



Brasília, 24 de julho de 2026.

NOTA JURÍDICA

Assunto: Ação Coletiva de conversão de
tempo especial em tempo comum.
Cumprimento de sentença.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS FEDERAIS AGROPECUÁRIOS, ANFFA Sindical, formalizou consulta jurídica a respeito da situação processual da Ação Coletiva n. 0008008-29.2013.4.01.3400, que trata da conversão do tempo de atividades especiais em comum, mediante a contagem diferenciada do tempo de serviço sob condições essas condições.

A referida ação coletiva foi proposta pela Consulente, na qualidade de substituta processual da categoria dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários, em 15 de fevereiro de 2013 para condenar a União ao restabelecimento dos procedimentos de conversão do tempo especial em comum, para efeitos de aposentadoria e de abono de permanência, que foram interrompidos pela edição do Memorando Circular n. 11/2012/CGAP/SPOA/SE-MAPA.



O referido Memorando Circular n. 11/2012, impugnado na ação coletiva, restringiu a concessão da aposentadoria especial àqueles servidores que contavam com, no mínimo, 25 (vinte e cinco) anos ininterruptos de atividades submetidas a condições especiais; também determinou a revisão de todos os atos até então praticados que tenham, eventualmente, realizado a conversão do tempo de atividade especial em comum.

Em 19 de fevereiro de 2013, o pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido pelo juízo da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, o que motivou a interposição do Agravo de Instrumento n. 0008008-29.2013.4.01.3400, em 1º de março de 2012, distribuído à Relatoria da Desembargadora Federal Ângela Catão.

O referido recurso foi provido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região para “afastar a aplicação do memorando Circular n. 011/2012/CGAP/SPOA/SE-MAPA, fazendo prevalecer as disposições da Orientação Normativa n. 10, com a consequente normalização na análise dos pleitos de aposentadoria especial e a abstenção na revisão dos procedimentos já efetuados”.

É prudente destacar que a ON n. 10/2012, a que faz referência a decisão proferida no Agravo de Instrumento, expressamente admitia a conversão do tempo de atividade especial em comum para a revisão de abono de permanência e de aposentadoria, de sorte a permitir o pagamento de valores atrasados.

Após a devida instrução do processo, em 10 de março de 2021 foi prolatada a sentença de procedência dos pedidos autorais, que reconheceu o direito dos substituídos pelo ANFFA Sindical à conversão do tempo especial em comum, conforme tese de julgamento do Tema n. 942 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal:

III - Dispositivo

À vista do exposto, afastada a prejudicial suscitada, com apoio no art. 487, inciso I, do CPC/2015, **acolho o pedido formulado na ação**, julgando extinto o processo com resolução do mérito, **para, nos termos da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (cf. RE 1.014.286/SP, Tribunal Pleno, relator para o acórdão o ministro Edson Fachin, DJ 24/09/2020, Tema 942 da Repercussão Geral), a partir da declaração da nulidade do Memorando Circular 011/2012/CGAP/SPOA/SE-MAPA, reconhecer o direito dos integrantes da categoria dos Fiscais Federais Agropecuários, processualmente substituídos, à conversão do tempo laborado em condições especiais em tempo comum**, devendo a União Federal, enquanto não sobrevier lei complementar sobre da matéria, proceder à análise dos pedidos administrativos de aposentadoria, mediante a aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS contidas na Lei 8.213/1991, e, após, a vigência da EC 103/2019, observar a legislação complementar



federal eventualmente editada, nos termos art. 40, § 4º-C, da CF/88. Acolho, ainda, o pedido sucessivo formulado para, em decorrência do direito reconhecido, **condenar a União Federal à devolução dos valores eventualmente suprimidos dos servidores públicos ora substituídos.**
(grifos do texto)

O reconhecimento da pretensão habilita os filiados ao ANFFA Sindical a computarem, mediante o acréscimo de 40% (homens) ou de 20% (mulheres), o tempo de atividade especial convertido em comum e obterem, administrativamente, a revisão do abono de permanência ou da aposentadoria, com efeitos financeiros imediatos.

