Aposentadoria compulsória dos empregados públicos à luz da EC n.º 103/2019

Eficácia do art. 201, § 16, da Constituição e limites do Tema n.º 1.390



Gisele Lucy Monteiro de Menezes Cabreira
OAB/PE n.º 17.242



Aposentadoria espontânea e continuidade do vínculo

Durante décadas, a jurisprudência brasileira separou a concessão do benefício previdenciário da extinção do contrato de trabalho. A Lei n.º 9.528/1997 chegou a introduzir no art. 453 da CLT regras que aproximavam aposentadoria espontânea e rompimento do vínculo, orientação refletida na antiga OJ n.º 177 da SBDI-1 do Tribunal Superior do Trabalho. Esse caminho, contudo, foi revisto pelo Supremo Tribunal Federal.

Nas ADIs n.º 1.721 e 1.770, o STF assentou que a aposentadoria decorre de relação jurídica entre segurado e Previdência Social e não produz, por si só, a ruptura automática da relação de emprego. A partir daí, consolidou-se a autonomia entre a relação previdenciária e a contratual, e o TST passou a adotar, por meio da OJ n.º 361, o entendimento de que a aposentadoria espontânea não extingue o contrato quando o empregado permanece em atividade, sendo devida, na posterior dispensa imotivada, a indenização de 40% do FGTS sobre a totalidade dos depósitos.

Esse histórico é indispensável para compreender a controvérsia atual. Antes da Reforma da Previdência de 2019, a ordem jurídica havia consolidado a premissa de que a aposentadoria previdenciária e a extinção do vínculo trabalhista eram fatos juridicamente distintos. Também prevalecia a compreensão de que a aposentadoria compulsória do art. 40, § 1º, II, da Constituição não alcançava automaticamente o empregado público celetista, vinculado ao Regime Geral de Previdência Social.

A jurisprudência constitucional reforçou essa distinção. Na ADI n.º 2.602, embora o caso tratasse de notários e registradores, o STF afirmou que o art. 40, § 1º, II, então vigente, se dirigia aos ocupantes de cargos efetivos. No Tema 763, ao examinar servidores exclusivamente comissionados, a Corte voltou a restringir a compulsoriedade aos cargos de provimento efetivo. Assim, o cenário anterior à EC n.º 103/2019 era de interpretação estrita: sem norma específica, não se estendia aos empregados públicos celetistas a aposentadoria compulsória prevista para servidores submetidos ao regime próprio.

A mudança promovida pela EC n.º 103/2019

A Emenda Constitucional n.º 103/2019 alterou esse quadro em dois pontos relevantes. De um lado, o § 14 do art. 37 passou a prever o rompimento do vínculo público que gerou o tempo de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria. O próprio texto da Emenda, porém, ressalvou as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral até sua entrada em vigor. Essa regra de transição foi considerada pelo STF no Tema 606, no qual se reconheceu que a concessão de aposentadoria inviabiliza a permanência no emprego nos termos do art. 37, § 14, salvo quando o benefício do RGPS tiver sido concedido antes da EC n.º 103/2019.

De outro lado, a Reforma incluiu o § 16 no art. 201 da Constituição, prevendo expressamente a aposentadoria compulsória dos empregados de consórcios públicos, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, desde que cumprido o tempo mínimo de contribuição e atingida a idade máxima do art. 40, § 1º, II, "na forma estabelecida em lei".

A controvérsia, portanto, não está na existência da aposentadoria compulsória para os empregados públicos, pois o texto constitucional passou a prevê-la expressamente. A questão é outra: saber se o § 16 produz todos os seus efeitos imediatamente ou se a expressão "na forma estabelecida em lei" exige regulamentação própria.

Há quem sustente a aplicação imediata, sob o argumento de que a Constituição já definiu os destinatários, a idade máxima e a exigência de tempo mínimo de contribuição, permitindo que a remissão legal seja suprida pela Lei Complementar n.º 152/2015. Essa leitura, entretanto, enfrenta dificuldades relevantes.

O § 16 do art. 201 contém uma remissão expressa ao legislador. Em termos de eficácia constitucional, isso indica que, embora a norma produza efeitos desde sua promulgação e impeça soluções incompatíveis com a nova disciplina, sua plena operacionalização depende de complementação normativa quando a própria Constituição assim determina. Essa conclusão ganha especial importância porque a consequência discutida é a extinção compulsória de uma relação de trabalho, matéria que envolve procedimento de desligamento, momento da ruptura, consequências trabalhistas e situação de quem já se encontrava aposentado quando a Reforma entrou em vigor.

