

Lacunas Interpretativas no Direito Previdenciário e seus Reflexos para o Exercício Pleno do Direito à Aposentadoria da Pessoa com Deficiência

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Anexo com Comentários da Consultoria Legislativa

Gleodes Victor Duarte de Souza Cruz

Consultor Legislativo da Área XXI - Previdência e Assistência Social

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados (as) os (as) autores (as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus (suas) autores (as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Nota Técnica nº 28/2025

Lacunas Interpretativas no Direito Previdenciário e seus Reflexos no Exercício Pleno do Direito à Aposentadoria da Pessoa com Deficiência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. A APOSENTADORIA ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	4
3. DIFICULDADES INTERPRETATIVAS PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO	6
4. APLICAÇÃO DO AJUSTE PROPORCIONAL DOS TEMPOS DE CONTRIBUIÇÃO	8
5. PROPOSTA DE OPÇÃO PELO AJUSTE PROPORCIONAL	10
6. INTEGRALIDADE E PARIDADE	11
7. PROPOSTA DE INTEGRALIDADE E PARIDADE DAS APOSENTADORIAS DE SERVIDORES DEFICIENTES .	14
8. ANEXO 1: AJUSTE PROPORCIONAL (PROJETO DE LEI)	16
9. ANEXO 2: INTEGRALIDADE E PARIDADE (EMENDA)	19
10. ANEXO 3: COMENTÁRIOS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA	22

1. INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica tem por finalidade atender à Solicitação de Trabalho nº 1850/2025-Conof/CD, encaminhada pelo **Deputado Amom Mandel**, que requer análise acerca de interpretações restritivas que vêm limitando direitos previdenciários de natureza constitucional na concessão de aposentadorias especiais. O objetivo é assegurar a regularidade e a efetividade do processo administrativo de concessão de aposentadoria às pessoas com deficiência, bem como examinar o Tema 1019 do Supremo Tribunal Federal e propor medidas legislativas que reforcem a segurança jurídica e a proteção do direito desses servidores.
2. O direito à **aposentadoria da pessoa com deficiência** é uma conquista de natureza constitucional e humanitária, que concretiza o dever do Estado de promover a inclusão social e compensar desigualdades estruturais (arts. 1º, III; 5º, caput; 23, II; 203, IV e V, da Constituição).
3. No entanto, a efetivação desse direito ainda enfrenta obstáculos interpretativos, entre os quais foram identificadas:
 - a) A impossibilidade de aplicação opcional do **ajuste proporcional dos tempos de contribuição**, quando a deficiência se estabelece ou se reconhece após o ingresso no sistema previdenciário;
 - b) A exclusão indevida do direito à **integralidade e à paridade** para servidores públicos com deficiência que ingressaram antes de 31/12/2003 e optam pela aposentadoria especial.
4. Esses impedimentos contrariam a finalidade protetiva da norma, gerando distorções que comprometem o exercício pleno do direito previdenciário por parte das pessoas com deficiência.

2. A APOSENTADORIA ESPECIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

5. A aposentadoria especial da **pessoa com deficiência** é um direito de natureza constitucional, previsto de forma expressa para ambos os regimes previdenciários:
 - a) No **Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**, nos termos do art. 201, § 1º, inciso I, da Constituição, regulamentado pela Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, que assegura aposentadoria às pessoas com deficiência, previamente submetidas à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;
 - b) No **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, conforme o art. 40, § 4º-A, da Constituição, que faculta à lei complementar estabelecer idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, igualmente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.
6. Até que lei discipline a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada 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 anos de

efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, será concedida **na forma da LC nº 142/2013**, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios (art. 22 da EC nº 103/2019).

7. Nos termos do art. 3º da LC nº 142/2013, é assegurada a concessão de aposentadoria ao **segurado com deficiência**, observadas as seguintes condições:
- aos 25 anos de tempo de contribuição, se homem, e 20 anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência grave;
 - aos 29 anos de tempo de contribuição, se homem, e 24 anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência moderada;
 - aos 33 anos de tempo de contribuição, se homem, e 28 anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência leve; ou
 - aos 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher, independentemente do grau de deficiência, desde que cumprido tempo mínimo de contribuição de 15 anos e comprovada a existência de deficiência durante igual período.
8. Se o segurado, após a filiação aos regimes previdenciários, tornar-se pessoa com deficiência, ou tiver seu grau de deficiência alterado, os parâmetros mencionados serão **proporcionalmente ajustados**, nos termos do art. 7º da LC nº 142/2013:
- Art. 7º Se o segurado, após a filiação ao RGPS, tornar-se pessoa com deficiência, ou tiver seu grau de deficiência alterado, os parâmetros mencionados no art. 3º serão proporcionalmente ajustados, considerando-se o número de anos em que o segurado exerceu atividade laboral sem deficiência e com deficiência, observado o grau de deficiência correspondente, nos termos do regulamento a que se refere o parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar.
9. Dessa forma, a lei permite que tempos de contribuição comum sejam aproveitados para fins de concessão de aposentadoria especial, considerando o grau de deficiência preponderante, por meio de multiplicadores previstos no art. 70-E do Decreto nº 3.048/1999:

Mulher				
Tempo a converter	Multiplicadores			
	Para 20	Para 24	Para 28	Para 30
De 20 anos	1,00	1,20	1,40	1,50
De 24 anos	0,83	1,00	1,17	1,25
De 28 anos	0,71	0,86	1,00	1,07
De 30 anos	0,67	0,80	0,93	1,00
Homem				
Tempo a converter	Multiplicadores			
	Para 25	Para 29	Para 33	Para 35
De 25 anos	1,00	1,16	1,32	1,40
De 29 anos	0,86	1,00	1,14	1,21
De 33 anos	0,76	0,88	1,00	1,06
De 35 anos	0,71	0,83	0,94	1,00

10. O dispositivo permite a **contagem híbrida** dos tempos de contribuição: períodos de natureza comum podem ser reduzidos proporcionalmente, de acordo com as diferentes hipóteses de contagem, para o cômputo direto de contribuição especial, bem como o ajuste proporcional de tempos de contribuição de diferentes graus de deficiência para a preponderante, a ser considerada na concessão.
11. Dessa forma, a LC nº 142/2013 prevê em dois dispositivos as situações fáticas em que se pode enquadrar o segurado com deficiência:
- Segurado cuja condição de deficiência (grave, moderada ou leve) **permaneceu inalterada** durante todo o período contributivo (hipótese regulada pelo art. 3º);

- b) Segurado que, após a filiação ao regime previdenciário, **tornou-se** pessoa com deficiência ou **teve alterado** o grau da deficiência ao longo do período contributivo (hipótese prevista no art. 7º).
12. A **contagem recíproca de tempo de contribuição** é o mecanismo constitucional que permite ao segurado aproveitar períodos contributivos prestados em diferentes regimes previdenciários, públicos ou privados, para fins de aposentadoria. Prevista no art. 201, § 9º, da Constituição e regulamentada pelos arts. 94 a 99 da Lei nº 8.213/1991, essa sistemática assegura que o tempo de contribuição seja reconhecido de forma unificada, mediante compensação financeira entre os regimes.
13. O instrumento que viabiliza esse aproveitamento é a **certidão de tempo de contribuição (CTC)**, documento oficial emitido pelo regime de origem e aceito pelo regime de destino como prova suficiente do tempo certificado. Tal mecanismo garante a portabilidade dos direitos previdenciários, evita a perda de contribuições e concretiza o princípio da continuidade da proteção social, fundamental à estrutura solidária do sistema previdenciário brasileiro.
14. Nos termos do art. 96, IX, da Lei nº 8.213/1991, incluído pela Lei nº 13.846/2019, para fins de **elegibilidade à aposentadoria especial**, os períodos reconhecidos como de tempo especial deverão estar incluídos nas respectivas certidões de tempo de contribuição:
- IX - para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas no § 4º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, sem conversão em tempo comum, deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na CTC e discriminados de data a data.