Contra a referida sentença, a União interpôs recurso de apelação dirigido ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que desproveu os pedidos da União em julgamento datado de 29 de setembro de 2025. O acórdão foi ementado da seguinte forma:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. RECONHECIMENTO DE TEMPO DE ATIVIDADE ESPECIAL. ARTIGO 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. TESE DEFINIDA NO TEMA 942/STF. POSSIBILIDADE DO RECONHECIMENTO POR CATEGORIA PROFISSIONAL ATÉ A VIGÊNCIA DA LEI N. 9.032/1995. COMPROVAÇÃO DO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES EM CONDIÇÕES PREJUDICIAIS À SAÚDE A PARTIR DA LEI N. 9.032/1995. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO DESPROVIDAS.

1. Remessa necessária e apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente o pedido de declaração de nulidade do Memorando Circular 011/2012/CGAP/SPOA/SE-MAPA, e que seja compelida a parte ré a proceder à análise dos procedimentos administrativos de aposentadoria inerentes à classe substituída, mediante a aplicação do art. 57 da Lei 8.213/1991 e da Orientação Normativa SRH/MPOG 10/2010. Suscita a prejudicial de prescrição quinquenal e, quanto ao mérito propriamente dito, defende a legalidade do ato impugnado, a impossibilidade de extensão dos efeitos da decisão proferida no MI 1.601/DF aos sindicalizados filiados após a impetração, bem como a sua inaplicabilidade aos pedidos administrativos de conversão do tempo especial em comum, pugnando, ao fim, pela improcedência da ação.

2. A prescrição atinge as prestações anteriores ao quinquênio que antecedeu o ajuizamento da ação, nos termos da Súmula 85/STJ.

3. O § 4º do art. 40 da CF/1988 estabeleceu que: "É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º". Entretanto, a aplicação de tal disposição constitucional necessitava de regulamentação por lei complementar específica.

4. Diante da omissão do Poder Legislativo em editar a lei complementar para disciplinar o direito à aposentadoria especial do servidor público, o e. STF,



após apreciar a matéria, aprovou o enunciado da Súmula Vinculante n. 33 em 09/04/2014, no sentido de 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."

5. Após a conclusão do julgamento do RE n. 1014286 (Tema 942), ocorrido em 21/08/2020, se assentou ainda a possibilidade de conversão do tempo de serviço especial em comum para os servidores públicos até a edição da Emenda Constitucional n. 103/2019, em razão da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da CF/1988.

6. Como assentado pelo STF, a norma constitucional carente de regulamentação garante ao servidor o direito à aposentadoria especial e à conversão do tempo de serviço especial para fins de aposentadoria comum, desde que devidamente comprovadas às condições especiais do trabalho.

7. Quanto à comprovação da exposição ao agente nocivo, em se tratando de período anterior à vigência da Lei n. 9.032/1995, de 28.04.1995, que deu nova redação ao § 3º do art. 57 da Lei n. 8.213/1991, bastava que a atividade fosse enquadrada nas relações dos Decretos 53.831/1964 ou 83.080/1979, não sendo necessário laudo pericial, exceto a atividade exercida com exposição a ruído superior ao previsto na legislação de regência; a partir da edição daquela lei, a comprovação da atividade especial passou a ser feita por intermédio dos formulários SB-40 e DSS-8030, até a edição do Decreto n. 2.172/1997, que regulamentou a MP N. 1523/1996, a qual foi posteriormente convertida na Lei n. 9.528, de 10.12.1997, momento em que se passou a exigir o laudo técnico.

8. Para além da discussão sobre a norma infralegal regulamentadora aplicável, se o Memorando Circular n. 011/2012/CGAP/SPOA/SE-MAPA ou a Orientação Normativa SRH/MP n. 10, deve ser considerado o alcance da decisão judicial destinada a suprir a omissão legislativa. Como restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a norma constitucional carente de regulamentação garante ao servidor o direito à aposentadoria especial e a conversão do tempo de serviço especial para fins de aposentadoria comum, desde que devidamente comprovadas às condições especiais do trabalho, estendido os benefícios a todos os integrantes da categoria, filiados ou não.

