressado no serviço público antes de 31/12/2003, hipótese em que, para as aposentadorias comuns, ainda subsiste a possibilidade de integralidade e paridade pelas regras de transição. Assim, diferentemente das demais modalidades de aposentadoria, a aposentadoria da pessoa com deficiência não assegura, na prática, a aplicação dessas garantias históricas de cálculo mais favorável.

Tal distinção suscita relevante debate constitucional. Ao estabelecer tratamento potencialmente menos vantajoso justamente ao servidor que se encontra em situação de maior vulnerabilidade, a disciplina normativa pode afrontar o princípio da igualdade material, que impõe ao legislador o dever de conferir proteção diferenciada para compensar desigualdades fáticas. Se a aposentadoria especial da pessoa com deficiência, concebida como instrumento de

inclusão e compensação, resulta em cálculo menos benéfico do que aquele assegurado a servidores sem deficiência em idêntica situação temporal de ingresso, há espaço para sustentar possível inconstitucionalidade da forma de cálculo dos proventos pela média das contribuições por proteção insuficiente e discriminação indireta à luz do princípio da igualdade material.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo consiste em uma pesquisa qualitativa e jurídico-dogmática, baseada na análise minuciosa da legislação e do ordenamento jurídico brasileiro referente ao Regime Próprio de Previdência Social. O trabalho emprega um método histórico e evolutivo para examinar as alterações estruturais promovidas pelas sucessivas Emendas Constitucionais (nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 103/2019), além de analisar leis complementares como a LC nº 142/2013 e regulamentações administrativas recentes, como a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 10.360/2022.

A pesquisa também se fundamenta na análise da jurisprudência dos tribunais superiores selecionada de casos de grande repercussão na mídia especializada e na base de dados do Planalto, destacando-se a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na superação da omissão legislativa por meio de Mandados de Injunção e na edição da Súmula Vinculante nº 33.

Paralelamente, utiliza-se o aporte doutrinário de estudiosos constitucionalistas, com especial ênfase nas lições de Luís Roberto Barroso, para estruturar a aplicação dos princípios da interpretação conforme a Constituição e da igualdade material. Essa integração entre normas, decisões judiciais e teoria jurídica permite uma análise crítica sobre a possível ocorrência de discriminação indireta no cálculo dos proventos dos servidores com deficiência.

3. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO APÓS 1988

Com a promulgação da Constituição da República de 05/10/1988 (CF/88), os servidores públicos foram mantidos sob regime previdenciário próprio, disciplinado pelo art. 40, em continuidade, ainda que com ajustes pontuais, ao modelo anteriormente previsto na Constituição de 1967 (arts. 100 e 101).

Na redação originária, o texto constitucional estabelecia disciplina relativamente sintética, com reduzido detalhamento de requisitos e critérios, limitando-se essencialmente a definir as modalidades de aposentadoria (por invalidez, compulsória e voluntária) e a fixar parâmetros gerais para sua concessão. No caso da aposentadoria voluntária, previa-se tempo

mínimo de serviço para a obtenção de proventos integrais ou proporcionais, conforme o período efetivamente trabalhado, revelando um modelo normativo ainda pouco densificado, que seria posteriormente substancialmente reformulado pelas sucessivas emendas constitucionais (Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 103/2019).

O sistema previdenciário brasileiro é amplamente regulado pela Constituição. Para os fins aqui visados, é possível dividi-lo em Regime Geral, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada e gerido pelo INSS, e em Regime Próprio, aplicável aos servidores públicos e gerido por cada ente estatal (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). No *Regime Geral*, o sistema sempre foi contributivo, desde o início da vigência da Constituição, mas não no Regime Próprio. Em ambos, o regime original era de repartição simples, pago com verbas do orçamento público, e não de capitalização, em que cada segurado constitui a sua própria poupança ao longo do tempo. O Regime Geral sempre conteve um teto de benefícios, ao passo que no Regime Próprio os proventos da inatividade eram integrais - vale dizer, no mesmo valor da remuneração em atividade - assegurando-se aos inativos a paridade, isto é, os mesmo reajustes e aumentos dos que estavam em atividade.