3. DIFICULDADES INTERPRETATIVAS PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO

15. O ordenamento previdenciário descrito induz a uma **aparente coerência normativa**, que prevê as hipóteses de concessão de aposentadoria especial, com a possibilidade de aproveitamento de contribuições de natureza distinta. A aplicação prática pela Administração das normas citadas, porém, tem sido conduzida por interpretação literal e de caráter restritivo, que, em determinadas situações, resulta na **impossibilidade de exercício do direito** à aposentadoria especial.
16. A restrição interpretativa decorre da inovação promovida pela Lei nº 13.846/2019, que introduziu inciso IX ao art. 96 da Lei nº 8.213/1991¹, para determinar que a

¹ O dispositivo foi incluído pela Lei nº 13.846/2019, resultante da conversão da Medida Provisória nº 871/2019, que teve como finalidade promover alterações na legislação com foco na melhoria da gestão do INSS, combate a fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, redução da judicialização e dos gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior. No que se refere à emissão de CTC, foram adotadas medidas com o objetivo de evitar práticas inadequadas envolvendo os regimes próprios de previdência social, que resultavam na concessão indevida de benefícios tanto pelos regimes próprios como pelo RGPS, com efeitos negativos ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários. Contudo, a aplicação estritamente literal desse dispositivo pode resultar em dificuldades administrativas para segurados que já possuem laudos e documentos probatórios consistentes, comprometendo o direito à aposentadoria especial mesmo em situações que não desvirtuam as finalidades pretendidas pela lei.

certidão de tempo de contribuição (CTC) constitui **documento único e exclusivo** para comprovação de períodos de contribuição de natureza especial.

17. As situações afetadas pelo novo dispositivo, via de regra, referem-se a segurados que tiveram **reconhecimento posterior** em sua condição de pessoa com deficiência, em relação às contribuições efetuadas em outros órgãos ou regimes previdenciários. Nessas hipóteses, as CTCs emitidas pelos regimes de origem não refletem a condição de deficiência à época da contribuição.
18. Antes da alteração introduzida pela Lei nº 13.846/2019, a comprovação da natureza especial do tempo de contribuição podia ser feita por **diversos meios de prova documental**, conforme a legislação e a jurisprudência então vigentes. Eram aceitos, entre outros, o perfil profissiográfico previdenciário (PPP), laudos técnicos de condições ambientais de trabalho (LTCAT), laudos médicos periciais etc.
19. Nesses casos, o órgão responsável pela concessão da aposentadoria podia **reconhecer a natureza especial** de períodos de contribuição inicialmente classificados como comuns, desde que a documentação apresentada comprovasse o a existência de deficiência durante o período contributivo. Aplicavam-se, então, as hipóteses de concessão de aposentadoria especial e, se necessário, o ajuste proporcional dos tempos de contribuição, conforme descrito nesta Nota Técnica.
20. Com a mudança da legislação, a administração passou a **exigir exclusivamente** a CTC como comprovação da natureza especial, considerado o único documento válido para atestar a especialidade da contribuição. Condição que passou a demandar do segurado a solicitação da **retificação das certidões** junto aos órgãos de origem.
21. Nesses termos, a avaliação biopsicossocial exigida no art. 40, § 4º-A, da Constituição somente produz efeitos para o período correspondente ao tempo de serviço prestado no **órgão de origem** para fins de alteração de sua situação contributiva, impossibilitando-o a reconhecer a especialidade em atividades exercidas em outros órgãos.
22. Porém, o órgão competente para emissão da CTC possui **autonomia e competência exclusiva** para apurar, certificar e declarar o tempo de contribuição sob sua jurisdição, incluindo a natureza do vínculo (comum ou especial), conforme os registros funcionais e contributivos disponíveis.
23. Com a solicitação da retificação das certidões, os órgãos de origem são os **únicos legitimados**, com base em critérios técnicos e legais próprios, a emitir ou retificar a CTC, podendo, se assim entender, indeferir a reclassificação, solicitar nova perícia, indeferir a reclassificação, concluir pela impossibilidade de alteração ou entender que a deficiência não remonta ao seu período contributivo.
24. Nesses casos, além da incerteza do andamento do processo e do tempo adicional despendido, o segurado depara-se com obstáculos de natureza burocrática ou administrativa, o que pode configurar **situação intransponível** que impossibilita o aproveitamento do tempo de contribuição prestado nos órgãos de origem e ocasiona prejuízo direto ao exercício do direito fundamental à aposentadoria. Assim, o segurado não deve ser penalizado por omissões ou limitações administrativas no processo de retificação das certidões.
25. A aplicação literal e restritiva das normas previdenciárias tem conduzido a um verdadeiro **paradoxo jurídico**: segurado que acumula tempo de contribuição suficiente para o exercício do direito à aposentadoria especial, mas está

impossibilitado, por questões formais, de obter o benefício. Assim, o servidor público com deficiência acaba sendo **duplamente penalizado**: primeiro, por ter recebido um diagnóstico tardio e, segundo, por ver-se impedido de exercer seu direito.

26. A situação cria uma incompatibilidade prática entre o direito material e sua execução administrativa, resultando na negação do direito à aposentadoria especial a quem **preenche os requisitos substanciais** exigidos pela LC nº 142/2013 e pela Constituição.
27. A restrição ignora a **função compensatória** da aposentadoria especial, que não visa premiar, mas corrigir desigualdades decorrentes de limitações funcionais, e ofende o princípio da razoabilidade, o princípio da isonomia material (art. 5º, caput, CF) e o princípio da vedação ao retrocesso social, pilares que orientam a interpretação protetiva do direito previdenciário.
28. Em última análise, a interpretação restritiva transforma a norma de inclusão, concebida para garantir o acesso equitativo à aposentadoria da pessoa com deficiência, em uma **norma de exclusão**, criando barreiras procedimentais que frustram a efetividade do direito constitucionalmente assegurado.

4. APLICAÇÃO DO AJUSTE PROPORCIONAL DOS TEMPOS DE CONTRIBUIÇÃO

29. Ainda que se reconheça o formalismo inerente à atuação da Administração Pública, é indispensável conferir **coerência interpretativa e sistematicidade** às normas previdenciárias, de modo que exigências procedimentais ou acessórias não inviabilizem o exercício de direitos fundamentais.
30. A alteração introduzida pela Lei nº 13.846/2019, que acrescentou o inciso IX ao art. 96 da Lei nº 8.213/1991, conferiu à certidão de tempo de contribuição a **exclusividade na comprovação** de períodos de contribuição de natureza especial. Assim, altera-se o tratamento previdenciário a ser adotado pelos órgãos responsáveis pela concessão da aposentadoria, que devem observar estritamente o que consta nas certidões:
 - a) **Obrigatoriedade** da CTC: o regime para qual o serviço foi prestado tem melhores condições de atestar a especialidade de suas condições. A averbação de tempo especial só pode ser feita se o regime de origem reconhecer explicitamente o tempo como especial e se isso estiver devidamente discriminado na certidão;
 - b) Inaplicabilidade de **outros documentos**: antes da nova legislação, aceitavam-se outros documentos para comprovar a especialidade do tempo, com a mudança da lei, a administração deve exigir exclusivamente a CTC como comprovação;
 - c) Aplicação **imediata e sem discricionariedade**: a exigência da CTC tem incidência imediata e não admite flexibilizações. Se um servidor requerer averbação de tempo especial após a vigência da nova norma, não poderá ser reconhecido sem a certidão específica;
 - d) **Predominância** da CTC como prova oficial: caso a certidão não reconheça o tempo como especial, ele deve ser tratado como **tempo comum** para a apuração

do direito à aposentadoria, mesmo que outros documentos atestem a condição especial.