9. Cabe destacar, por oportuno, a limitação temporal dos efeitos do julgado paradigma, pois a tese principal, consubstanciada no direito de conversão do tempo especial em comum, deve ser observada até 12/11/2019, data anterior ao início da vigência da redação conferida ao art. 40, § 4.º-C da CF/1988 (EC 103/2019, art. 36, inciso III).

10. Remessa necessária e apelação da União desprovidas.



A União, então, opôs embargos de declaração contra o referido acórdão, que foram rejeitados em 26 de novembro de 2025. Diante da ausência de outros recursos contrários, o acórdão acima ementado transitou em julgado em 24 de fevereiro de 2026.

No entanto, antes do trânsito em julgado, o ANFFA Sindical já engendrava esforços para o cumprimento do título judicial.

Isso porque, em 23 de abril de 2021, entre a interposição do recurso de apelação da União e o seu julgamento, foi proposto o Cumprimento Provisório de Sentença n. 1022778-29.2021.4.01.3400, para que a União fosse intimada a fim de “adimplir a obrigação de fazer tutelada nos autos e converter o tempo especial em tempo comum nos processos SEI relativos a pedidos de aposentadoria ou de abono de permanência”.

Naquela oportunidade, foi juntada lista nominal de filiados que tinham seus pedidos de conversão de tempo, aposentadoria ou abono de permanência, já formalizados em Processos SEI, obstados pela Administração Pública.

A União Federal apresentou sucessivos pedidos de dilação de prazo para comprovar o cumprimento da ordem, em razão da ausência de ocupantes dos cargos de “Médicos do Trabalho e de Engenheiros de Segurança do Trabalho para emissão de Laudos Técnicos de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT’s, e nem Peritos Médicos para emissão do parecer da perícia médica.”

Em resposta, o ANFFA Sindical requereu, em 27.4.2022, após mais de um ano da propositura do Cumprimento Provisório de Sentença, que fosse determinada a conversão de tempo requerida pelos filiados, independentemente da emissão de Laudos Técnicos por parte da Administração Pública, considerado o longo íterim de espera para a satisfação do direito.

Diante da controvérsia, foram realizadas audiências presididas pelo Juízo da 17ª Vara Federal, com representantes da União e do ANFFA Sindical, para tratar do cumprimento do julgado. A partir de tais tratativas, em 17 de maio de 2023, foi celebrado acordo para viabilizar o cumprimento do julgado em favor dos filiados, com a cessão de médicos de outros órgãos da administração direta ou indireta para elaboração dos laudos e pareceres necessários ao reconhecimento do tempo especial dos filiados.

Ocorre que, ao elaborar os pareceres técnicos, a Administração Pública utilizou de metodologia inservível à aferição da especialidade das atividades dos servidores, com negativas genéricas da natureza especial e sem levar em consideração diversos elementos de prova, conforme o seguinte excerto de petição apresentada pelo ANFFA Sindical, em 11 de outubro de 2023, na qual juntou laudos privados que contestavam as conclusões do MAPA:



Para apurar as conclusões periciais negativas que têm sido apresentadas pela Administração Pública, o ANFFA Sindical contratou empresa de perícia especializada de notória reputação (Periciar Cia de Perícia), cujos laudos contestam categoricamente a metodologia e os resultados (negativos) apresentados nos pareceres/laudos administrativos.

Trata-se de questão técnica, relativa à metodologia utilizada para o cumprimento da decisão judicial, a ser dirimida por experto judicial.

Evidentemente, o cumprimento do acordo homologado depende da regularidade e conformidade técnicas do procedimento administrativo adotado para aferir a contagem do tempo de serviço em atividade especial. Constatados os equívocos metodológicos nos laudos das perícias administrativas – questão a ser dirimida pelo perito judicial –, conforme lastreiam os Laudos de Contestação anexos, o processo deve ser convertido em diligência para apurar as razões do descumprimento do acordo e as respectivas medidas necessárias. [...]

A inconsistência material e metodológica dos pareceres administrativos, objeto de prévia análise em perícia particular, deve ser objeto de prova técnica judicial para aferir se o cumprimento da obrigação de fazer entabulado no acordo obedece à conformidade técnica.