Ao longo dos anos, todavia, o sistema foi sendo sucessivamente reformado, por emendas constitucionais e legislação integradora, para adaptá-lo às novas realidades fiscais, demográficas e de expectativa de vida. Isso porque, além da demanda por serviços do Estado (e do fim da inflação, que antes mascarava as contas públicas), as pessoas passaram a viver mais e as famílias a terem menos filhos. [...] (BARROSO, 2025, p. 277)

Vejamos o que dispunha o artigo 40, em sua redação original:

Art. 40. O servidor será aposentado:

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

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

[...]

§ 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.

[...]

(CF/88)

A primeira reforma previdenciária do período pós-1988 ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998 (EC nº 20/1998), apenas dez anos após a entrada em vigor da Constituição, promovendo alterações estruturais no regime próprio dos servidores públicos.

Dentre as principais mudanças, destacam-se a limitação da aposentadoria aos titulares de cargo efetivo, a exigência de, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se daria a aposentadoria, a instituição do caráter contributivo obrigatório do regime, a fixação de idade mínima para as aposentadorias voluntárias e a exclusão dos docentes do magistério superior do regime especial até então assegurado aos professores.

Em razão do endurecimento dos requisitos, a EC nº 20/1998 instituiu regras de transição (art. 8º) para os servidores que ainda não haviam implementado as condições para aposentadoria, bem como resguardou o direito daqueles que já haviam preenchido os requisitos sob a disciplina anterior (art. 3º), inclusive com a possibilidade de isenção da contribuição previdenciária para quem optasse por permanecer em atividade (art. 3º, § 1º). Vejamos algumas das principais alterações previdenciárias com a EC nº 20/1998:

No setor público, para os que já estavam trabalhando antes da reforma, a idade mínima foi fixada em 53 anos e 30 de contribuição para homens e 48 anos e 25 de contribuição para mulheres. No caso das aposentadorias integrais, era necessário cumprir um pedágio adicional de 20% do tempo que faltava para a aposentadoria antes da reforma e de 40% para aposentadorias proporcionais. Além disso, o servidor teria que comprovar, um período mínimo de 10 anos no serviço público e de 5 no cargo em que pretendia se aposentar. Entre outras medidas também foram extintos: o acúmulo de aposentadorias, a contagem fictícia do tempo de serviço e as aposentadorias de legislação especial, como aeronautas, juízes e professores universitários. Também deixaram de existir as aposentadorias proporcionais para quem não estava em nenhum regime de Previdência na data em que a Reforma entrou em vigor. (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2023, p. 71)

Não obstante as alterações promovidas, o cálculo dos proventos permaneceu vinculado à remuneração do cargo efetivo em que se desse a aposentadoria, garantindo-se, nos termos do art. 40, §§ 3º e 8º, a integralidade (correspondente à totalidade da remuneração) e a paridade com os servidores em atividade.

A segunda reforma da previdência foi implementada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 (EC nº 41/2003), que promoveu significativas alterações no regime previdenciário brasileiro. Entre as principais modificações, instituiu-se a obrigatoriedade de contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas, mediante nova redação conferida ao caput do art. 40 da Constituição Federal, bem como se adotou novo critério de cálculo dos proventos, baseado na média das contribuições, conforme disposto no § 3º do mesmo artigo, aplicável aos servidores que ingressaram no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2004.

Em 19 de dezembro de 2003, é aprovada a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro. A principal modificação dessa Reforma foi a alteração do art. 40 da Constituição Federal, instituindo a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos.

A EC 41 também alterou o cálculo dos benefícios, que passou a ser feito pela média das remunerações do servidor e não pelo último salário, como era antes. A Emenda também modificou a pensão por morte, que deixava de ter o mesmo valor da remuneração ou do provento do servidor e passava a ser equivalente à remuneração ou ao provento do servidor falecido, até o limite estabelecido no Regime Geral de Previdência Social, sendo acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, se for o caso. (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2023, p. 77)

A exemplo da EC nº 20/1998, a EC nº 41/2003 também estabeleceu regras de transição, assegurando aos servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 a possibilidade de aposentadoria segundo as normas anteriores à sua vigência, desde que cumpridos requisitos específicos, garantindo-lhes o direito à integralidade e à paridade dos proventos.

