



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº 10.623/2010 (Volumes I a IV)

PARECER Nº 520/2014 - DA

EMENTA: Consulta. Secretaria de Estado de Saúde do DF - SES/DF. Aposentadoria especial. Atividade insalubre. Regime estatutário. Previsão constitucional. Ausência de disciplinamento. Mandados de Injunção. Aplicação do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 afeta ao RGPS. Dúvidas quanto ao cumprimento das decisões do colendo STF. Resposta à Consulente. Decisão nº 6.611/2010. Representação nº 09/2011-MF, versando sobre Denúncia acerca do descumprimento da deliberação. Inspeção. Determinações. Atendimento parcial. Recurso de Revisão interposto pela PGDF. Conhecimento. Sustentação oral. Memorial. Conhecimento do Recurso, sem efeito suspensivo. Contrarrazões do SINDMÉDICO/DF. Manifestação do MPC/DF, na qualidade de *custos legis*. Juntada de novos documentos pela PGDF (fls. 559/583), SINDMÉDICO/DF (fls. 584/583) e SINDIRETA/DF (fls. 636/669). Instrução. Parecer Ministerial. Superveniência da Súmula Vinculante nº 33 do STF. Reinstrução. SEFIPE pela reiteração parcial da instrução anterior e provimento do Recurso. Parecer divergente do MPC/DF. Pelo improvimento do Recurso.

Retorna o presente feito que versa sobre Consulta formulada pela SES/DF (fls. 01/04), acerca das providências a serem adotadas para concessão de aposentadoria especial, decorrente de atividades insalubres, a servidores estatutários, na forma do § 4º do art. 40 da CF, em cumprimento a decisões do STF em sede de Mandados de Injunção, a qual culminou em resposta à Consulente, na forma da Decisão nº 6.611/2010 (fls. 117/118), cumulada com posterior Representação nº 09/2011-MF (fls. 124/129), alusiva a Denúncia de possível descumprimento da aludida deliberação, posto que SES/DF sequer estaria dando andamento aos pedidos da espécie, inclusive àqueles amparados por decisões judiciais e/ou do TCDF.

2. Consoante a Decisão nº 5.477/2011 (fl. 206), o Tribunal solicitou esclarecimentos a respeito do não atendimento da Decisão nº 6.611/2010. Em seguida, houve a juntada da Representação de fls. 211/215, do SINDIRETA/DF, pleiteando que se determinasse ao SLU a imediata conversão do tempo insalubre de seus servidores, com a utilização dos fatores de 1,2 (para mulheres) e 1,4 (para homens), com base na Decisão nº 6.611/2010. Pela Decisão nº 6.293/2011 (fl. 229), a Corte informou que as decisões dadas já contemplavam o pleito do SINDIRETA/DF.

3. Adiante, pela Decisão nº 5.186/2012 (fl. 351), reiterada pela de nº 6.527/2012 (fl. 383), a Corte solicitou que fosse apresentado “cronograma detalhado de cumprimento” daquela Decisão nº 6.611/2010, na forma da Decisão nº 5.477/2011.

4. Examina-se, nesta fase processual, o mérito do Recurso de Revisão de fls. 452/457, interposto pelo Distrito Federal, representado pela PGDF, contra a Decisão nº 6.611/2010, contraposto pelo Memorial de fls. 476/479, e anexos de fls. 470/508, do Sindicato dos Médicos do DF - SINDMÉDICOS/DF, defendente da Decisão atacada.

5. O citado Recurso de Revisão foi conhecido na forma da Decisão nº 2.649/2013 (fl. 517), sem efeito suspensivo, para posterior análise de mérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

6. Posteriormente, houve a juntada das Contrarrazões do Sindicato dos Médicos do DF - SINDMÉDICO/DF (fls. 523/535), a inserção do Parecer nº 974/2013 - DA (fls. 537/555), do Parecer do Professor Doutor Wagner Balera (fls. 585/635), realçando os argumentos daquele Sindicato, e do Memorial de fls. 636/653, do SINDIRETA/DF.

7. Em momento anterior, a Instrução analisou o mérito do Recurso da PGDF, levando em conta os Expedientes e documentos acostados (fls. 683/705), no que foi seguida, em parte, pelo MPC/DF, consoante os termos do Parecer nº 114/2014 - DA (fls. 708/724).

8. Retornam os autos ao Ministério Público de Contas do DF, para nova manifestação quanto ao mérito do Recurso, levando em conta a reinstrução do feito efetivada pela SEFIPE às fls. 820/841, “*em face da edição da Súmula Vinculante nº 33, do Supremo Tribunal Federal - STF*”, em atendimento ao Despacho Singular nº 255/14 - GCAM (fl. 812).

9. Desta feita, a Unidade Técnica, preliminarmente, reafirmou que, naquela análise anterior (de fls. 683/705), havia proposto “*o provimento integral do Recurso de Revisão, em face do novel entendimento do STF quanto à impossibilidade de conversão de períodos especiais em comuns*”, tendo reproduzido às fls. 821/822, os subitens ali sugeridos.

