

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

VICTOR GABRIEL LAZZAROTTO

**APOSENTADORIA ESPECIAL PÓS-REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O NOVO
REQUISITO ETÁRIO E O COMPROMETIMENTO DAS FINALIDADES
JURÍDICAS DO BENEFÍCIO**

Porto Alegre

2021

VICTOR GABRIEL LAZZAROTTO

**APOSENTADORIA ESPECIAL PÓS-REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O NOVO
REQUISITO ETÁRIO E O COMPROMETIMENTO DAS FINALIDADES
JURÍDICAS DO BENEFÍCIO**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito perante o Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sonilde Kugel Lazzarin

Porto Alegre

2021

VICTOR GABRIEL LAZZAROTTO

**APOSENTADORIA ESPECIAL PÓS-REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O NOVO
REQUISITO ETÁRIO E O COMPROMETIMENTO DAS FINALIDADES
JURÍDICAS DO BENEFÍCIO**

Trabalho de Conclusão de curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito
perante o Departamento de Direito
Econômico e do Trabalho da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Sonilde Kugel
Lazzarin

Aprovado em: ____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Sonilde Kugel Lazzarin (Orientadora)

Professor Mestre Bóris Chechi de Assis

Professor Mestre Rafael Chiari Caspar

*“Miren cómo sonríen los presidentes
Cuando le hacen promesas al inocente
Miren cómo le ofrecen al sindicato
Este mundo y el otro, los candidatos
Miren cómo redoblan los juramentos
Pero después del voto, doble tormento*

*Miren el hervidero de vigilante
Para rociarle flores al estudiante
Miren cómo relumbran carabineros
Para ofrecerle premios a los obreros*

*Miren cómo se visten cabo y sargento
Para teñir de rojo los pavimentos
Miren cómo profanan las sacristías
Con pieles y sombreros de hipocresía*

*Miren cómo blanquearon mes de María
Y al pobre negrearon la luz del día
Miren cómo le muestran una escopeta
Para quitarle al pobre su marraqueta*

*Miren cómo se empolvan los funcionarios
Para contar las hojas del calendario
Miren cómo gestionan los secretarios
Las páginas amables de cada diario
Miren cómo sonríen angelicales
Miren cómo se olvidan que son mortales.”*

Violeta Parra, 1971

RESUMO

Este trabalho trata da inclusão, por meio dos artigos 19, § 1º, I, e 21 da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), de requisito etário nas regras de concessão do benefício de aposentadoria especial no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Busca-se verificar se a inclusão do requisito etário comprometeu as finalidades jurídicas do benefício. Para tentar responder ao questionamento central, fez-se uso da seguinte metodologia: revisão da bibliografia pertinente ao tema; análise dos fundamentos de decisões judiciais paradigmáticas; e estudo de casos hipotéticos dos efeitos de aplicação das normas reguladoras da aposentadoria especial sobre as vidas dos segurados da Previdência Social. Constatou-se que a doutrina identifica três finalidades jurídicas do benefício: reparatória, isonômica e preventiva. Concluiu-se que a finalidade preventiva da aposentadoria especial foi comprometida com o advento do requisito etário criado pela EC 103/2019.

Palavras-chave: Aposentadoria especial. Direito Previdenciário. Previdência Social. Reforma da Previdência.

ABSTRACT

This paper analyses the inclusion of a retirement age requirement in the Brazilian Special Pension Scheme, a framework that sets extraordinary rules to protect pension rights of workers who perform dangerous or unhealthy tasks. The study verifies whether the new set of rules delivered by the Brazilian Pension Reform through the 103th Constitutional Amendment undermined the Special Pension Scheme's core purposes. The research method involves: literature review, study of paradigmatic judicial decisions, and the analysis of hypothetical scenarios simulating the effects of the new rules on people's lives. The literature review identifies as the three core purposes of the Special Pension Scheme: compensation, equality, and prevention. The outcomes indicate that the creation of a retirement age requirement by the Brazilian Pension Reform undermined the preventive nature of the Special Pension Scheme.

Keywords: Special Pension Scheme. Social Security Law. Pension Reform.

LISTA DE TABELAS

1 – Idade de preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes insalubres em grau máximo	55
2 – Idade de preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes insalubres em grau médio	57
3 – Idade de preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes insalubres em grau mínimo	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
CF/88	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EPI	Equipamento de Proteção Individual
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPS	Regulamento da Previdência Social (Decreto 3.048/99)
RMI	Renda Mensal Inicial
TNU	Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	13
2.1. Princípios	14
2.1.1. Princípio da solidariedade	15
2.1.2. Princípio da vedação do retrocesso social	16
2.1.3. Princípio da proteção ao hipossuficiente	18
2.2. Beneficiários, segurados e dependentes	18
2.3. Benefícios previdenciários	22
2.4. O custeio da Seguridade Social	23
3. A APOSENTADORIA ESPECIAL	26
3.1. Histórico e evolução legislativa no sistema brasileiro	26
3.2. A Aposentadoria Especial até a Reforma da Previdência	30
3.2.1. Requisitos para a concessão do benefício	31
3.2.2. Natureza jurídica e finalidade da Aposentadoria Especial	32
3.2.3. Tema 709 do Supremo Tribunal Federal	38
3.2.4. O valor da Aposentadoria Especial	42
3.3. A Aposentadoria Especial e a Reforma da Previdência	44
3.3.1. Breve contextualização histórica da Reforma e críticas aos seus fundamentos	44
3.3.2. A Aposentadoria Especial após a Reforma da Previdência	47
3.3.2.1. Regra de transição e regra definitiva	49