Alguns anos mais tarde, novas alterações pontuais foram introduzidas no regime próprio dos servidores públicos por meio das Emendas Constitucionais nº 47/2005 e nº 70/2012. A EC nº 47/2005, além de instituir novas regras de transição, assegurou a integralidade e a paridade aos servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998, desde que preenchidos os requisitos ali previstos, e incluiu expressamente as pessoas com deficiência no rol dos beneficiários de aposentadoria com critérios diferenciados no âmbito do RPPS, a serem disciplinados por lei complementar. Posteriormente, a EC nº 70/2012 promoveu relevante ajuste no cálculo da aposentadoria por invalidez dos servidores que ingressaram até 31/12/2003, garantindo-lhes proventos calculados com base na integralidade e reajustados pela paridade, reforçando a lógica de proteção das regras de transição para aqueles vinculados ao regime em momento anterior às reformas mais restritivas.

Cumpra observar, em perspectiva cronológica, que o §15 do art. 40 da Constituição, introduzido pela EC nº 41/2003, autorizou a instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. No âmbito do Poder Executivo Federal, tal regime foi implementado com a edição da Lei nº 12.618/2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) e criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe). Desde 04/02/2013, os servidores que ingressam em cargos efetivos do Executivo Federal passam a submeter-se ao novo modelo, onde os valores dos proventos de aposentadoria estariam limitados ao teto RGPS, cabendo à previdência complementar, de natureza facultativa, assegurar benefício adicional àqueles que aderirem ao respectivo plano a fim de complementação de renda.

A mais recente reforma previdenciária foi promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC nº 103/2019) após anos de intensos debates políticos acerca da sustentabilidade do

sistema então vigente, sob o argumento de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

Em 13 de novembro de 2019 foi publicada a Emenda Constitucional nº 103, com alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União. Motivada pelo acelerado processo de transição demográfica da população brasileira, essa foi a mais importante reforma paramétrica de nossa previdência social e teve por objetivo torná-la mais sustentável, reduzindo a pressão nas contas públicas e as desigualdades dentro do sistema.

[...]

A Emenda também mudou a forma de calcular o valor dos benefícios e determinou que todas as contribuições, a partir de julho de 1994, passassem a ser consideradas para compor a média de cálculo. Pela regra anterior, só eram consideradas as 80% maiores contribuições do período. (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2023, p. 107)

A nova emenda redesenhou profundamente o regime próprio dos servidores públicos, promovendo significativa redução do detalhamento constitucional da matéria e reservando às normas infraconstitucionais a disciplina de diversos aspectos específicos, aplicáveis aos servidores de todas as esferas federativas. Esse movimento, frequentemente denominado de “desconstitucionalização” das regras previdenciárias, concentrou na Constituição apenas diretrizes e critérios essenciais, transferindo ao legislador ordinário a definição de requisitos, formas de cálculo e demais parâmetros operacionais do regime.

4. A APOSENTADORIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

7

Desde a promulgação da CF/88, não houve previsão originária de tratamento previdenciário diferenciado às pessoas com deficiência, inclusive no âmbito do regime próprio dos servidores públicos. Ao contrário, o texto constitucional, em sua redação original do art. 40, § 1º, apenas autorizava a adoção de requisitos e critérios diferenciados para aposentadoria nos casos de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, não contemplando expressamente a deficiência como fundamento autônomo para proteção previdenciária especial.

Esse cenário foi alterado com a EC nº 47/2005, que passou a autorizar a instituição de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados para pessoas com deficiência, tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto nos regimes próprios de previdência social de todas as esferas federativas, condicionando, contudo, sua efetivação à edição de lei complementar. Vejamos as alterações promovidas pela Emenda citada:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

[...]

"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:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

[...]

"Art. 201.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física **e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.**

[...]

(EC nº 47/2005). Destaques nossos.

A regulamentação, entretanto, somente se concretizou em 2013, e apenas no âmbito do RGPS, por meio da Lei Complementar nº 142/2013 (LC nº 142/2013), que estabeleceu requisitos específicos para a concessão do benefício (mediante tempo de contribuição reduzido, isoladamente ou combinado com idade mínima), além de disciplinar a forma de cálculo dos proventos com base na média aritmética das contribuições.