10. Observou que, naquela ocasião, o MPC/DF ratificou, às fls. 708/724, os termos do Parecer de fls. 537/555, “*divergindo do Corpo Instrutivo basicamente no que diz respeito ao alcance da mudança de entendimento, opinando pelo provimento parcial do recurso*”. Enfatizou que, apesar de concordar com a Instrução no sentido de que fosse revista a Decisão nº 6.611/2010, em consonância com o novo entendimento do c. STF, a fim de, doravante, suprimir a possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum, o **Parquet**, aduziu que deveria permanecer inalterado o entendimento dado naquela Decisão nº 6.611/2010, em relação:

b.1) àqueles que já foram contemplados por Mandados de Injunção anteriores (individuais ou coletivos); b.2) àqueles que, em idênticas situações, já foram alcançados pela Decisão nº 6.611/2010 (cujas concessões, revisões e/ou conversões de tempo já foram deferidas, e/ou cujos requerimentos já foram protocolados), mostrando-se pertinente a contagem e conversão de tempo especial em tempo comum, até a mudança de entendimento (alteração da decisão em voga), aqui tratada;

11. Ato contínuo, informou que, após as citadas manifestações, o SindMédico acostou: o Documento de fls. 725/746, no qual reiterou que tramita na 2ª VFPDF a Ação de Execução nº 2012.01.1.134182-9, com determinação ao GDF para a imediata contagem diferenciada do tempo prestado sob condições especiais para efeito de aposentadoria, haja vista o contido no MI nº 836; o Parecer do Professor Ayres Britto a respeito do regime constitucional da aposentadoria especial dos servidores públicos (fls. 748/802); e a Peça de fls. 813/817, noticiando a edição da Súmula Vinculante nº 33, com a alegação de que esta “*resolveria a questão de mérito ora em debate e ratificaria a legalidade da Decisão nº 6.611/10*”.

12. Extraíu que, na visão do Sindicato, a Súmula Vinculante nº 33 determina, além da aplicação do RGPS ao servidor público no que diz respeito à aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da CF/88, “*a conversão do tempo especial em comum, já que a nova redação excluiu a restrição à aplicação apenas do § 1º, do art. 57, da Lei 8.213/91, para aplicar a Lei em sua integralidade*”, abrangendo, portanto, também o § 5º (que permite a contagem ponderada), restando, assim, superado o entendimento quanto à impossibilidade da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

conversão, ao rezar, expressamente, que: *“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”*, cuja aprovação teria sido resultado de aprofundado debate em torno da Proposta de Súmula original (de nº 45) que indicava apenas a aplicação do art.: *“57, § 1º, da Lei n. 8.213/91”*.

13. Registrou a defesa no Sindicato no sentido de que *“a Excelsa Corte verificou que não se poderia impedir a conversão do tempo especial em comum, sob pena de violação ao princípio da isonomia, já que esta representa a própria aposentadoria especial proporcional ao tempo trabalhado”*, e que *“não há como falar-se em aposentadoria especial sem que o tempo de serviço prestado sob condições nocivas à saúde seja computado diferenciadamente para, em cada caso, ser somado aos demais períodos de tempo de serviço comum porventura existentes”*, dando conta, ainda, do pleito final naquele Sindicato para que a Corte julgue improcedente o Recurso de Revisão em voga, ao argumento de que a Decisão nº 6.611/2010 estaria *“em consonância com a redação da Súmula Vinculante nº 33, do Supremo Tribunal Federal”*.

14. Em sua análise de mérito, a SEFIPE destacou, preliminarmente, que a PGDF não foi instada a complementar suas razões recursais, em face da Súmula Vinculante nº 33.

15. Obtemperou que, diferentemente do alegado pelo SindMédico, não vislumbrou da análise do conteúdo da Sessão Plenária do STF (disponibilizada no site da Internet que indicou) que aprovou a edição da Súmula Vinculante nº 33, qualquer deliberação *“no sentido de permitir ou determinar a aplicação do § 5º do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, com consequente conversão de tempo especial em comum”*, a despeito de ter notado a alteração do texto da Proposta de Súmula Vinculante nº 45, elaborada pelo Ministro Gilmar Mendes, *“a fim de excluir a restrição à aplicação apenas do § 1º, do art. 57, da Lei 8.213/91”*.

16. Salientou que o cerne da discussão no STF se deu acerca da natureza e do alcance da súmula vinculante, considerando-se, justamente, que *“não poderia tratar a respeito da ponderação do tempo especial, mas apenas da possibilidade do exercício do direito subjetivo à aposentadoria especial”*, até a edição de lei específica, *“haja vista a ausência de decisões reiteradas sobre o tema da contagem ponderada do tempo insalubre”*.

17. Extraiu que, segundo os Ministros do c. STF, apesar de haver decisões no sentido de que *“não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial”*, e no sentido de não se extrair do art. 40, § 4º, inciso III, da CF/88 *“a existência de dever constitucional de legislar acerca do reconhecimento à contagem diferenciada e da averbação de tempo de serviço prestado por servidores públicos em condições prejudiciais à saúde e à integridade física”*, tais decisões não seriam, ainda, reiteradas, para constar da mencionada súmula vinculante, levando em conta que o art. 103-A, da CF/88 (incluído pela EC nº 45/2004), estabelece que a Suprema Corte poderá, *“... após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante...”*.