3.3.2.2. Outras alterações normativas desfavoráveis ao segurado: valor do benefício e impossibilidade de conversão do tempo especial em comum	50
3.3.2.3. A inclusão do requisito etário	52
4. O REQUISITO ETÁRIO PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL: REPERCUSSÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS	54
4.1. Efeitos práticos da nova Aposentadoria Especial	54
4.2. O requisito etário da nova Aposentadoria Especial <i>versus</i> as finalidades jurídicas do benefício	64
4.2.1. O requisito etário e a finalidade preventiva	65
4.2.2. O requisito etário e a finalidade isonômica	68
4.2.3. O requisito etário e a finalidade reparatória	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da inclusão, por meio dos artigos 19, § 1º, I, e 21 da Emenda Constitucional 103/2019, de requisito etário nas regras de concessão do benefício de aposentadoria especial no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Os dispositivos criaram, respectivamente, uma regra definitiva e uma regra transitória, as quais passaram a levar em conta a idade do segurado para aferir seu direito à percepção do benefício.

Justifica-se a presente abordagem pelo fato de que, até o advento da Emenda Constitucional referida, o benefício em comento poderia ser obtido mediante a comprovação de exposição a agentes insalubres, perigosos ou penosos por 15, 20 ou 25 anos, a depender do grau de nocividade máximo, intermediário ou mínimo, respectivamente. Assim, até 13/11/2019, data de publicação da EC 103/2019, a idade do segurado não constava dentre os requisitos necessários para reivindicar o benefício.

Com base na situação inaugurada pela EC 103/2019, conhecida popularmente como “Reforma da Previdência”, busca-se responder ao seguinte questionamento: a inclusão, por meio da EC 103/2019, do requisito etário para a obtenção da aposentadoria especial no âmbito do RGPS comprometeu as finalidades jurídicas do benefício?

A metodologia empregada consiste na revisão da bibliografia relativa ao tema; na análise dos fundamentos de decisões judiciais paradigmáticas, especialmente aquelas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sob a sistemática da repercussão geral; e na construção de situações práticas hipotéticas que visam demonstrar os efeitos do novo regramento da aposentadoria especial sobre a vida dos segurados.

Para dar conta do questionamento formulado, divide-se o trabalho em três partes.

A primeira seção tem a finalidade de demarcar os limites do trabalho e se caracteriza pela definição do Regime Geral da Previdência Social – RGPS. Analisa-se sua abrangência, os dispositivos legais que o regulam e, na sequência, são identificados os mais relevantes princípios que o regem. Após, são caracterizados os indivíduos aptos a titularizar benefícios e serviços da Previdência Social, os beneficiários, que se subdividem em segurados e dependentes. Então, menciona-se o rol de benefícios concedidos pelo RGPS, bem como se especificam quais beneficiários podem gozar de

cada um deles. Por fim, são comentadas as normas que regem o custeio do sistema de proteção social brasileiro.

A segunda seção se volta ao benefício concedido pelo RGPS que constitui o objeto do presente trabalho – a aposentadoria especial. Em um primeiro momento, faz-se um histórico da evolução legislativa do benefício no ordenamento jurídico. Após, debruça-se sobre as características da aposentadoria especial vigentes até o advento da Reforma da Previdência: identificam-se os requisitos legais para a sua concessão; comentam-se as suas finalidades apontadas pela doutrina; debate-se a repercussão do julgamento do Recurso Extraordinário 791.961/PR pelo Supremo Tribunal Federal; e aponta-se a forma de cálculo do valor da Renda Mensal Inicial – RMI do benefício. Na sequência, dedica-se uma subseção para tratar da Reforma da Previdência, analisando-se criticamente os fundamentos da PEC 6/2019, que veio a se tornar a EC 103/2019, e contextualizando-a historicamente. Ainda, detalham-se as regras de transição e definitiva da nova aposentadoria especial; a nova forma de cálculo da RMI; a vedação da conversão de tempo especial em comum; e a inclusão do requisito etário no regramento do benefício.

A parte final do trabalho busca tratar dos efeitos práticos e teóricos da nova aposentadoria especial, inaugurada pela EC 103/2019. Inicialmente, são propostos nove casos hipotéticos de aplicação das regras da aposentadoria especial (regra pré-EC 103/2019, regra de transição e regra definitiva) sobre a vida de segurados que tenham começado a se expor aos agentes nocivos à saúde aos 20 anos de idade. Após, com base nos casos hipotéticos e na doutrina analisada na segunda seção do trabalho, verifica-se se houve ou não o comprometimento das finalidades jurídicas do benefício.