31. Diante desse novo ordenamento, conclui-se que atestados e avaliações não conferem aos órgãos de destino a prerrogativa de **reconhecer registros de maneira distinta** daqueles constantes de certidões emitidas por órgãos externos (alterar a condição de comum para especial). Como consequência, tais documentos também não devem invalidar os registros averbados com fundamento nessas certidões (impossibilitar o cômputo de tempo registrado como comum).
32. Assim, não cabe ao órgão de destino **exigir a retificação** das certidões emitidas por órgãos externos, ainda que entenda que o tempo certificado poderia ser reclassificado como especial, cabendo-lhe apenas averbar os tempos de contribuição, nas condições especificadas, não sendo legítimo **condicionar o exercício de direito** previdenciário à alteração de documentos válidos e regulares, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da autonomia administrativa.
33. A alteração da certidão de tempo comum para tempo especial, em que o segurado atuou na condição de pessoa com deficiência, é uma **prerrogativa exclusiva** do próprio segurado. Cabe somente a ele manifestar formalmente o interesse na reclassificação, solicitando ao órgão emissor a instauração de novo procedimento administrativo, devidamente fundamentado.
34. A exigência do art. 96, IX, da Lei nº 8.213/1991 deve ser interpretado como uma **prerrogativa do segurado** para fins de elegibilidade à contagem de tempo especial de contribuição, mas não como uma **imposição irreversível** que o impeça de optar por uma contagem alternativa.
35. Considerando que a CTC é documento oficial que atesta o tempo de contribuição de um trabalhador a um regime previdenciário específico, caso a certidão reconheça exclusivamente tempo comum, o servidor ou segurado estará **restrito a utilizá-lo** somente dessa forma, ainda que, na prática, tenha exercido atividades em condições especiais ou existam outros documentos que apontem de modo distinto.
36. O segurado, se assim desejar, pode optar pela manutenção da certificação como tempo comum, mesmo que existam elementos que permitiriam a reclassificação. Essa decisão é **pessoal e voluntária**, pois afeta diretamente o regime previdenciário aplicável e o cálculo do benefício.
37. Portanto, uma vez averbadas pelo órgão responsável pela concessão da aposentadoria, enquanto não alteradas pelos órgãos de origem, devem prevalecer as informações constantes das **certidões emitidas**, definidoras das condições do segurado durante o período de contribuição.
38. A estrita observância das informações constantes das CTCs torna aplicável, de modo direto e literal, o disposto no art. 7º da LC nº 142/2013 c/c art. 70-E do Decreto nº 3.048/1999: **ajuste proporcional dos tempos de contribuição** comum ou de graus distintos de deficiência e a soma dos respectivos períodos resultantes, considerado o grau de deficiência preponderante (contagem híbrida).
39. Portanto, as condições específicas para aplicação do ajuste proporcional previsto no art. 7º, voltado ao segurado que se tornou pessoa com deficiência ou tem alterado o grau de deficiência após a filiação aos regimes previdenciários, devem ser atreladas às informações constantes das certidões de tempo de contribuição emitidas pelos órgãos externos. A CTC deve prevalecer como **documento exclusivo e vinculante**,

sobrepondo-se a outras formas de comprovação da condição de deficiência ou da natureza especial das contribuições.

40. Conclui-se que, com fundamento estritamente nas informações contidas nas CTCs, o ajuste proporcional dos tempos de contribuição é um direito expressamente assegurado pela legislação previdenciária e deve ser interpretado de forma ampla, toda vez que houver períodos com naturezas diversas de contribuição (comum, leve, moderado ou grave), com o objetivo de **compatibilizar desigualdades** de tratamento previdenciário, independentemente da origem ou do momento de início da deficiência.
41. As falhas apontadas demonstram que, embora o sistema previdenciário contenha base normativa suficiente para garantir o direito à aposentadoria da pessoa com deficiência, a interpretação administrativa ainda carece de adequação à Constituição Federal e à finalidade inclusiva das normas complementares. A lacuna interpretativa demonstrada compromete a efetividade do direito à aposentadoria especial e carece de disposições normativas que ofereçam **alternativas à interpretação restritiva** descrita.

5. PROPOSTA DE OPÇÃO PELO AJUSTE PROPORCIONAL

42. Ao se adotar a certidão de tempo de contribuição (CTC) como documento basilar, sem prejuízo da consideração de avaliações complementares quando cabíveis, assegura-se a aplicação uniforme, segura e padronizada do ajuste proporcional previsto na Lei Complementar nº 142/2013, garantindo **coerência entre os regimes** previdenciários e **efetividade ao direito** à aposentadoria especial da pessoa com deficiência, em estrita observância ao princípio da legalidade administrativa.
43. No entanto, para que se dê concretude à efetivação do direito e se elimine a lacuna interpretativa identificada, propõe-se a alteração da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a fim de que o segurado possa **optar pela aplicação** do ajuste proporcional, tendo como base probatória suficiente as informações constantes das certidões para atestar a aquisição da deficiência, a alteração do respectivo grau ou a sua inexistência durante o período certificado, nos termos da proposição sugerida no **Anexo 1** desta Nota Técnica.
44. A opção proposta revela-se plenamente justificável diante das **dificuldades administrativas** que o segurado pode enfrentar para a retificação das certidões, que dependem de procedimentos autônomos e decisões discricionárias dos órgãos de origem. Busca-se, portanto, solução administrativa que viabilize o exercício do direito à aposentadoria, com o uso de alternativa jurídica válida e eficaz, que preserve a segurança jurídica de atos administrativos regularmente praticados.
45. A modificação tem caráter eminentemente normativo e clarificador, confere autossuficiência às CTCs como meio de prova, e **desobriga, embora não impeça**, que o segurado requeira aos órgãos emissores a retificação das certidões já expedidas, de acordo com suas necessidades ou eventuais alterações fáticas posteriores.
46. A adoção de ajuste proporcional **não configura** concessão de **vantagem indevida** ao segurado. Ao contrário de representar um benefício ampliado, a adoção dessa regra obriga ao servidor um ônus adicional, pois resulta na redução do tempo total

de contribuição averbado. Trata-se, portanto, de uma alternativa mais restritiva, o que reforça sua legalidade e razoabilidade.

6. INTEGRALIDADE E PARIDADE

47. A integralidade e a paridade constituem princípios estruturantes da aposentadoria do servidor público, originariamente previstos no art. 40 da Constituição de 1988. Pela regra geral então vigente, os proventos de aposentadoria eram calculados com base na **última remuneração** do cargo efetivo (integralidade) e reajustados na mesma data e proporção dos **servidores em atividade** (paridade), assegurando a manutenção do padrão remuneratório entre ativos e inativos.
48. A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, porém, promoveu profunda alteração no regime previdenciário dos servidores públicos, ao instituir o cálculo dos proventos pela média aritmética das contribuições e suprimir o direito à integralidade e à paridade como regra geral, preservando-o apenas para aqueles que ingressaram no serviço público **até 31 de dezembro de 2003**, conforme regras de transição estabelecidas.
49. No caso da aposentadoria especial do servidor público com deficiência, a administração tem se limitado à **interpretação literal** da regra geral de cálculo pela média, prevista no art. 22 da EC nº 103/2019, que possui caráter transitório até a edição de lei complementar específica:
- 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.
50. O que resulta exclusivamente no cálculo pela **média aritmética** simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo². Tal interpretação rompe a unidade sistêmica do art. 40 da Constituição, que consagra a existência de um **único regime jurídico** previdenciário, aplicável a todos os servidores titulares de cargos efetivos, independentemente da modalidade de aposentadoria a que façam jus.
51. A remissão feita pela EC nº 103/2019 à LC nº 142/2013, “inclusive quanto aos critérios de cálculo”, **não tem o condão de afastar** as normas constitucionais que regem o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), as quais asseguram integralidade e paridade aos servidores que ingressaram no serviço público **até 31/12/2003**. A aplicação da LC nº 142/2013 deve ser interpretada em conformidade com essas disposições constitucionais.
52. Assim, a aplicação literal e restritiva do dispositivo implicaria violação à segurança jurídica e dos princípios da **isonomia** e da vedação ao **retrocesso social**, ao impor tratamento desigual a servidores vinculados ao mesmo regime constitucional, punindo justamente aqueles que, por motivo de deficiência, necessitam de um **regime protetivo**. A Constituição, ao permitir idade e tempo de contribuição

² Art. 8º da LC nº 142/2013 c/c art. 29 da Lei nº 8.213/1991.