18. Enfatizou que, ao revés, apesar de a defesa do Sindicato dos Médicos, sustentada oralmente no Plenário do STF, *“pugnando pela inclusão no verbete da possibilidade da conversão do tempo especial em comum”*, no cerne da discussão, o Ministro Ricardo Lewandowski asseverou que, *“em pelo menos duas ocasiões a Corte Suprema se pronunciou, em sede de Agravos Regimentais (MI nº 1.596 e MI nº 1.481), desfavoravelmente a tal pretensão”*, e, ainda, que *“não haveria a possibilidade de incluir”* no Verbetes *“temas que não foram objeto*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

*de minuciosa análise pelo plenário daquela Corte, devendo o enunciado determinar exclusivamente a possibilidade de aplicação aos servidores públicos, **no que couber**, das regras do ...- RGPS sobre a aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da CF/88..”.*

19. Trouxe à lume as Ementas dos citados Agravos, de Relatoria dos Ministros Teori Zavascki (MI 1596) e Rosa Weber (MI 1481), respectivamente, citados por Lewandowski naquela discussão que originou a Súmula. Mencionou que, na mesma toada, o Ministro Teori Zavascki elencou diversos julgados do STF que destacam que a integração legislativa do inciso III do § 4º do artigo 40 da CF/88 “**não tutela a contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições especiais, não havendo procedência injuncional no reconhecimento de tal contagem diferenciada, à minguada de dever constitucional de legislar ...”**”.

20. Apontou que o ajuste de texto se deu a fim de deixar claro que se trata exclusivamente do reconhecimento do direito subjetivo à aposentadoria especial outorgada pelo artigo 40, § 4º, inciso III, da CF, evitando-se qualquer dificuldade hermenêutica. Não haveria “*determinação*” contida na Súmula Vinculante nº 33 no sentido de autorizar a conversão do tempo especial em comum, conforme alegado pelo SindMédico.

21. Citou, também, o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes, então externado, de que o STF limitar-se-ia ao reconhecimento do direito subjetivo à aposentadoria especial, sendo o Congresso Nacional “*o locus para o debate quanto à possibilidade ou não da conversão do tempo especial em comum, tendo em conta as graves repercussões*”.

22. Noutra senda, após discorrer acerca da competência para legislar sobre aposentadoria especial de servidores públicos, colacionando alguns julgados do STF respeito, (MI nºs 1328 e 1545), a Instrução lembrou que restou estabelecida, “**em sede constitucional, a impossibilidade da contagem de tempo ficto, ou seja, aquele sem a respectiva contribuição, nas diversas modalidades de inativação do servidor público**”. Enfatizou que não há amparo legal e/ou judicial para a contagem ponderada de que se cogita. E arrematou:

41. *Em pesquisa realizada junto ao SIRAC, constatou-se que 117 (cento e dezessete) servidores se utilizaram da ponderação do tempo especial para se aposentar com fundamento nos artigos 6º da EC nº 41/03 ou 3º da EC nº 47/05 (ambos com paridade e pela última remuneração), enquanto apenas 02 (dois) servidores se aposentaram utilizando as regras do RGPS, com base no artigo 40, §§ 3º, 4º, inciso III, 8º e 17, da CRFB, na redação das Emendas Constitucionais nº 41/03 e nº 47/05, c/c os artigos 46 e 51 da Lei Complementar nº 769/08 e artigo 57 da Lei nº 8.213/91. Frise-se que a maioria dos que se utilizaram da ponderação do tempo insalubre possuíam o tempo necessário para a aposentadoria especial, qual seja, 25 (vinte e cinco) anos de atividade em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, mas optaram por ponderá-lo para utilizarem regras mais benéficas quanto ao cálculo dos proventos (paridade).*

42. *Observe-se que o reconhecimento do direito à aposentadoria especial de servidores públicos submetidos a condições insalubres, mas não à conversão do tempo especial em comum, resguarda a natureza essencial desse regime de aposentação, qual seja, a inativação antecipada devido à ação de agentes nocivos à saúde do trabalhador que tenha laborado nessas condições durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, estando em consonância com o entendimento fixado pela Corte Suprema na apreciação de casos análogos, in verbis:*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

(...)

43. *Por derradeiro, ressalte-se que, em face da edição da Súmula Vinculante nº 33, foi publicada no DOU de 26/05/2014 a recente Instrução Normativa nº 3, de 23 de maio de 2014, que altera, entre outros, o artigo 16-A da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01, de 22 de julho de 2010, que estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, in verbis:*

Art. 16-A. Salvo decisão judicial expressa em contrário, esta Instrução Normativa não será aplicada para:

I - conversão do tempo exercido pelo servidor sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física em tempo de contribuição comum, inclusive para fins de contagem recíproca de tempo de contribuição; (grifamos)

II - revisão de benefício de aposentadoria em fruição.

44. *Com efeito, a interpretação dada pelo Ministério da Previdência Social à Súmula Vinculante nº 33, na qualidade de órgão gestor do sistema previdenciário na esfera federal, encontra-se consonante com o posicionamento deste Órgão Técnico e diametralmente oposta à do SindMédico no que se refere à contagem ponderada do tempo exercido em condições insalubres. No âmbito da União restou expressamente proibido, salvo por decisão judicial, a conversão do tempo exercido sob condições insalubres em tempo comum.*

45. *Cumpramos ressaltar também a nova redação dada, na mesma oportunidade, ao art. 1º da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01, de 22 de julho de 2010:*

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre os parâmetros a serem observados pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na análise do direito à concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, em cumprimento à Súmula Vinculante nº 33 ou nos casos em que o servidor público esteja amparado por ordem concedida, em Mandado de Injunção, pelo Supremo Tribunal Federal.