Por que a LC n.º 152/2015 não resolve, por si só, a controvérsia

A utilização da LC n.º 152/2015 como norma integradora do art. 201, § 16, encontra três obstáculos principais.

O primeiro é subjetivo. A lei complementar foi editada para disciplinar a aposentadoria compulsória dos agentes submetidos ao art. 40, § 1º, II, e enumera servidores titulares de cargos efetivos, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e dos Tribunais e Conselhos de Contas. O empregado público celetista não integra esse elenco.

O segundo obstáculo é histórico. Antes da EC n.º 103/2019, a própria não submissão dos empregados públicos ao art. 40 servia de fundamento para afastar sua aposentadoria compulsória, embora a LC n.º 152/2015 já estivesse em vigor. Se essa lei não os alcançava precisamente porque não ocupavam cargos efetivos, é juridicamente discutível afirmar que a introdução do § 16 no art. 201 tenha ampliado automaticamente o campo subjetivo de uma lei cujo texto permaneceu inalterado.

O terceiro ponto a ser observado e talvez o mais importante é que está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de Lei n.º 2635/2022, o que por si só demonstra a necessidade da

regulamentação do § 16 do artigo 201 da CF. Já aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto se encontra atualmente no Senado Federal.

Há ainda um dado pouco explorado: se o intérprete procura a lei infraconstitucional mais próxima da aposentadoria compulsória do trabalhador celetista, encontra o art. 51 da Lei n.º 8.213/1991. Esse dispositivo permite que a empresa requeira a aposentadoria por idade do empregado que tenha cumprido os requisitos legais e assegura, nessa hipótese, a indenização prevista na legislação trabalhista.

A referência ao art. 51 produz uma consequência importante. Se ele for considerado norma de integração, a discussão sobre os efeitos patrimoniais do desligamento encontra resposta legal mais compatível com o regime do empregado celetista. Se, ao contrário, for reputado inaplicável, permanece a dificuldade de utilizar a LC n.º 152/2015 apenas porque nela aparece o mesmo limite etário. Em qualquer hipótese, a integração normativa exige fundamentação rigorosa, porque não se pode ampliar, sem justificativa suficiente, o alcance subjetivo de uma lei anterior à própria regra constitucional que se pretende regulamentar.

O Tema 1.390 e os limites da tese em julgamento

A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal no RE n.º 1.519.008, paradigma do Tema 1.390 da repercussão geral. O caso envolve empregada aposentada pelo Regime Geral na década de 1990, que permaneceu em atividade e teve o contrato rescindido em 2022, ao completar setenta e cinco anos.

O relator, Ministro Gilmar Mendes, votou pela eficácia imediata do art. 201, § 16, conjugado com o art. 40, § 1º, II, utilizando a LC n.º 152/2015 como norma integradora. Nessa linha, a extinção do vínculo decorreria diretamente de imposição constitucional e não configuraria dispensa imotivada.

O Ministro Edson Fachin divergiu, entendendo que a expressão "na forma estabelecida em lei" exige regulamentação específica e que a LC n.º 152/2015, voltada a servidores efetivos, não é suficiente para disciplinar o rompimento do vínculo celetista. Luiz Fux e André Mendonça acompanharam essa posição. Ao final da sessão virtual encerrada em abril de 2026, havia maioria numérica em favor da aplicação imediata, mas sem conclusão definitiva da tese e sem maioria formada quanto a todas as consequências do desligamento.

Além da discussão sobre a eficácia da norma, há um problema de alcance subjetivo. O art. 201, § 16, menciona empregados de consórcios públicos, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. A formulação proposta pelo relator, contudo, refere-se de modo mais amplo aos empregados públicos da Administração Direta e Indireta. Se a interpretação deve ser especialmente cautelosa quando se estabelece causa de extinção compulsória do vínculo, a ampliação de destinatários por meio da tese de repercussão geral exige justificativa compatível com o próprio texto constitucional.

Outro ponto sensível envolve os empregados que já estavam aposentados pelo RGPS quando entrou em vigor a EC n.º 103/2019. O art. 6º da Emenda preservou as aposentadorias concedidas anteriormente para fins do art. 37, § 14. Embora essa ressalva não mencione expressamente o art. 201, § 16, não se pode ignorar que esses trabalhadores exerceram o direito à aposentadoria em contexto no qual o benefício não rompia o contrato de trabalho. Atribuir, anos depois, efeito extintivo a uma aposentadoria já concedida suscita questões relevantes de segurança jurídica, direito intertemporal e proteção da confiança. A Procuradoria-Geral da República, em parecer apresentado no RE n.º 1.519.008, também defendeu a eficácia limitada do dispositivo e a irretroatividade quanto às relações consolidadas antes da Reforma.