- diferenciados para servidores com deficiência, introduziu regra de **natureza compensatória e inclusiva**, voltada à promoção da dignidade da pessoa humana.
53. Os arts. 6º e 7º da EC nº 41/2003 compõem um bloco normativo de transição destinado a preservar o regime jurídico previdenciário dos servidores que ingressaram no serviço público antes da sua publicação. O art. 6º assegura o **direito à integralidade** e o art. 7º, por sua vez, garante a **paridade plena**, estendendo aos aposentados e pensionistas abrangidos pelo art. 3º da mesma Emenda e, por interpretação sistemática, aos que venham a se aposentar com base no art. 6º.
 54. A aplicação automática da média aritmética das contribuições, conforme previsto na LC nº 142/2013 e reproduzido pela EC nº 103/2019, conduz a uma situação **materialmente desfavorável** aos servidores com deficiência, pois reduz o valor dos proventos em comparação à integralidade assegurada aos demais servidores sob as regras de transição da EC nº 41/2003.
 55. Tal distorção tolhe o exercício efetivo do direito à aposentadoria especial, uma vez que o servidor pode ver-se desestimulado a requerer o benefício, sob pena de perda remuneratória substancial. Ocorre, assim, um paradoxo jurídico e moral: a norma destinada a proteger o trabalhador com limitações funcionais acaba por **penalizá-lo economicamente**.
 56. A aposentadoria especial deve, portanto, ser interpretada como um reconhecimento das limitações laborais e das desigualdades de fato que **impedem a plena equiparação** no mercado de trabalho, assegurando tratamento justo e proporcional, e não restritivo. Nesse sentido, o reconhecimento do direito à integralidade e à paridade aos servidores que ingressaram em momento anterior à EC nº 41/2003 deve estender-se também às aposentadorias especiais, sob pena de quebra da coerência interna do sistema previdenciário.
 57. As **aposentadorias especiais**, previstas no art. 40 da Constituição, compreendem três modalidades distintas: aquelas concedidas aos servidores com deficiência (§ 4º-A), aos ocupantes de atividades de risco (§ 4º-B) e aos expostos a agentes nocivos à saúde (§ 4º-C). Embora o texto constitucional reconheça a necessidade de critérios diferenciados de idade e tempo de contribuição para essas situações, não estabeleceu regras específicas sobre integralidade e paridade.
 58. Diante dessa omissão normativa, o **Supremo Tribunal Federal**, ao julgar o **Tema 1.019** da repercussão geral³, que tratou, originalmente, da aposentadoria especial dos policiais civis, fixou o entendimento de que os servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 e que se aposentam de forma especial mantêm o direito à integralidade e à paridade, mesmo após as restrições introduzidas pela EC nº 41/2003:

O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial voluntária prevista na LC nº 51/85 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade e, quando também previsto em lei complementar, na regra da paridade, **independentemente do cumprimento das regras de transição** especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/05, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC 103/19, atinente ao exercício de atividade de risco. (grifo nosso)

³ Tema 1.019 da Repercussão Geral (RE 1.162.672/SP, Plenário, julgado em 04.09.2023, Relator Min. Dias Toffoli).

59. O Tribunal reconheceu que a ausência de regra de transição específica para as aposentadorias especiais **não poderia suprimir** direitos assegurados aos demais servidores submetidos ao mesmo regime jurídico. Assim, o STF concluiu que a EC nº 41/2003 não revogou implicitamente as garantias remuneratórias dos servidores que, sob o regime constitucional anterior, tinham legítima expectativa de se aposentar com proventos integrais e reajustes paritários.
60. Embora o caso concreto tenha envolvido policiais civis, a *ratio decidendi* do julgamento possui alcance geral, pois se fundamenta nos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção da confiança, como corolário da unidade e coerência do regime constitucional previdenciário do servidor público, **aplicáveis a todas** as hipóteses de aposentadoria especial previstas no art. 40, §§ 4º-A, B e C, da Constituição.
61. Desse modo, o entendimento firmado pelo STF **deve estender-se** às aposentadorias especiais concedidas à **pessoa com deficiência**, alcançando os servidores que ingressaram antes de 31/12/2003 e optaram pela aposentadoria diferenciada.
62. A interpretação constitucional que assegura a integralidade e a paridade aos servidores públicos que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003, **independentemente da modalidade** de aposentadoria (comum ou especial), encontra respaldo crescente na jurisprudência estadual e federal, bem como apoio doutrinário.
63. Um exemplo ilustrativo dessa tendência é o julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJ-MS), que, ao apreciar mandado de segurança impetrado por servidora pública com deficiência, reconheceu o direito à aposentadoria especial com integralidade e paridade, com fundamento nas regras de transição da EC nº 41/2003. Na ocasião, o Tribunal assentou que:
- Possui direito à integralidade e paridade aquele que entrou no serviço público antes da Emenda Constitucional n. 41/2003. Se a Emenda **não distingue aposentadoria comum ou especial** para fins de reconhecimento ao direito à integralidade e paridade, não cabe ao poder administrativo fazê-lo (grifo nosso). (TJMS, Mandado de Segurança nº XXXXX-15.2019.8.12.0001, Campo Grande; Apelação Cível nº XXXXX-91.2018.8.12.0002, Dourados, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Vilson Bertelli, j. 18/06/2019, p. 24/06/2019).
64. O referido precedente, extraído da jurisprudência do TJ-MS, evidencia o reconhecimento judicial da unidade sistêmica do regime previdenciário do servidor público, afastando **distinções indevidas** entre aposentadoria comum e aposentadoria especial. A decisão reforça que a Administração Pública não detém competência para restringir direitos previdenciários que não foram diferenciados pela própria Constituição, sob pena de violar os princípios da isonomia, da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica.
65. O entendimento jurisprudencial em questão encontra respaldo doutrinário, especialmente nas lições de CUNHA e FERREIRA (2021), que sustentam a necessidade de preservar a coerência interna do regime constitucional previdenciário. Segundo as autoras:
- A aposentadoria especial da pessoa com deficiência tem caráter inclusivo e compensatório, e sua efetividade depende da preservação das mesmas garantias remuneratórias asseguradas à aposentadoria comum, sob pena de **frustrar a própria finalidade constitucional** da norma (grifo nosso) (CUNHA, Tânia Regina Noronha; FERREIRA, Jerusa Gabriela. “Aposentadoria Especial dos Servidores Públicos Civis com Deficiência – Paridade e Integralidade.” In: Deficiência & os Desafios para uma Sociedade Inclusiva – Vol. 2. Brasília: TST, 2021, p. 307-325.)

66. Assim, jurisprudência e doutrina convergem na defesa da aplicação das regras de integralidade e paridade às aposentadorias especiais concedidas a servidores com deficiência que ingressaram antes da EC nº 41/2003. Negar-lhes esse direito significaria subverter o **caráter protetivo** da aposentadoria especial, tornando-a **menos vantajosa** que a aposentadoria comum e, portanto, incompatível com os princípios constitucionais da igualdade material e da vedação ao retrocesso social.
67. O caráter especial das aposentadorias **não constitui privilégio**, mas sim **mecanismo de compensação** constitucionalmente garantido àqueles que laboram sob condições diferenciadas. A integralidade e a paridade não configuram privilégios corporativos, mas sim instrumentos de concretização da igualdade material, que asseguram **tratamento proporcional** e coerente entre servidores submetidos a condições diferenciadas de trabalho ou de limitação funcional e preservam a finalidade social do regime previdenciário constitucional.