46. *Apesar de posicionamentos contrários à aplicabilidade imediata no âmbito do Distrito Federal de Instruções Normativas federais, ex-vi da Decisão nº 5859/2008, adotada no Processo nº 26930/2006, o certo é que, ao menos os parâmetros para apuração do tempo de serviço/contribuição por parte dos Regimes Próprios de Previdência deveriam ser coincidentes para todas as esferas de governo, sob pena de instabilidade de todo sistema previdenciário público, conforme já ressaltado anteriormente.*

23. Nesse sentido, finalizando, a par de ressaltar que o advento da Súmula Vinculante nº 33 do STF em nada invalida as conclusões de sua análise anterior, reiterando os termos Instrução de fls. 683/705, com ajustes e acréscimos que julgou pertinentes, sugeriu ao e. Tribunal:

I. tomar conhecimento:

a. das contrarrazões apresentadas pelo SindMédico/DF às fls. 523/535;

b. do parecer do Prof. Wagner Balera acostado às fls. 585/635;

c. do memorial apresentado pelo Sindireta/DF às fls 636/653;

d. do Ofício-Circular nº 5/2013 – SEGEP/MP (fl. 670);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- e. do Parecer nº 307/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU (fls. 671/682);*
- f. dos documentos de fls. 725/746 e 813/817, apresentados pelo SindMédico/DF;*
- g. do parecer do Prof. Ayres Britto acostado às fls. 748/802;*
- h. da Instrução Normativa MPS/SPPS nº 3, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU de 26/05/2014; (destaques não constam)*

- II. *considerar cumprida a Decisão nº 2.649/13;*
- III. *considerar procedente o Recurso de Revisão interposto pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal para, em consonância com o disposto na Súmula Vinculante nº 33, suprimir no item III, alíneas “c”, “d”, “e” e “i” da Decisão nº 6.611/2010, a possibilidade de conversão do tempo especial em comum, interpretando-se as alíneas “n”, “o” e “p”, do mesmo item, conforme o mencionado posicionamento; (destaque não consta).*
- IV. *firmar o entendimento de que a mudança de posicionamento ora em epígrafe não deve atingir:*
 - a. situações nas quais os servidores já possuam a certidão de tempo de serviço devidamente homologada pelo IPREV/DF;*
 - b. situações que estejam albergadas por específica sentença judicial da qual conste expressamente a possibilidade da conversão do tempo especial em comum para fins da aposentadoria pretendida;*
- V. *acompanhar a Ação nº 2010.01.1.146.944-5, ajuizada pelo SindMédico/DF no TJDF;*
- VI. *dar conhecimento à Procuradoria-Geral do DF, ao SindMédico-DF, ao Sindireta/DF, ao IPREV/DF e aos demais órgãos do DF da decisão que vier a ser adotada no presente feito; e*
- VII. *autorizar o arquivamento dos presentes autos.*

24. Expostas as considerações externadas pela SEFIPE, cabe ressaltar, de antemão, que, de fato, os autos já haviam contado com o crivo Ministerial, na forma dos Pareceres nº 974/2013 - DA (fls. 537/555) e nº 114/2014 (fls. 708/724), que analisaram as razões do Recurso em voga, contrapondo-as com os argumentos insertos nas Contrarrazões do Sindicato dos Médicos.

25. Naquelas oportunidades, o MPC/DF, em consonância com a Instrução, concluiu: a) que, de fato, conforme alegado pelo SINDMÉDICO/DF em suas contrarrazões, não haveria reparos ou fundamentos que demandassem a alteração da Decisão nº 6.611/2010, porquanto, à época, o TCDF “seguiu as diretrizes e a jurisprudência reinante no colendo STF, vislumbrando-se o reconhecimento do direito à contagem diferenciada de tempo de serviço. Ou seja, a Decisão nº 6.611/2010 havia sido produzida em consonância com o entendimento então vigente no próprio STF e na esfera federal.

26. Por outro lado, com base na evolução do entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca dos “efeitos” e do “alcance” do Mandado de Injunção, a Instrução e o MPC/DF, encamparam a alegada existência de “fato novo”, suscitada na Peça Recursal pela PGDF, alusiva à possível mudança de entendimento do STF nos julgamentos dos MI's nº 2140, nº 2123, nº 2370 e nº 2508, que não mais reconheceriam o direito à citada contagem de tempo diferenciada (ponderada), sem embargo de a SEFIPE e o **Parquet** terem defendido que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

tal mudança não deveria atingir situações pretéritas (guardadas as devidas proporções quanto ao seu alcance).

27. Especificamente no que concerne às situações pretéritas, a Instrução defendeu que deveriam ser preservadas apenas a situação: a) daqueles que já “*possuam a certidão de tempo de serviço devidamente homologada pelo IPREV/DF*”; e b) daqueles amparados por decisão judicial específica, em que haja determinação expressa de conversão do tempo.