8

No tocante aos servidores públicos, a ausência de regulamentação específica por longo período gerou significativa controvérsia jurídica acerca da aplicação analógica das regras do regime geral, questão que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de diversos mandados de injunção, sob o fundamento de que a omissão legislativa inviabilizava o exercício de direito fundamental pelos servidores com deficiência. Exemplo emblemático é o MI 4.158 AgR-segundo, no qual se pleiteava o reconhecimento da mora legislativa e a atuação da Suprema Corte para viabilizar o exercício do direito constitucionalmente assegurado:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL CORRENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELO RECONHECIMENTO DA OMISSÃO DO LEGISLADOR NA CONCRETIZAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E FALTA DE INTERESSE DE AGIR. APLICABILIDADE DA LEGISLAÇÃO QUE REGE A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS SEGURADOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ATÉ QUE SOBREVENHAM AS LEIS COMPLEMENTARES QUE REGULAMENTEM O CITADO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. EFICÁCIA DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL QUE EXIGE REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE LEI

COMPLEMENTAR DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NOS TERMOS DO ART. 102, I, “Q”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA JULGAR MANDADO DE INJUNÇÃO IMPETRADO POR SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. 1. A aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º, II, da Constituição Federal. Precedentes do STF: MI 721/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30/11/2007; MI 795/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe. 22/5/2009 e ARE 727.541-AgR/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe de 24/4/2013. 2. A eficácia do direito à aposentadoria especial objeto do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, exige regulamentação mediante lei complementar de iniciativa privativa do Presidente da República, de modo que cabe ao Supremo Tribunal Federal, ex vi do art. 102, I, “q”, da Lei Maior, o julgamento do mandado de injunção impetrado com o objetivo de viabilizar o seu exercício. 3. Agravo regimental improvido.

(MI 4158 AgR-segundo, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 18-02-2014 PUBLIC 19-02-2014)

No âmbito do RPPS da União, o ato administrativo que conferiu suporte normativo à análise dos requerimentos de aposentadoria especial por deficiência foi a Instrução Normativa nº 2, de 13 de fevereiro de 2014 (IN nº 2/2014). Nos termos do art. 1º, a referida instrução estabeleceu parâmetros e diretrizes gerais para a apreciação do direito à concessão das aposentadorias voluntárias previstas nas alíneas “a” e “b” do inciso III do § 1º do art. 40 da CF/88, com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, do mesmo artigo, especificamente nos casos em que servidores públicos com deficiência estivessem amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção pelo Supremo Tribunal Federal, determinando a aplicação analógica da LC nº 142/2013. Vejamos:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre parâmetros e diretrizes gerais para fins de análise do direito à concessão das aposentadorias voluntárias previstas nas alíneas a e b do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, desse artigo, nos casos em que os servidores públicos com deficiência, filiados aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estejam amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção, pelo Supremo Tribunal Federal, que determine a aplicação analógica da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. (BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 2, 2014)

Assim, a análise administrativa do pedido ficava condicionada à existência de decisão judicial individual favorável, de modo que, ausente ordem específica proferida pelo STF, o requerimento não era processado pela Administração, causando limitação do gozo de um direito fundamental dos servidores com deficiência.

A partir da edição da Súmula Vinculante nº 33 (SV 33), em abril de 2014, o STF consolidou o entendimento de que, enquanto não editada lei complementar específica para os servidores públicos, aplicam-se, no que couber, as regras do RGPS relativas à aposentadoria

especial, viabilizando, assim, a análise dos requerimentos formulados pelos servidores públicos a que se refere o § 4º, inciso III, do art. 40 da Constituição, na redação conferida pela EC nº 47/2005.

Embora o fundamento da súmula também tenha decorrido de decisões proferidas em mandados de injunção impetrados por servidores com deficiência, o enunciado vinculante restringiu-se expressamente aos servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Em razão dessa delimitação, a IN nº 2/2014 não fez menção expressa à SV 33 e manteve a exigência de ordem judicial específica em mandado de injunção para o reconhecimento do direito à aposentadoria com critérios diferenciados, o que acabou por gerar impasse jurídico quanto à plena efetivação desse direito fundamental. A Procuradoria-Geral da República chegou a propor a revisão do verbete, por meio da Proposta de Revisão de Súmula Vinculante nº 118, sugerindo que constasse o seguinte texto: “aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, incisos I e III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica”, contudo, o pedido foi rejeitado por perda superveniente de objeto, em razão da reforma previdenciária promovida em 2019.