7. PROPOSTA DE INTEGRALIDADE E PARIDADE DAS APOSENTADORIAS DE SERVIDORES DEFICIENTES

68. O art. 40, § 4º-A, da Constituição faculta à lei complementar estabelecer idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência. Até a edição da referida norma, essa modalidade de aposentadoria especial será concedida na forma da LC nº 142/2013 (art. 22 da EC nº 103/2019).
69. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 454/2014, decorrente do Projeto de Lei do Senado nº 250, de 2005, que regulamenta a concessão de aposentadoria à pessoa com deficiência titular de cargo público efetivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
70. O Projeto foi aprovado nas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na CPASF foi adotado **substitutivo** que contempla:

Art. 7º Resguardados os direitos adquiridos, no cálculo dos proventos da aposentadoria devida ao servidor com deficiência, será utilizada a média aritmética das remunerações adotadas como base para contribuições a regime próprio de previdência social ou ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizadas monetariamente, e limitadas ao valor máximo dos benefícios do RGPS, correspondentes a 80% (oitante por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º Para os servidores do caput que tiverem ingressado no serviço público antes do início da vigência do regime de previdência complementar de que tratam os §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição e que não exerceram a opção prevista no § 16 do mesmo artigo, as remunerações adotadas como base para a apuração da média aritmética de que trata o caput observarão o limite máximo a que se refere o inciso XI do caput do art. 37 da Constituição.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá: I - a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e, quando for o caso, no § 1º, no caso da aposentadoria de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 3º; II - no caso de aposentadoria de que trata o inciso IV do caput do art. 3º,

a 70% (setenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e, quando for o caso, no § 1º, mais 1% (um por cento) até o máximo de 30% (trinta por cento).

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria será reajustado nos termos do § 8º do art. 40 da Constituição Federal, observando o disposto no art. 41-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

71. O substitutivo aprovado adotou a sistemática geral de cálculo prevista para o Regime Geral de Previdência Social, baseada na média aritmética das remunerações e no reajuste para preservação do valor real. A cláusula genérica de “resguardo de direitos adquiridos” **não assegura a aplicação** da regra constante da ECs nºs 41/2003, que mantêm a integralidade e a paridade para os que ingressaram antes de sua publicação. Assim, o texto carece de adequação à Constituição e deve ser ajustado para reconhecer expressamente a continuidade desses direitos.
72. O PLP nº 454/2014 encontra-se sujeito à apreciação do Plenário, sob regime de tramitação prioritária (art. 151, II, RICD). Diante disso, recomenda-se a **inclusão de dispositivo** no Substitutivo aprovado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), conforme proposto no **Anexo 2** desta Nota Técnica, a fim de deixar expressa a aplicação dos arts. 6º e 7º da EC nº 41/2003, no que se refere ao regime de cálculo e de revisão dos proventos aplicável aos servidores que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003.

Brasília, 25 de novembro de 2025.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

8. ANEXO 1: AJUSTE PROPORCIONAL (PROJETO DE LEI)

PROJETO DE LEI Nº ___, DE 2025

(Do Sr. _____)

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a utilização das Certidões de Tempo de Contribuição na comprovação da condição de deficiência e de seu grau, para fins de aplicação do ajuste proporcional previsto na Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte § 2º ao art. 96:

“Art. 96.....

.....

§ 1º

§ 2º Para fins de aplicação do ajuste proporcional de que trata o art. 7º da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, as informações constantes das Certidões de Tempo de Contribuição constituem prova suficiente da aquisição da deficiência, da alteração de seu grau ou de sua inexistência no período certificado.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposição legislativa tem por finalidade sanar distorções e lacunas interpretativas que vêm comprometendo a efetividade da aposentadoria da pessoa com deficiência, regulamentada pela LC nº 142/2013 e prevista no art. 201, §1º, I, da Constituição Federal. Embora o regime jurídico tenha sido concebido com finalidade compensatória,

protetiva e inclusiva, mudanças normativas e interpretações restritivas passaram a criar barreiras formais que inviabilizam, na prática, o exercício de um direito fundamental.

A dificuldade central decorre da alteração promovida pela Lei nº 13.846/2019, que introduziu o inciso IX no art. 96 da Lei nº 8.213/1991, fixando a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) como documento exclusivo para comprovação do tempo de natureza especial. Essa exigência, criada originalmente para promover padronização documental, desencadeou efeitos colaterais relevantes, especialmente para segurados cuja condição de deficiência foi reconhecida tardiamente, após parte significativa do período contributivo ter sido cumprido em outro regime previdenciário.

Antes dessa alteração, era lícito ao órgão previdenciário reconhecer a natureza especial do período contributivo com base em diversos meios de prova, incluindo laudos médicos, PPP, LTCAT e demais documentos que comprovassem a existência da deficiência ao longo do exercício laboral, ainda que não formalmente declarada à época. Assim, mesmo que a CTC viesse classificada como “tempo comum”, era plenamente possível seu reaproveitamento como tempo especial, mediante prova documental idônea.

Com a nova redação da lei, consolidou-se uma leitura administrativa rígida: apenas a CTC, e exclusivamente ela, seria apta a atestar a natureza do tempo. Isso obrigou o segurado a requerer retificações aos órgãos de origem, que, contudo, possuem autonomia administrativa e podem indeferir a alteração, exigir nova perícia, concluir pela inexistência de elementos suficientes ou simplesmente não reconhecer a deficiência no período correspondente.

Na prática, essa exigência cria um ônus desproporcional e, muitas vezes, intransponível, colocando o segurado em uma situação paradoxal: possui todos os requisitos materiais para se aposentar como pessoa com deficiência, mas permanece impedido por entraves burocráticos de natureza formal. O resultado é a negação do direito fundamental, contrariando a lógica protetiva da LC nº 142/2013 e transformando um benefício de inclusão em uma norma de exclusão.

Além disso, a Administração tem interpretado a norma de forma literal, sem considerar a função compensatória e reparatória da aposentadoria da pessoa com deficiência. Em vez de reconhecer a necessidade de tratamento simplificado e de máxima proteção, a exigência exclusiva da CTC passou a gerar uma incompatibilidade entre o direito material e sua execução administrativa, afetando diretamente a dignidade e a igualdade material garantidas pela Constituição e violando os princípios da razoabilidade, da eficiência administrativa e da vedação ao retrocesso social.

A proposição legislativa busca corrigir esse desalinhamento, reconhecendo a CTC como documento suficiente e válido para atestar a condição de deficiência no período certificado, ao mesmo tempo em que preserva a possibilidade de retificação, caso o segurado deseje rever a classificação do período. Assim, elimina-se a exigência de dupla comprovação documental e evita-se a imposição de entraves burocráticos que inviabilizem o benefício.

Ao conferir clareza normativa, a proposta reforça a proteção constitucional ao segurado com deficiência, harmoniza o regime jurídico dos benefícios previdenciários e restabelece a coerência procedimental necessária à efetividade do direito fundamental à aposentadoria. Trata-se, portanto, de medida que fortalece os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material, da inclusão social e da proteção previdenciária, devolvendo ao instituto sua orientação original: promover justiça compensatória, e não criar obstáculos artificiais ao exercício do direito.

A modificação tem caráter eminentemente normativo e clarificador, confere autossuficiência às CTCs como meio de prova, e desobriga, embora não impeça, que o segurado requeira aos órgãos emissores a retificação das certidões já expedidas, de acordo com suas necessidades ou eventuais alterações fáticas posteriores. A adoção de ajuste proporcional não configura concessão de vantagem indevida ao segurado. Ao contrário de representar um benefício ampliado, a adoção dessa regra obriga ao servidor um ônus adicional, pois resulta na redução do tempo total de contribuição averbado. Trata-se, portanto, de uma alternativa mais restritiva, o que reforça sua legalidade e razoabilidade.