28. Desta feita, consoante as ponderações da Instrução mencionadas alhures, depreende-se que, a par de reinstruir os autos e de enfatizar que os debates que giraram em torno da novel Súmula Vinculante nº 33 do STF não invalidam ou não alteram o seu posicionamento anterior, a SEFIPE reproduziu e reiterou tais conclusões (fls. 839/840), com alguns ajustes redacionais (ora destacados no parágrafo 23, retro), em especial quanto à menção dos demais documentos acrescentados ao feito (item **I**, alíneas “f”, “g” e “h”) e a menção à própria Súmula Vinculante (item **III**), como respaldo para se considerar procedente o Recurso, para “suprimir” a possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum.

29. Sob esse prisma, o entendimento Ministerial lançado anteriormente, mais abrangente, quanto à preservação das situações pretéritas, havia sido no sentido de que a mudança de entendimento em debate deveria atingir as situações vindouras, não atingindo: **a)** aqueles que já foram contemplados por Mandados de Injunção anteriores (individuais ou coletivos); **b)** que, em idênticas situações, já foram alcançados pela Decisão nº 6.611/2010 (cujas concessões e/ou ponderações já foram deferidas, ou cujos requerimentos já foram protocolados), sem embargo de se proceder, doravante, segundo a nova linha de entendimento traçada pelo colendo STF, mostrando-se, em parte, procedente as razões do recurso apresentado, à vista do “fato novo superveniente” então suscitado.

30. Assim, em caso de possível reconhecimento da mudança de entendimento defendida no Recurso, para o MPC/DF, não apenas aqueles que já tiveram as suas respectivas certidões homologadas pelo IPREV deveriam ter reconhecido o direito, mas também aqueles que atendiam idênticas condições, que já protocolaram o seus pedidos (e que tiveram as análises postergadas, por inércia da Administração e/ou no aguardo de novo pronunciamento ou diretriz acerca da matéria). Aliás, na visão Ministerial, corroboram nesse sentido os debates que se seguiram em torno da Proposta de Súmula Vinculante nº 45 do STF (que deu origem à Súmula Vinculante nº 33, **in verbis**: “*Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral de previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o art. 40; § 4º, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica*”).

31. É certo que, conforme se extrai da “audição” dos debates, assiste razão à Instrução ao afirmar que, diferentemente do alegado pelo SindMédico, ao aprovar a citada Súmula, não houve “*qualquer deliberação da Excelsa Corte no sentido de permitir ou determinar a aplicação do § 5º do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, com consequente conversão de tempo especial em comum*”, ao revés, restou claro que se tratava exclusivamente do “*reconhecimento do direito subjetivo à aposentadoria especial*” do art. 40, § 4º, inciso III, da CF.

32. Por outro lado, também não houve, com a edição da Súmula, qualquer determinação expressa para se coibir o direito à contagem ponderada de tempo de serviço, na forma prevista no § 5º da citada Norma, mormente pelo fato de que o STF sinalizou que tais pedidos de “conversão de tempo especial em tempo comum” não caberiam na análise da via



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

estreita do Mandado de Injunção, não afastando, contudo, a hipótese de se buscar outra via processual, para obtenção do direito almejado, em decorrência da aplicação subsidiária da Lei nº 8.213/1991.

33. Pelo que se extrai, após pronunciamentos de representantes da AGU, e de três Categorias (como amicus curiae) dentre os quais o do Sindicato dos Médicos, o debate se iniciou com o registro do Ministro Lewandowski de que: havia recebido *“todas as partes envolvidas, inclusive representantes do Sindicato dos Médicos, que propuseram que se incluía também nessa súmula vinculante a contagem especial para a aposentadoria. Ocorre que esse Plenário se pronunciou em duas ocasiões, em Agravos Regimentais em Mandados de Injunção contra essa possibilidade”*.

34. O debate evoluiu, com as observações do Ministro Luiz Fux, seguido pelos Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, intercalados e/ou seguidos por outros. O extrato principal dessa evolução passou pela ponderação de que: pelo que dispõe o art. 103-A da CF, somente se poderia sumular o que fosse objeto de “reiteradas decisões”. Considerou-se que apenas o tema da “aposentadoria especial” (específica das atividades insalubres: item III do § 4º, do art. 40, da CF) tinha sido objeto de “reiteradas decisões” da Corte (à unanimidade).

35. Prosseguindo-se nessa linha, entendeu-se que: o caso específico da contagem ponderada (conversão de tempo especial em comum) não poderia ser sumulado. Primeiro, pela ausência de decisões reiteradas; segundo, pelas decisões que não confirmaram tal direito e que também não o negaram; terceiro, pelo fato de que se aduziu que o STF considerou que esse debate não deveria ser objeto de Mandado de Injunção, em sim de atuação legislativa específica, e/ou provocação judicial por “outra via processual” eleita.