Efeitos patrimoniais e segurança jurídica

Mesmo que prevaleça a tese da aplicação imediata, ainda será necessário definir os efeitos patrimoniais do desligamento. Aviso-prévio e indenização de 40% sobre os depósitos do FGTS são parcelas tipicamente ligadas à dispensa imotivada, razão pela qual se discute se permanecem devidas quando o término decorre diretamente de comando constitucional. Essa questão,

contudo, não se confunde com os direitos já constituídos durante a execução do contrato.

Saldo de salário, férias vencidas com terço constitucional, férias proporcionais, décimo terceiro proporcional e valores existentes na conta vinculada do FGTS decorrem do trabalho já prestado e integram o patrimônio jurídico do empregado. A causa da extinção do vínculo não elimina direitos anteriormente adquiridos.

Foi exatamente essa distinção que apareceu na divergência parcial do Ministro Flávio Dino, que propôs assegurar ao trabalhador as verbas já incorporadas ao seu patrimônio jurídico. O Ministro Dias Toffoli reajustou seu voto para acompanhar essa formulação. O ponto é essencial: reconhecer uma causa constitucional de desligamento não autoriza suprimir parcelas patrimoniais correspondentes a trabalho regularmente realizado.

A dimensão social do problema também não deve ser desprezada. Muitos empregados atingidos já recebem aposentadoria do Regime Geral há anos e permaneceram trabalhando porque o benefício previdenciário não substituía integralmente a remuneração da atividade. O desligamento aos setenta e cinco anos pode representar redução expressiva da renda em momento no qual a reinserção profissional é particularmente difícil. Além disso, a proteção previdenciária complementar não é uniforme entre empresas e entes federativos.

Essas circunstâncias não afastam comando constitucional expresso, mas reforçam a necessidade de definir transição, procedimento e consequências com segurança jurídica. A Constituição proíbe discriminações fundadas em idade e assegura proteção e participação social às pessoas idosas. É precisamente por isso que a regulamentação legislativa pode desempenhar função relevante: estabelecer regras de transição, prazos e compensações que o texto constitucional, isoladamente, não oferece.

A EC n.º 103/2019 modificou o regime constitucional dos empregados públicos ao introduzir expressamente a aposentadoria compulsória para as categorias previstas no art. 201, § 16. O debate, porém, permanece aberto quanto à eficácia imediata dessa norma, à suficiência da LC n.º 152/2015, ao tratamento de quem já estava aposentado antes da Reforma e aos efeitos patrimoniais do desligamento.

Durante anos, os empregados públicos foram considerados estranhos à compulsoriedade do art. 40 justamente porque vinculados ao Regime Geral. Utilizar agora a mesma legislação que não os alcançava como fundamento suficiente para extinguir seus contratos exige operação interpretativa cuidadosa. O Tema 1.390 não trata apenas da idade máxima de permanência no emprego público: exige do Supremo a definição dos limites de uma norma constitucional que remete expressamente à lei e a preservação da segurança jurídica das relações constituídas sob regime anterior.

Mais do que definir até quando um empregado público pode permanecer em atividade, o julgamento do Tema 1.390 exigirá do Supremo Tribunal Federal uma resposta sobre os próprios limites da mudança constitucional no tempo. A nova disciplina introduzida pela EC n.º 103/2019 não pode ser interpretada sem considerar as relações jurídicas constituídas sob o regime anterior, a confiança legitimamente formada pelos trabalhadores e os efeitos patrimoniais decorrentes de décadas de vínculo laboral.

É nesse equilíbrio entre a efetividade da nova regra constitucional e a preservação da segurança jurídica que reside, afinal, a verdadeira dimensão do Tema 1.390. A aposentadoria compulsória pode ter sido expressamente incorporada ao regime dos empregados públicos, mas a Constituição não autoriza que a passagem entre dois modelos jurídicos seja feita ignorando o tempo, os direitos e as legítimas expectativas construídas sob aquele que a precedeu.

Gisele Lucy Monteiro de Menezes Cabreira[1]

1 Advogada, especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho e em Planejamento Previdenciário.