Sala das Sessões, ____ de _____ de 2025.

Deputado(a) _____

9. ANEXO 2: INTEGRALIDADE E PARIDADE (EMENDA)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 454, DE 2014

Substitutivo adotado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF),

Disciplina o art. 40, § 4º-A, da Constituição, para estabelecer requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores públicos federais com deficiência.

EMENDA DE PLENÁRIO Nº

Dê-se ao art. 7º do Substitutivo o acréscimo do seguinte § 4º:

“Art. 7º.

.....
 § 4º Aplica-se o disposto neste artigo, sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 6º e 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, quanto ao regime de cálculo e de revisão dos proventos aplicável aos servidores que tenham ingressado no serviço público até a sua data de publicação.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda tem por finalidade assegurar compatibilidade constitucional entre o art. 7º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF) e as normas constitucionais que regem o regime previdenciário dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

O texto atual adota, para o cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor com deficiência, a média aritmética das remunerações contributivas, conforme previsto para o Regime Geral de Previdência Social (LC nº 142/2013), sem menção expressa às regras de transição constitucionais ainda vigentes para os servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003.

A aposentadoria especial da pessoa com deficiência, prevista no art. 40, § 4º-A, da Constituição Federal, possui natureza inclusiva e compensatória, derivada diretamente dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da igualdade material (art. 5º, caput e § 1º), da proteção social (art. 6º e art. 203, IV e V) e da proibição de discriminação em razão da deficiência (art. 7º, XXXI). Trata-se de uma política constitucional afirmativa voltada a corrigir desigualdades estruturais e garantir às pessoas com deficiência o exercício pleno de seus direitos previdenciários e laborais em condições de equidade.

Assim, a concessão de aposentadoria especial não configura privilégio, mas sim instrumento de justiça compensatória, voltado a restaurar a igualdade substancial e a efetivar a dignidade da pessoa com deficiência no mundo do trabalho. Conseqüentemente, não pode resultar em supressão de outros direitos previdenciários legítimos, como a integralidade e a paridade, nem inibir o exercício do próprio direito à aposentadoria, sob pena de contrariar os princípios da isonomia, da proporcionalidade, da proteção da confiança e da vedação ao retrocesso social.

Esse entendimento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1019 da Repercussão Geral (RE 1.014.286/SC, julgado em 23.10.2020), que reconheceu o direito dos servidores públicos que exercem atividades sob condições especiais a aposentarem-se com integralidade e paridade, desde que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003. O STF assentou que o regime jurídico diferenciado de aposentadoria especial não constitui sistema autônomo, mas apenas uma modalidade de elegibilidade dentro do mesmo regime previdenciário constitucional.

Embora o caso concreto tenha envolvido policiais civis, a *ratio decidendi* do julgamento possui alcance geral, pois se fundamenta nos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proteção da confiança, como corolário da unidade e coerência do regime constitucional previdenciário do servidor público, aplicáveis a todas as hipóteses de aposentadoria especial previstas no art. 40, §§ 4º-A, B e C, da Constituição.

A interpretação constitucional que assegura a integralidade e a paridade aos servidores públicos que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003, independentemente da modalidade de aposentadoria (comum ou especial), encontra respaldo crescente na jurisprudência estadual e federal, bem como apoio doutrinário.

A inclusão do § 4º proposto tem caráter meramente interpretativo e de adequação constitucional, com o objetivo de preservar o regime jurídico de cálculo e revisão dos proventos previstos nos arts. 6º e 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que asseguram integralidade e paridade aos servidores amparados pelas referidas regras de transição.

A inclusão tem caráter normativo e não cria novo benefício nem amplia direitos, apenas explicita a subsistência de normas constitucionais hierarquicamente superiores, garantindo segurança jurídica, isonomia e coerência sistêmica entre a futura Lei Complementar e o art. 40 da Constituição Federal.

A medida visa evitar a interpretação restritiva pela Administração Pública, que poderia aplicar de forma automática e generalizada o cálculo pela média aritmética a todos os servidores, inclusive àqueles que, por força das regras de transição constitucionais, possuem direito ao cálculo com base na última remuneração e à revisão paritária dos proventos.

Em síntese, o dispositivo proposto preserva direitos constitucionais ainda vigentes, garante segurança jurídica e evita a supressão indevida de direitos previdenciários, sem

ampliar benefícios nem criar novos regimes de aposentadoria. Trata-se, portanto, de aperfeiçoamento técnico indispensável à harmonia entre a nova lei complementar e o texto constitucional.

Sala das Sessões, ____ de _____ de 2025.

Deputado (a) _____

10. ANEXO 3: COMENTÁRIOS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA

COMENTÁRIOS À NOTA TÉCNICA “LACUNAS INTERPRETATIVAS NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO PARA O EXERCÍCIO PLENO DO DIREITO À APOSENTADORIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA”, DE CLAUDIO RIYUDI TANNO

DO AJUSTE PROPORCIONAL DOS TEMPOS DE CONTRIBUIÇÃO

Com relação à primeira celeuma, acerca da impossibilidade de aplicação opcional do ajuste proporcional dos tempos de contribuição quando a deficiência se estabelece ou se reconhece após o ingresso no sistema previdenciário, há que se destacar o fato de a norma garantidora de tempos especiais para pessoas com deficiência advém da intenção do legislador em estabelecer uma compensação ao trabalhador com deficiência, a partir da presunção de que, a depender do grau de deficiência, a permanência na atividade laboral será mais penosa do que para os demais trabalhadores.

De fato, a Lei Complementar n° 142, de 2013, traduz a preocupação em assegurar às pessoas com deficiência uma proteção previdenciária que reflita a isonomia material, além de promover a inclusão produtiva desse grupo. Contudo, a capacidade de reparação desta norma se esvai quando, de alguma forma, sua aplicabilidade configura um entrave à obtenção do direito compensatório.

Curiosamente, o descompasso entre o caráter compensatório e o formalismo normativo também pode ser observado na vedação ao acúmulo, no mesmo tempo contributivo, da redução de tempo de contribuição na condição de pessoa com deficiência com a redução aplicada aos períodos de contribuição exercidos sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Isto é, a pessoa com deficiência que exerça atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde

não poderá se beneficiar de ambas as normas compensatórias a que faz jus. Para tanto, o § 1º do art. 70-F do Decreto nº 3.048, de 1999, traz tabela de conversão com índices que, embora majorados, ainda são menores do que se a conversão fosse tomada cumulativamente.

Na mesma linha, o autor acerta ao escancarar os obstáculos formais advindos da aplicação de uma norma que, por suas premissas, não deveria operar de maneira restritiva. Ademais, os principais atingidos por essa lógica excludente são aqueles segurados que somente tiveram o reconhecimento posterior de sua condição de pessoa com deficiência, especialmente no que se refere às contribuições vertidas a outros órgãos ou regimes previdenciários.

Vale lembrar que o aumento da identificação de deficiências nos últimos anos não significa que essas condições eram menos frequentes no passado. O que ocorre é que hoje há maior acesso ao diagnóstico em razão de métodos avaliativos mais precisos⁴. Por essa razão, não se mostra legítimo impor uma dificuldade desproporcional àqueles que, por circunstâncias alheias à sua vontade, não obtiveram um diagnóstico tempestivo ou que tiveram seu grau de deficiência alterado ao longo do tempo. Permitir que o atraso diagnóstico, fenômeno estrutural e não individual, se converta em barreira para o exercício de direitos previdenciários significa transformar vulnerabilidade em penalização.