36. Nessa linha, importante colacionar os seguintes excertos, de passagens: (Min. Teori): *“...Nós não estamos aqui, na aprovação da súmula, fazendo juízo, ou decidindo sobre controvérsias que não foram previamente decididas” (...). “... Não há direito de se discutir isso em Mandado de Injunção” (...). “... Na súmula devemos nos ater à aposentadoria” (...). “a esse direito especial” (...).* (Min. Barroso): *“... Acho que essa matéria deverá voltar pela forma adequada, para que possamos rediscuti-la...” (...). “... em todas as Decisões Monocráticas tenho ressaltado a minha opinião, e seguido a posição do Plenário, em respeito ao colegiado ...” “... Eu gostaria de adiantar meu ponto de vista, talvez não para incluir na súmula até porque eu no fundo vou propor uma mudança de jurisprudência...” (...). “Eu peço vênica a Vossa Excelência, porque tenho uma posição divergente no tocante à averbação. Na verdade uma posição que acompanha a posição divergente do Ministro Marco Aurélio, já enunciada em plenário”.*

37. O Ministro Barroso defendeu a possibilidade de conversão do tempo, por entender que não se trata de tempo ficto e que é cabível na interpretação do art. 40, § 4º, da CF, com vistas a se afastar “injustiça” contra o servidor público, em relação àquele da iniciativa privada. Citou: Normativos do Ministério do Planejamento, Instrução Normativa do INSS e Resolução do Conselho de Justiça Federal, que permitiam a conversão de tempo e a averbação, com base nos julgados anteriores do STF. O Ministro Marco Aurélio endossou, citando o disposto no § 12 do art. 40 da CF, que indica a complementariedade do RPPS com o RGPS, no que couber.

38. Noutra senda, em complemento, digno de citar os pronunciamentos de: (Min. Teori): (...) *“A respeito desse ponto específico, da contagem de tempo de serviço, também se decidiu que não se comporta no âmbito dos Mandados de Injunção, sob o art. 40, § 4º, da CF,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

pretensões no sentido de dirimir controvérsias específicas sobre conversão de tempo de serviço ...” (...) “Não se fez um juízo sobre o direito, o que se disse é que isso não se comporta no Mandado de Injunção...”. [Na Súmula, a dificuldade é estabelecer] “... uma redação que se inclua o que tem que ser incluído e exclua o que tem que ser excluído, sem negar o direito”. “... Não se disse se tem direito ou se não tem direito...”. (Cármem Lúcia): “Mandado de Injunção não comporta essa discussão...”. (Rosa Weber): “... Não se pretende resolver todos os casos”. (Celso de Mello) “Não se pode, nessa sede, inovar em relação aos precedentes firmados em sede jurisprudencial”. (Barroso): “O Supremo então não disse que não é possível. É essa a posição da maioria?”. (Barbosa) “Nós não debruçamos sobre essa questão...”. (Gilmar Mendes): “Talvez esse debate estimule o Congresso”

39. Portanto, depreende-se que o STF não incluiu a questão da conversão de tempo na Súmula Vinculante, em especial, porque afastou a apreciação do tema em sede de Mandados de Injunção. Tais fatores, na visão Ministerial, reforçam o entendimento de que não se pode afastar o direito daqueles que o pleitearam (e reuniram os requisitos para a conversão), com base na Decisão nº 6.611/2010.

40. Ora, se o próprio STF reconheceu e deixou assente que, no Plenário daquela Corte, não houve debate suficiente acerca do assunto para que o tema pudesse ser sumulado, não há também, no momento, como se acolher o posicionamento defendido na Peça Recursal de que houve a “mudança de entendimento” por parte daquela Excelsa Corte, que possa resultar na necessidade de alteração da Decisão nº 6.611/2010, a qual, portanto, na visão Ministerial, deverá ser mantida, nos seus exatos termos.

41. Em reforço, não é despidendo registrar que, quando da apreciação da referida Proposta de Súmula Vinculante nº 45 (que deu origem à Súmula 33), justamente em função dos intensos debates que surgiram em torno do tema (conversão do tempo especial, em tempo comum), é que o STF resolveu acolher a alteração de redação então proposta, a fim de excluir a menção expressa à aplicação apenas do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.213/91. Para que não pairassem dúvidas, o Plenário resolveu excluir a alusão àquele dispositivo específico, deixando a questão em aberto (e de forma abrangente, e não excludente), dispondo que se aplicaria ao servidor público, no que coubesse, “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”.

42. E mais, levando em conta o debate anterior (quanto ao tema “conversão de tempo de serviço”, que não deveria ser objeto de destaque em separado na Súmula), o STF resolveu citar: 1) a legislação que deu suporte à edição da referida Súmula (no caso, além da CF, os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991, sem excluir nenhum de seus dispositivos, ou parágrafos, e/ou sem se referir a apenas a um dos dispositivos ou parágrafos, como constava da Proposta original); e citar: 2) os precedentes que se mostravam reiterados na jurisprudência, que a embasaram, a serem observados pela Administração.

43. Nesse ponto específico, importante ressaltar a posição do Ministro Marco Aurélio, que, ao acolher a nova redação de súmula vinculante proposta pelo Relator e de ditar os seus exatos termos, e com vistas a aclarar os parâmetros a serem observados pela Administração, ponderou: “*Ai sua Excelência, por nota de rodapé, alude à legislação...*”, dentre as quais mencionou os artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

44. Por sua vez, ao final dos debates, o Min. Dias Toffoli arrematou: “...*mas ao fazer a referência ao artigo 57 como um todo superaria a preocupação que o Advogado trouxe da Tribuna de ter uma leitura, a contrario sensu, por parte da Administração Pública. ‘Olha essa aqui tem, mas essa aqui o Supremo disse que não tem’.*” (destaquei). O Advogado havia externado preocupação com a questão de a Administração interpretar “a redação” de forma restritiva e continuar a negar “os direitos” solicitados pelos servidores. E o Min. Marco Aurélio complementou: “... *O verbete retrata o reconhecimento de um direito dos servidores e não a negativa...*”.