Conforme anunciado, em 2019 o Brasil passou por nova reforma da previdência, formalizada pela EC nº 103/2019, que submeteu tanto os trabalhadores da iniciativa privada quanto os servidores públicos a um novo conjunto de regras para a concessão de benefícios previdenciários, como aposentadorias e pensões, com ênfase no equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

No que se refere aos servidores públicos federais com deficiência, a EC nº 103/2019 previu, em seu art. 22, norma de transição segundo a qual, até que sobrevenha lei disciplinando o § 4º-A do art. 40 da Constituição, a aposentadoria desses servidores será concedida nos termos da LC nº 142/2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios. Exigiu-se, ainda, o cumprimento do tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, bem como a prévia submissão à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Essa previsão constitucional afastou a necessidade de prévia decisão concessiva em mandado de injunção para que a Administração Pública federal pudesse processar e analisar os requerimentos formulados por seus servidores com deficiência, conferindo aplicabilidade direta

ao direito à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados e garantindo maior efetividade ao correspondente direito fundamental.

5. A INTERPRETAÇÃO DO ART. 22 DA EC Nº 103/2019 E A CONTROVÉRSIA SOBRE O CÁLCULO DOS PROVENTOS DO SERVIDOR COM DEFICIÊNCIA

O art. 22 da EC nº 103/2019 dispõe, em sua parte final, que a aposentadoria do servidor público com deficiência observará o que estabelece a LC nº 142/2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios, até a edição de lei específica que discipline o § 4º-A do art. 40 da Constituição. Vejamos:

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. (grifos nossos)

A remissão expressa ao diploma do regime geral teve por objetivo conferir aplicabilidade imediata ao direito à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados, superando a histórica omissão legislativa que, por anos, condicionou o exercício desse direito à provocação do STF por meio de mandado de injunção.

Entretanto, atualmente no âmbito administrativo federal, essa remissão normativa passou a ser interpretada de forma ampliativa, especialmente à luz do art. 72, § 3º, III e §4º, da PORTARIA SGP/SEDGG/ME Nº 10.360, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2022, no sentido de que todos os servidores com deficiência, independentemente da data de ingresso no serviço público, devem ter seus proventos calculados com base na média aritmética das contribuições. Eis a norma regulamentadora:

REGRAS PARA O CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA

Art. 71. As aposentadorias concedidas aos servidores públicos da União com base nas regras estabelecidas nesta Portaria serão calculadas observando-se o disposto neste Capítulo.

Seção I

Cálculo pela Média

Art. 72. Para o cálculo dos proventos será utilizada a média aritmética simples das bases de cálculo de contribuição ao RPPS da União e, no caso de opção do servidor por averbação para fins de contagem recíproca, as contribuições decorrentes de Regimes Próprios de Previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e ao RGPS, ou da 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 deste artigo, no caso:

[...]

III - de aposentadoria dos servidores com deficiência de que trata o art. 44.

§ 4º Os proventos do servidor aposentado com base no art. 45 corresponderá a 70% (setenta por cento) da média de que trata o caput e o § 1º, e será acrescido em 1% (um por cento) por grupo de 12 (doze) contribuições mensais, até o máximo de 30% (trinta por cento).

Essa leitura desconsidera que, para os servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003, sem solução de continuidade no vínculo funcional, a possibilidade de aposentadoria com integralidade e paridade, garantias que passaram a integrar o núcleo protetivo do regime próprio aplicável àqueles vinculados sob determinada disciplina jurídica. Trata-se de proteção constitucional expressamente estruturada para resguardar expectativas juridicamente qualificadas diante das sucessivas reformas previdenciárias.

É certo que a doutrina majoritária e a jurisprudência dos tribunais superiores firmaram entendimento no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, como bem pontua o constitucionalista Luís Roberto Barroso (2025, p. 121), ao afirmar que “não há direito adquirido à permanência indefinida de uma mesma disciplina legal de uma mesma matéria”. Todavia, essa premissa não autoriza interpretação que esvazie garantias expressamente preservadas pelo próprio texto constitucional em regras de transição.

Sob a perspectiva do princípio da interpretação conforme a Constituição à luz do princípio da igualdade, a remissão do art. 22 da EC nº 103/2019 à LC nº 142/2013 não pode ser compreendida como autorização implícita para afastar direitos assegurados constitucionalmente aos servidores ingressantes até 31/12/2003.