Pois bem. A análise da contagem recíproca de tempo de contribuição para a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência, nos termos da Lei Complementar nº 142, de 2013, exige um rigor técnico que contemple a rigidez probatória imposta pelo art. 96, IX, da Lei nº 8.213, de 1991. Para elucidar as consequências desta norma e a eficácia da proposta de solução, discorreremos sobre três situações concretas que ilustram a dinâmica administrativa e o ônus do segurado.

⁴ HANSEN, Stefan N. et al. Explaining the Increase in the Prevalence of Autism Spectrum Disorders: The Proportion Attributable to Changes in Reporting Practices. *JAMA Pediatrics*, v. 169, n. 1, p. 56-62, 2015. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/1919642>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Imaginemos, primeiramente, um cenário no qual o segurado já dispusesse de lastro probatório completo, em razão de a deficiência ter sido constatada durante o período indicado na Certidão de Tempo de Contribuição (CTC). Consideremos o caso do Servidor A, que possui dez anos de contribuição no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na condição de pessoa com deficiência em grau moderado, e quinze anos de contribuição subsequentes em um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Nesta situação, o RGPS, como regime de origem, já havia formalizado a avaliação biopsicossocial do segurado para o período de dez anos. Ao emitir a CTC, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) cumpre integralmente a exigência do art. 96, IX, da Lei nº 8.213, de 1991, pois a certidão não apenas discrimina o período de dez anos, mas atesta expressamente a natureza de tempo especial por deficiência moderada.

O regime de destino (o RPPS), ao receber o requerimento de aposentadoria, está vinculado ao teor da CTC. A certificação emitida é a prova exclusiva e suficiente para o tempo averbado, não demandando análise probatória suplementar para este período. O RPPS procede, então, à aplicação do ajuste proporcional (art. 7º da LC nº 142, de 2013), somando os dez anos certificados como tempo especial (deficiência moderada) com os quinze anos próprios do RPPS, reconhecidos em grau de deficiência distinto ou como tempo comum. O processo administrativo transcorre com segurança jurídica e eficiência, culminando na concessão do benefício pela regra da contagem híbrida.

Consideremos, agora, um segundo cenário em que houve diagnóstico tardio da condição de pessoa com deficiência e cuja comprovação foi obstaculizada pela interpretação literal da norma vigente, num paradoxo jurídico no qual o CTC conta apenas com o tempo comum averbado e que, para sua validação, exige-se a retificação. É o caso da Segurada B, que exerceu quinze anos de atividade no RGPS e que, posteriormente, ao ingressar no RPPS, teve diagnosticada e reconhecida a deficiência em grau leve. Ao solicitar a contagem recíproca, sua CTC é emitida, contudo, sem

qualquer menção à condição de deficiência para o período do RGPS, pois o reconhecimento formal foi tardio.

Nesta conjuntura, a Segurada B apresenta, junto ao RPPS (regime de destino), laudos médicos e perícias retrospectivas que atestam sua condição de deficiência (leve) já existente durante o período de quinze anos no RGPS. O regime de destino, amparado pela interpretação restritiva do art. 96, IX, é obrigado a recusar essa prova suplementar. Sua prerrogativa de reconhecimento é neutralizada, pois a lei o impede de subverter a natureza do tempo atestada pelo regime de origem.

O resultado é um bloqueio processual, no qual o RPPS exige que a Segurada B solicite a retificação da CTC junto ao RGPS. Esta exigência, embora formalmente correta sob o prisma literal do art. 96, IX, configura o paradoxo jurídico. A efetivação do direito material da segurada fica condicionada a um novo processo administrativo incerto, moroso e dependente da discricionariedade do órgão de origem, o qual pode indeferir a reclassificação por critérios técnicos próprios. O tempo certificado é tratado, rigidamente, apenas como tempo comum, inviabilizando a aposentadoria especial por via administrativa célere.

Sobre essa situação recai a bem fundamentada análise da Nota Técnica, a partir da qual o autor propõe uma solução para romper o entrave administrativo mediante a apresentação de um Projeto de Lei que altera o art. 96 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. A proposta estabelece que as informações constantes das CTCs sejam suficientes para atestar a aquisição da deficiência, a alteração do respectivo grau ou a sua inexistência durante o período certificado.

Suponhamos, então, a terceira situação, na qual a solução integrativa proposta já tenha sido implementada, desmantelando o entrave burocrático. O CTC com tempo comum averbado é aceito para fins de opção pelo ajuste proporcional. Imaginemos a Servidora C, cuja situação fática é idêntica à da Segurada B (quinze anos como tempo comum na CTC, com reconhecimento posterior da deficiência). Contudo, consideremos que o § 2º do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991 (proposto) já esteja em vigor.

Ao analisar o requerimento, o regime de destino (RPPS) ainda está obrigado a observar a CTC, que atesta o período de quinze anos como tempo comum. No entanto, a nova norma estabelece que essa informação de tempo comum é suficiente para atestar a inexistência da deficiência naquele período, legitimando a aplicação imediata do ajuste proporcional.

Em vez de exigir a retificação, o RPPS utiliza a informação da CTC como base legal para o cálculo híbrido. O período de quinze anos é computado na fórmula do **Ajuste Proporcional como tempo sem deficiência**, e é somado aos períodos de tempo com deficiência reconhecidos no RPPS. Dessa forma, a Servidora Gama exerce a sua prerrogativa de optar pela contagem híbrida, conferindo validade ao documento já emitido e superando a necessidade burocrática de retificação. A norma, portanto, transforma a CTC de um documento-gargalo em uma ferramenta de viabilização do direito, capaz de harmonizar a legalidade formal com a efetividade da proteção social.

Em conclusão, a Nota apresentada demonstra plena correção técnica e rigor metodológico na identificação dos dispositivos legais que ainda comprometem a efetividade da aposentadoria da pessoa com deficiência no que diz respeito à contagem recíproca. Ao articular vivência pessoal e domínio técnico, a proposta fundamentada oferece contribuição relevante ao debate e evidencia que, sob a perspectiva estritamente técnica, não há qualquer equívoco em suas premissas ou conclusões, mas sim um diagnóstico preciso de distorções que demandam urgente aperfeiçoamento.

DA EXCLUSÃO DO DIREITO À INTEGRALIDADE E À PARIDADE

Com relação ao imbróglio envolvendo a exclusão indevida do direito à integralidade e à paridade para servidores públicos com deficiência que ingressaram antes de 31 de dezembro de 2003 e optam pela aposentadoria especial, verifica-se uma colisão frontal entre a interpretação literal da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, e os princípios estruturantes da vedação ao retrocesso social e da isonomia. A Nota Técnica demonstra com clareza que a administração pública, ao aplicar cegamente a remissão à Lei

Complementar nº 142, de 2013, condena o servidor com deficiência ao cálculo pela média aritmética simples, ignorando o regime jurídico de ingresso.

Cria-se, aqui, uma antinomia inaceitável, visto que o servidor que ingressou no serviço público amparado pela legítima expectativa de integralidade e paridade (conforme as regras de transição da EC nº 41, de 2003) vê-se compelido a renunciar a essas garantias constitucionais caso opte por exercer o direito à aposentadoria especial. Ou seja, o instituto jurídico criado para compensar um marcador social de desigualdade (a deficiência) e promover a inclusão acaba por impor, paradoxalmente, um prejuízo financeiro severo e vitalício.

O servidor é colocado diante de uma escolha draconiana: aposentar-se com os requisitos de tempo diferenciados, mas com proventos drasticamente reduzidos pela média, ou permanecer em atividade até cumprir os requisitos da regra geral para salvaguardar o valor de sua remuneração. Tal cenário esvazia o propósito protetivo da norma constitucional previdenciária, punindo exatamente aquele que o sistema deveria proteger.

Evidentemente, há que se ponderar o caráter de austeridade que permeia as reformas da previdência, sobretudo diante do iminente risco de colapso dos sistemas de repartição simples. O equilíbrio financeiro e atuarial é premissa indissociável da gestão responsável dos recursos públicos e a sustentabilidade do sistema exige ajustes periódicos.