O pedido de nomeação de perito judicial, formulado com o objetivo de avaliar tecnicamente a [in]adequação da metodologia empregada pela União na confecção dos laudos técnicos, foi deferido pelo Juízo da 17ª Vara Federal em 21 de maio de 2024. Em 18 de dezembro daquele ano, foi nomeada a perita a médica Carolina da Cunha Diniz para o exercício da função.

No entanto, após ser intimada, a perita não se manifestou no prazo designado pelo juízo (28 de fevereiro de 2025), o que ensejou novo pedido de intimação por parte do ANFFA Sindical (formalizado em 4 de fevereiro de 2025 e reiterado em 26 de março de 2025).

Finalmente, em 31 de julho de 2025, a perita peticionou nos autos para informar o seu aceite à função designada e requereu a delimitação do “escopo da análise pendente” e dos quesitos a serem respondidos.

A despeito da ausência de pronunciamento judicial sobre o pedido apresentado pela perita, em 16 de dezembro de 2025, o ANFFA Sindical espontaneamente apresentou nos autos proposta de “delimitação do escopo de análise pendente”, bem como uma relação exemplificativa de processos administrativos – para análise da perita – com as mais diversas atividades desempenhadas pelos Auditores Fiscais Federais Agropecuários, cuja caracterização da atividade especial foi negada pela Administração Pública a partir de metodologia inadequada para tal propósito.



Na mesma oportunidade, apresentou os quesitos técnicos e jurídicos elaborados pelo Escritório Torreão Braz Advogados e pela empresa Periciar Cia de Perícia LTDA., a serem respondidos pela *expert*.

Em 25 de março de 2026, foi então proferido despacho para intimar as partes sobre o aceite da perita e, em sequência, determinar que a perita nomeada apresentasse proposta de honorários. Dois dias após o referido despacho, o ANFFA Sindical reiterou os termos da petição anteriormente apresentada e requereu a conversão do Cumprimento Provisório em Cumprimento Definitivo, em razão do trânsito em julgado da Ação Coletiva n. 0008008-29.2013.4.01.3400.

Embora tenha sido regularmente intimada, em 30 de abril de 2026 encerrou-se o prazo para que a União federal se manifestasse sobre o escopo da perícia e apresentasse quesitos técnicos sem a apresentação de qualquer manifestação.

Após diversos pedidos extra autos (diligências pessoais) de celeridade junto à 17ª Vara Federal, em 22 de julho de 2026 a perita Carolina da Cunha Diniz foi intimada para apresentar a proposta de honorários. A perita tem até o dia 16 de setembro de 2026 para se manifestar.

Como se observa do relato pormenorizado da Ação Coletiva n. 0008008-29.2013.4.01.3400 e do Cumprimento de Sentença n. 1022778-29.2021.4.01.3400, a atual controvérsia reside na caracterização e comprovação das condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

Isso porque a comprovação da natureza especial das atribuições, que deve ser realizada individualmente, é condição *sine qua non* da conversão do tempo especial em comum.

Espera-se que, a partir do reconhecimento judicial da inadequação dos procedimentos empregados pela União para a elaboração dos laudos técnicos, bem como a fixação da metodologia adequada, todos os laudos prejudiciais sejam revistos.

Tal providência surtirá efeitos para além do processo judicial em questão. Uma vez definida a metodologia adequada para a caracterização da atividade especial dos servidores da Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, a referida sistemática deverá ser adotada em todos os demais pedidos administrativos de conversão de tempo especial em comum ou mesmo de concessão de aposentadoria especial.

Tais aspectos evidenciam a importância de que a perícia técnica, sob responsabilidade da perita nomeada pelo juízo da 17ª Vara Federal, reconheça a imprecisão



das técnicas empregadas pela União para analisar a especialidade das atividades dos filiados ao ANFFA Sindical.

Por fim, não há prejuízo a apresentação de novos nomes para serem incluídos no Cumprimento de Sentença em apreço. Todavia, o caso de tais filiados apenas deverá ser analisado após a conclusão da perícia judicial determinada nos autos.

Assim a opinião de quem abaixo subscreve.

TORREÃO BRAZ ADVOGADOS

Ana Torreão Braz Lucas de Moraes
Thiago Linhares de Moraes Bastos
Natália Ferreira Freitas Bandeira