Para melhor compreensão dessa possível tensão constitucional, cumpre explicitar o conteúdo e o alcance dos princípios da interpretação conforme a Constituição, conforme desenvolvido pela doutrina contemporânea de Barroso (2025):

A interpretação conforme a Constituição, categoria desenvolvida amplamente pela doutrina e pela jurisprudência alemães, compreende sutilezas que se escondem por trás de designação truística do princípio. Destina-se ela a preservação da validade de determinadas normas, suspeitas de inconstitucionalidade, assim como à atribuição de sentido às normas infraconstitucionais, da forma que melhor realizem os mandamentos constitucionais. Como se depreende da assertiva precedente, o princípio abriga, simultaneamente, uma técnica de interpretação e um mecanismo de controle de constitucionalidade.

Como técnica de interpretação, o princípio impõe a juízes e tribunais que interpretem a legislação ordinária de modo a realizar, da maneira mais adequada, os valores e fins constitucionais. Vale dizer: entre interpretações possíveis, deve-se escolher a que tem mais afinidade com a Constituição. [...] (BARROSO, 2025, p. 195)

A técnica interpretativa impõe harmonizar os dispositivos, preservando, tanto quanto possível, a coerência sistêmica e a máxima efetividade das normas constitucionais protetivas. Interpretação diversa, que implique a aplicação automática da média das contribuições a esse grupo específico, pode resultar em restrição indevida de proteção historicamente conferida, culminando em tratamento menos favorável ao servidor com deficiência e suscitando questionamentos à luz do princípio da igualdade material, que veda desigualdades infundadas (Barroso, 2025):

[...] a igualdade é um direito fundamental e, também, um valor que permeia objetivamente diferentes domínios da ordem jurídica. Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são fins em si mesmas, possuem o mesmo valor e merecem, por essa razão, igual respeito e consideração. A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desigualdades infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença. Em torno de sua maior ou menor centralidade nos arranjos institucionais, como como no papel do Estado na sua promoção, dividiram-se as principais ideologias e correntes políticas dos últimos dois séculos. (BARROSO, 2025, p. 409)

Neste contexto da interpretação constitucional, a aplicação da média das contribuições deve ser compatibilizada com o sistema constitucional de proteção já existente, de modo que a aposentadoria especial da pessoa com deficiência opere como mecanismo de compensação de desigualdades, e não como fator de redução de vantagens previdenciárias asseguradas a servidores em idêntica situação temporal de ingresso. Interpretar o dispositivo de forma a suprimir integralidade e paridade implicaria leitura que restringe direitos sem comando constitucional expresse.

Caso prevaleça a interpretação administrativa atualmente adotada, abre-se espaço para sustentar a ocorrência de discriminação indireta ou camuflada, afrontando diretamente o princípio da não discriminação esculpido na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, na medida em que o servidor com deficiência passaria a receber tratamento menos vantajoso do que aquele conferido ao servidor sem deficiência que ingressou no mesmo período.

A mera igualdade formal não garante as pessoas com deficiência que elas não enfrentam a discriminação, pois tratar igualmente aqueles que estejam em situação desigual, pode apenas perpetuar a desigualdade. Nesse sentido o Comentário Geral n. 6, do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pontuou que:

A igualdade formal busca combater a discriminação direta tratando as pessoas em uma situação semelhante de maneira semelhante. Pode ajudar a combater estereótipos e preconceitos negativos, mas não pode oferecer soluções para o “dilema da diferença”,

já que não considera e abraça diferenças entre os seres humanos. A igualdade material, ao contrário, também procura abordar a discriminação estrutural e indireta e leva em conta as relações de poder. Ela reconhece que o “dilema da diferença” implica ignorar e reconhecer a diferença entre os seres humanos para alcançar a igualdade. (ONU, 2018c, p. 3, tradução nossa)

(CORRÊA, 2021, p. 175)

Tal cenário pode configurar violação a direitos fundamentais, notadamente ao princípio da igualdade material, que impõe ao Estado o dever de conferir proteção diferenciada a grupos vulneráveis, e não de estabelecer, ainda que de forma reflexa, regime jurídico mais gravoso justamente àqueles que a Constituição buscou proteger de maneira reforçada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da evolução previdenciária no Brasil revela um esforço constante para equilibrar a sustentabilidade financeira do sistema com a proteção dos direitos dos servidores. Contudo, a reforma promovida pela EC nº 103/2019 criou um impasse interpretativo que atinge diretamente o servidor público federal com deficiência.