Entretanto, não se pode fechar os olhos para a saúde atuarial do RGPS e dos RPPSs às custas da segurança jurídica. O direito previdenciário é regido pelo princípio do *tempus regit actum*⁵, o que faz total sentido por ser um ramo jurídico lastrado na confiança legítima e na

⁵ Embora a Súmula 359 do STF consagre a aplicação do princípio *tempus regit actum* no sentido de que a lei regente é a vigente ao tempo da reunião dos requisitos para a inativação, a interpretação aqui sustentada invoca a dimensão da segurança jurídica e da proteção da confiança (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 257). No contexto de sucessivas reformas constitucionais, o princípio deve assegurar a eficácia das regras de transição estabelecidas à época do ingresso ou das emendas anteriores, sob pena de esvaziar a garantia de previsibilidade que o segurado possui em relação ao seu regime jurídico. Trata-se, portanto, da aplicação da norma de transição vigente *ratione temporis* para tutelar a legítima expectativa do servidor. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 29. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2024.)

estabilidade das relações que constituem a natureza do planejamento previdenciário. Não há que se falar em previdência sem que haja confiança no sistema, pois, a despeito do princípio da solidariedade, a contribuição vertida pelo segurado carrega a presunção de fruição futura de benefícios ao se preencherem os requisitos para tal.

Em justificativa para a aplicação das novas regras de cálculo, o Poder Executivo argumenta, frequentemente, que a atual reforma decorrente da EC nº 103, de 2019, revogou expressamente as regras de transição anteriores (arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41, de 2003 e art. 3º da EC nº 47, de 2005) para o RPPS da União. Sustenta-se que tal revogação encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à ausência de direito adquirido a regime jurídico. Assim, sob a ótica administrativa, não caberia razão ao pleito de integralidade e paridade, uma vez que a própria Emenda Constitucional teria revogado unilateralmente as garantias de transição pgressas, mantendo-as apenas para quem já possuía direito adquirido consumado na data da promulgação.

Ora, invocar a inexistência de direito adquirido a regime jurídico para justificar a inexistência de direito à norma vigente em dado período de ingresso é raciocínio que subverte completamente a lógica da contribuição previdenciária. Tal interpretação retira o caráter protetivo do sistema ao assumir que a garantia de fruição é frágil e incerta, convertendo o histórico contributivo do servidor em mera expectativa sem lastro de segurança.

Ademais, outra distorção que subverte a lógica do direito previdenciário é estabelecer, na prática, regras de transição mais rígidas que as regras permanentes. A razão de ser de uma regra de transição é ser mais benéfica àqueles que estavam na iminência de obter o direito, amortecendo o impacto da mudança legislativa⁶. A aplicação automática da média aritmética

⁶ A anomalia jurídica decorrente de regras de transição que se revelam mais gravosas do que as próprias regras permanentes foi o cerne da controvérsia constitucional no julgamento do Tema 1.102 da Repercussão Geral ("Revisão da Vida Toda"). Apesar de a tese ter sido superada, o debate assentou-se na premissa de que a norma de transição possui natureza teleológica protetiva e suavizadora, não podendo ser convertida em instrumento de penalização do segurado quando a regra definitiva lhe for mais favorável. A imposição compulsória de uma regra transitória mais prejudicial que a permanente subverte a finalidade do direito intertemporal. Vide: STF, RE 1.276.977 (Tema 1.102), Rel. Min. Marco Aurélio.

das contribuições, conforme previsto na LC nº 142, de 2013 e reproduzido pela EC nº 103, de 2019, conduz a uma situação materialmente desfavorável aos servidores com deficiência, pois reduz o valor dos proventos em comparação à integralidade assegurada aos demais servidores sob as regras de transição da EC nº 41, de 2003.

Impende destacar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, consignou expressamente a vontade do poder constituinte derivado reformador de que as pessoas com deficiência não sofressem quaisquer alterações imediatas nas suas regras de aposentadoria, devendo ser respeitadas as disposições da Lei Complementar nº 142, de 2013. Contudo, ao regulamentar o cálculo do salário de benefício por meio do Decreto nº 10.410, de 2020 (que alterou o Decreto nº 3.048, de 1999), o Poder Executivo Federal adotou interpretação divergente da mencionada intenção do legislador. Ao determinar que o benefício de aposentadoria da pessoa com deficiência passe a adotar a regra de cálculo da média global prevista no art. 26 da EC nº 103, de 2019, o regulamento criou restrição não prevista no texto constitucional, ferindo a hierarquia das normas.

Nesse contexto, o autor foi cirúrgico ao invocar a analogia com o precedente do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.019 da Repercussão Geral. Embora o caso tratasse originalmente de policiais civis, a *ratio decidendi* ali firmada é perfeitamente transponível ao caso em tela. O Tribunal assentou que a natureza especial da aposentadoria não pode servir de pretexto para o confisco de direitos adquiridos quanto à forma de cálculo e reajuste. Se a Suprema Corte garantiu a integralidade e a paridade aos servidores que exercem atividade de risco e que ingressaram até 2003, por força da coerência sistêmica e da isonomia, o mesmo entendimento deve agasalhar as pessoas com deficiência.

No campo legislativo, a Constituição Federal reserva à Lei Complementar a competência para estipular idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. Assim, a análise recai sobre o Projeto de Lei Complementar nº

454, de 2014, atualmente em tramitação, aguardando inclusão em pauta para apreciação no Plenário.

De fato, o texto atual do Substitutivo da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, com a Subemenda da Comissão de Finanças e Tributação, ao adotar a média aritmética como regra geral e limitar-se a uma vaga menção a "direitos adquiridos", falha em blindar os servidores contra interpretações administrativas restritivas.

Por essa razão é que a proposta sugerida na Nota Técnica, de apresentação de Emenda para inserir dispositivo que remeta expressamente aos artigos 6º e 7º da EC nº 41, de 2003, mostra-se oportuna. Essa Emenda não possui o condão de criar privilégio novo, mas apenas de iluminar legislativamente o que já deveria ser de obviedade constitucional: as regras de transição de 2003 continuam vigentes e devem ser aplicadas em harmonia com as regras da aposentadoria especial.

Portanto, a sugestão de inclusão de dispositivo expresso no Substitutivo da Comissão, conforme delineado no Anexo 2 da Nota Técnica, revela-se tecnicamente adequada. Ela restaura a lógica protetiva que deve orientar o Direito Previdenciário e assegura que a aposentadoria especial seja, de fato, um direito a ser exercido, e não uma armadilha financeira para o servidor público com deficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A referida Nota Técnica revela um trabalho que supera o diagnóstico de problemas ao um caminho seguro de resolução. Para além de apontar as falhas e as lacunas interpretativas vigentes, o autor propõe soluções concretas e tecnicamente embasadas, aptas a serem aplicadas ante as críticas levantadas. É, sem dúvida, uma fonte útil aos agentes públicos envolvidos na concessão de benefícios previdenciários e, por que não, àqueles envolvidos na elaboração de leis que dispõem sobre tais concessões.

O estudo demonstra, de forma contundente, que a atual interpretação restritiva acaba por transformar a norma de inclusão,

originalmente concebida para garantir o acesso equitativo à aposentadoria da pessoa com deficiência, em uma norma de exclusão, cuja distorção ignora a função compensatória da aposentadoria especial e subverte a própria lógica de proteção social que justifica a existência do benefício.

Espera-se que as propostas ali contidas inspirem as modificações normativas necessárias e urgentes. Somente mediante esses ajustes o sistema previdenciário poderá cumprir sua finalidade protetiva, garantindo, para além da letra fria da lei, a igualdade material e a dignidade da pessoa com deficiência.

Brasília, 24 de novembro de 2025.

Gleodes Victor Duarte de Souza Cruz
Consultor Legislativo de Previdência e Assistência Social