45. Portanto, a interpretação do alcance do teor redacional da Súmula Vinculante nº 33 deve levar em conta, em especial, além do seu conteúdo, a legislação e os precedentes por ela invocados. Senão vejamos:

Súmula Vinculante nº 33

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre a aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Fonte de Publicação

DJe nº 77 de 24/4/2014, p. 1.

DOU de 24/4/2014, p. 1.

Legislação

Constituição Federal de 1988, art. 40, § 4º, III.

Lei nº 8.213/1991, **art. 57 e 58**. (destaques não constam)

Precedentes

MI 721

MI 795

MI 788

MI 925

MI 1328

MI 1527

MI 2120

MI 1785

MI 4158 AgR - segundo

MI 1596 AgR

MI 3215 AgR - segundo

46. Respeitante aos precedentes objetos dos Mandados de Injunção nº 721 e 795, vale reproduzir, por oportuno, excerto do Parecer nº 974/2013 - DA (fls. 537/555), **in verbis**:

29. *Note-se que, nos diversos Mandados de Injunção, então julgados pelo STF, em especial aqueles apreciados até 2010 (antes da Decisão nº 6.611/2010), com vistas a suprir a lacuna legislativa, a Excelsa Corte firmou entendimento jurisprudencial acerca da aplicação, aos casos concretos, do disposto no art. 57 da Lei nº 8.213/1991, não se excluindo, ou vedando a aplicação do disposto em seus parágrafos. Ao revés, no julgamento do MI nº 795, trazido à baila nas Contrarrazões, ao se citar como precedentes o MI nº 721 e o MI nº 758, houve menção expressa ao disposto nos parágrafos do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, inclusive do § 5º, que estabelece a contagem diferenciada. Cite-se, ainda, como esclarecedor, o caso do MI nº 1422/DF, mencionado alhures, houve menção expressa à aplicação do art. 57, e **parágrafos**, da citada Lei. Senão vejamos:*

19. Dessa forma, reconhecida a mora legislativa e a necessidade de se dar eficácia às normas constitucionais e efetividade ao alegado direito, concedo parcialmente a ordem pleiteada para, integrando-se a norma constitucional e garantindo-se a viabilidade do direito assegurado à Impetrante e a efetividade do que disposto no art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

40, § 4º, da Constituição brasileira, assegurar-lhe a aplicação do art. 57 e parágrafos da Lei n. 8.213/1991, no que couber e a partir da comprovação dos dados da Impetrante perante a autoridade administrativa competente. (destaques não constam do original).
(...)

30. Portanto, conclui-se que assiste razão ao SINDMÉDICO/DF, em suas Contrarrazões. Ao prolatar a Decisão nº 6.611/2010, o Tribunal seguiu as diretrizes e a jurisprudência reinante no colendo STF, vislumbrando-se o reconhecimento do direito à contagem diferenciada de tempo de serviço. Nesse sentido, não haveria fundamentos e/ou reparos a serem feitos, que demandassem a alteração da aludida deliberação.

47. No MI nº 788, o STF concluiu pela aplicação das “normas correlatas previstas no art. 57 da Lei nº 8.213/91, em sede de processo administrativo”, indicando como precedente o “MI 721, da relatoria do ministro Marco Aurélio”, além da menção ao MI nº 758 no Voto do Relator (Min. Ayres Britto). No MI nº 925 concluiu-se pela aplicação dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/91, tendo o Relator (Min. Cezar Peluso), recorrido acerca do disposto no § 6º do art. 57 desta Lei, para afastar a alegação da União inerente à fonte de “custeio/contribuição”. Ou seja, não se afastou a aplicação dos parágrafos daquele artigo, ao revés, incorporou-os.

48. No MI nº 1.328, foi citado como jurisprudência, dentre outros, o MI nº 795, arguindo-se que, porém, “... a contagem de tempo, com todas as suas intercorrências, somente pode ser aferida, de forma concreta, pela Administração Pública, à luz dos dados constantes do prontuário do impetrante”. Os MI nº 1527, nº 1785 e nº 2120 seguiram os de nº 721 e nº 758. O MI nº 4158 tratou da questão do “portador de deficiência”, tendo sido baseado no MI nº 721, para a aplicação, no que coubesse, do art. 57 da Lei nº 8.213/91, com a posterior observância da Lei Complementar nº 142/2013, que regulou a matéria.

49. É certo que, por outro lado, no julgamento do AgRg no MI nº 1596 (então realçado pela Instrução para sugerir o provimento do presente Recurso) também citado como precedente da Súmula, o colendo STF deixou registrado que, “Não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas”. Porém, como já extraído dos debates que resultaram na edição da Súmula Vinculante nº 33, o Supremo esclareceu que não fez julgamento de mérito do tema, mas o afastou da análise dos novos Mandados de Injunção, por entender que comporta “outra via” processual.