Conforme observado, o art. 22 da EC nº 103/2019 buscou suprir a histórica omissão legislativa ao aplicar a LC nº 142/2013 aos servidores federais, garantindo-lhes o exercício do direito à aposentadoria especial sem a necessidade de mandados de injunção. Todavia, a interpretação administrativa atual tem utilizado essa remissão para nivelar o cálculo de todos os proventos pela média aritmética simples, ignorando as expectativas legítimas e os direitos resguardados pelas regras de transição para aqueles que ingressaram até o final de 2003.

À luz do princípio da igualdade material, a aposentadoria especial da pessoa com deficiência deve ser um instrumento de compensação e inclusão, e não um fator de redução de benefícios em comparação a servidores sem deficiência em idêntica situação temporal de ingresso. Aplicar a regra da média a quem teria direito à integralidade constitui uma “discriminação indireta”, conforme os preceitos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, pois resulta em um tratamento jurídico mais gravoso de forma reflexa.

Portanto, é imperativo que a interpretação do art. 22 seja harmonizada com o núcleo protetivo da Constituição. O reconhecimento da deficiência e a aplicação de critérios diferenciados de tempo e idade não devem servir como fundamento para o afastamento de garantias históricas de cálculo. A plena efetivação dos direitos fundamentais exige que se assegure ao servidor com deficiência o direito ao cálculo mais benéfico quando preenchidos os

requisitos temporais das regras de transição, preservando a coerência sistêmica e a justiça previdenciária.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Altera dispositivos da Constituição Federal, especialmente no âmbito da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Altera dispositivos da Constituição Federal para estabelecer normas relativas à previdência social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003. Altera dispositivos da Constituição Federal, especialmente sobre regras do regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 47, de 5 de julho de 2005. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos à organização da seguridade social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 70, de 30 de março de 2012. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos à organização da seguridade social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 2, 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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, n. 33, 17 fev. 2014, p. 34. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/12978>. Acesso em: 18 fev. 2026

BRASIL. Lei Complementar n.º 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp142.htm. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.618, de 30 de abril de 2012. Dispõe sobre o regime de previdência complementar no âmbito do Serviço Público Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Os 100 anos da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/publicacoes/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/os_100_anos_da_previdencia_social-web.pdf. Acesso em: 15 fev. 2026.

16

BRASIL. Portaria n.º 44, de 31 de janeiro de 2013. Dispõe sobre procedimentos relativos ao regime de previdência complementar no âmbito do Serviço Público Federal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, p. 50, 4 fev. 2013. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Portaria-44-DE-31-DE-JANEIRO-DE-2013.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.360, de 6 de dezembro de 2022. Estabelece orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - Sipec, acerca da concessão, manutenção e pagamento dos benefícios de aposentadoria no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPS da União. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ed. 229, p. 80, 7 dez. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgp/sedgg/me-n-10.360-de-6-de-dezembro-de-2022-448598643>. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante n.º 118/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgado em 11 abr. 2022, publicado em 18 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352128741&ext=.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *SEGUNDO AG.REG. NO MANDADO DE INJUNÇÃO 4.158 MATO GROSSO*. Relator: Min. Luiz Fux, P, j. 18-12-2013, DJE 34 de 19-2-2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5296788>. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n.º 33, de 9 de abril de 2014. “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.” Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula784/false>. Acesso em: 18 fev. 2026

CORRÊA, Luís Fernando Nigro. *A convenção dos direitos da pessoa com deficiência*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

COSTA, Lucas Rodrigues da. *Alterações legislativas frente à proibição do retrocesso social: análise das reformas previdenciárias e suas repercussões no Regime Geral e Regimes Próprios de Alagoas e Boca da Mata-AL*. 2024. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Disponível em: <https://fda.ufal.br/pos-graduacao/mestrado-em-direito/documentos/defesas/dissertacoes/2024/dissertacao-lucas-rodrigues-da-costa.pdf/view>. Acesso em: 1 jun. 2025.