50. Por fim, no AgR no MI 3215 (último precedente da Súmula), também houve o esclarecimento de que “não cabe indicar, nesta sede injuncional, como reiteradamente acentuado por esta Suprema Corte (MI 1.312/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MI 1.316/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE - MI 1.451/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE, v.g.), ‘a especificação dos exatos critérios fáticos e jurídicos que deverão ser observados na análise dos pedidos concretos de aposentadoria especial, tarefa que caberá, exclusivamente, à autoridade administrativa competente ao se valer do que previsto no art. 57 da Lei 8.213/91 e nas demais normas de aposentação dos servidores públicos’...”.

51. Conforme observado, o próprio STF enfatizou que, malgrado não se reconheça nos últimos precedentes o direito à conversão de tempo de serviço, isso se deu pelo fato de que não mais reapreciaria a questão na via estreita dos Mandados de Injunção, embora tenha reconhecido como plausível a discussão na via própria, e, que ademais, tais decisões em contrário não teriam debatidas a fundo, quanto ao direito em si, ou não, mas apenas quanto à forma processual. Acrescente-se, ainda, que, como visto, houve, nos debates, a defesa fiel



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

daqueles Ministros que reconhecem, de plano, o direito à mencionada conversão, inclusive com espeque no próprio Texto Constitucional.

52. Ademais, na esteira de que o STF não afastou a hipótese de se pleitear a conversão de tempo na via processual própria, não é despiciendo relembrar que, na forma disposta nos Pareceres anteriores, sob esse viés, “na via própria”, nos autos do MS nº 2010.01.1.146944-5, mencionado no Memorial de fls. 476/479, a teor das cópias juntadas às fls. 480/506, o referido Sindicato dos Médicos obteve êxito na demanda com vistas à aplicação do resultado do MI nº 836, reconhecendo-se, expressamente, no âmbito do TJDF, o alcance do direito à contagem diferenciada de tempo de serviço, inclusive para toda a categoria, e não apenas para os filiados, consoante se depreende da Ementa do Acórdão nº 574.547, bem como dos correspondentes Votos condutores, reproduzidos no primeiro Parecer.

53. Verifica-se, portanto, que, no caso da categoria representada pelo Sindicato dos Médicos do DF (que, consoante delimitado na aludida Ação, não abrange apenas os “filiados”, mas a “categoria”), a questão restou judicializada, com atual desfecho favorável aos interessados, o que deverá ser observado pela Jurisdicionada, não havendo que se falar, sequer, em “mudança de entendimento”.

54. Corrobora nesse sentido o fato de que nos autos de Execução Provisória da Sentença (Processo nº 2012.01.1.134182-9), em curso no TJDF, em que o SINDMÉDICOS/DF busca o imediato cumprimento da “Obrigação de Fazer” resultado do MI nº 836, em sede de Agravo de Instrumento, o SINDIMÉDICO/DF obteve, em favor dos interessados, o direito à citada execução contra a Fazenda Pública, na forma do Acórdão nº 682.371, reconhecendo-se que a Administração tem a “Obrigação” de analisar os respectivos requerimentos, “por se tratar de obrigação de fazer”, não obstante a ausência de trânsito em julgado definitivo.

55. Verifica-se, também, que, por Despacho datado de 11.02.2012, o Distrito Federal e o IPREV/DF foram intimados para o cumprimento imediato da Sentença, quanto à “Obrigação de Fazer”, sob pena de multa diária. Houve o Agravo de Instrumento nº 20140020044359, do DF, alegando que o tempo seria inexecutável para a conversão de tempo e emissão de certidões. Houve o julgamento de mérito do citado Agravo em 18.06.2014, dando-se “parcial provimento”, para se reconhecer que “tal interregno deve ser dilatado” (Acórdão nº 797.654, DJ de 24.06.2014).

56. Há, ainda, o Agravo de Instrumento nº 2014002008901-3, interposto pelo SINDIMÉDICO/DF, contra nova decisão do Juízo da 2ª VFPDF que concedeu ao Distrito Federal o “prazo suplementar de 200 dias” para o cumprimento da Execução. Por Despacho de 05 de maio de 2014, foi concedido “efeito suspensivo ao agravo”, no aguardo do julgamento daquele primeiro Agravo.

57. Portanto, à luz dos esclarecimentos subtraídos dos debates que resultaram na edição da Súmula Vinculante nº 33, vislumbra-se que não houve “mudança de entendimento” no âmbito do Poder Judiciário, em especial do STF, que possa ensejar o acolhimento do Recurso de Revisão em voga e a alteração da Decisão nº 6.611/2010, notadamente pelo fato de que a própria Suprema Corte não afastou a aplicação dos direitos nela reconhecidos, “por via processual própria”, quer no âmbito judicial (cujo direito de conversão de tempo especial em tempo comum está sendo resguardado, a exemplo do precedente dos Sindicatos dos Médicos, em curso no TJDF, ora citado), quer no âmbito administrativo (a exemplo da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Decisão nº 6.611/2010, ora combatida, proferida pelo TCDF, com caráter “normativo”, pelo que dispõe a LC nº 01/1994).

58. Pelo exposto, com as ressalvas anteriores, retificando, em parte, os termos dos Pareceres anteriores, no mérito, opina este **Parquet** pelo não-provimento do Recurso de Revisão em exame.

É o parecer.

Brasília, 25 de junho de 2014.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador

DIGITALIZADO