2. O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Geral da Previdência Social é regido pela Lei 8.213/1991 – Plano de Benefícios da Previdência Social e pode ser definido como o sistema que garante a uma coletividade de indivíduos a manutenção de subsistência em casos de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte (rol elencado no artigo 1º da Lei 8.213/91). O RGPS abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada: empregados, autônomos, empresários individuais e microempreendedores, entre diversas outras categorias.

O Plano de Benefícios da Previdência Social prevê que a filiação ao sistema é compulsória e automática para os segurados obrigatórios. Quem não se enquadra na qualidade de segurado obrigatório e não está vinculado a um regime próprio de previdência pode se inscrever como segurado facultativo, tornando-se assim filiado ao RGPS.

A Previdência Social é gênero do qual o RGPS é espécie, e pode ser conceituada como

um seguro social compulsório, eminentemente contributivo – esse é o seu principal traço distintivo –, mantido com recursos dos trabalhadores e de toda a sociedade – que busca propiciar meios indispensáveis à subsistência dos segurados e seus dependentes quando não podem obtê-los ou não é socialmente desejável que eles sejam auferidos através do trabalho por motivo de maternidade, velhice, invalidez, morte etc. (ROCHA, 2021, p. 4)

O RGPS é o mais importante ramo da Previdência Social, que conta ainda com o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social, conforme artigo 9º da Lei 8.213/91¹.

¹ Art. 9º A Previdência Social compreende:

I - o Regime Geral de Previdência Social;

II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social.

§ 1º O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica, e de aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador de que trata o § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 2º O Regime Facultativo Complementar de Previdência Social será objeto de lei específica.

2.1. Princípios

Castro e Lazzari (2021, p. 69) adotam a seguinte classificação dos princípios regentes do Direito Previdenciário: princípios gerais de Direito Previdenciário, princípios constitucionais da Seguridade Social, princípios específicos de custeio e princípios específicos de Previdência Social.

Em relação à aplicabilidade de princípios em Direito Previdenciário, W. M. Martinez ressalta que essas normas possuem natureza de ferramenta operacional. É que, considerando que os princípios não são fontes formais de Direito Previdenciário – para o autor, apenas normas legais, jurisprudência e doutrina podem ser assim classificadas (W. M. MARTINEZ, 2013, p. 46) –, “referi-los ou argui-los tem sentido quando contribuem para o aperfeiçoamento do tema ou com vistas à aplicação, integração ou interpretação da lei” (*ibidem*, p. 116).

A primeira categoria de princípios (gerais de Direito Previdenciário) será melhor abordada em tópicos próprios, na sequência. Quanto aos demais, vale apenas mencioná-los, não porque sejam menos importantes, mas tão somente porque sua aplicabilidade em relação à matéria ora analisada é mais remota.

Os princípios constitucionais da Seguridade Social estão elencados em rol constante dos incisos do artigo 194, parágrafo único, da Constituição Federal. Ainda que o texto constitucional os chame de objetivos, a doutrina os classifica como verdadeiros princípios:

tais objetivos se revelam como autênticos princípios setoriais, isto é, aplicáveis apenas à seguridade social: caracterizam-se pela generalidade e veiculam os valores que devem ser protegidos. São fundamentos da ordem jurídica que orientam os métodos de interpretação das normas e, na omissão, são autênticas fontes do direito. (SANTOS, 2020, p. 40).

Eis a literalidade do artigo 194, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Os princípios específicos de custeio, por sua vez, não se encontram concentrados em um rol, mas dispersos nos artigos reunidos sob o Título VI da Constituição Federal – da Tributação e do Orçamento. De acordo com Castro e Lazzari (2021, pp. 73-75), são eles: diferenciação entre os orçamentos da Seguridade Social e da União; precedência da fonte de custeio à criação ou majoração de benefícios; compulsoriedade da contribuição; e anterioridade tributária em matéria de contribuições sociais.

São princípios específicos da Previdência Social, segundo a mesma doutrina (CASTRO, LAZZARI, 2021, pp. 76-80): filiação obrigatória (artigo 201, *caput*, da CF/88); caráter contributivo (*idem*); equilíbrio financeiro e atuarial (*idem*); garantia do benefício não inferior ao salário-mínimo (artigo 201, § 2º, da CF/88); correção monetária dos salários de contribuição (artigo 201, § 3º, da CF/88); preservação do valor real dos benefícios (artigo 201, § 4º, da CF/88); facultatividade da previdência complementar (artigo 202 da CF/88); e indisponibilidade dos direitos dos beneficiários (princípio de origem infraconstitucional que, segundo os autores, extrai-se do artigo 102, § 1º, da Lei 8.213/1991).

Passa-se, agora, à análise detalhada de cada um dos princípios gerais de Direito Previdenciário.

2.1.1. Princípio da solidariedade

Segundo Castro e Lazzari (2021, p. 69), considerando que o bem-estar coletivo repousa na possibilidade de proteção de todos os membros da coletividade,

somente a partir da ação coletiva de repartir os frutos do trabalho, com a cotização de cada um em prol do todo, permite a subsistência de um sistema previdenciário. Uma vez que a coletividade se recuse a tomar como sua tal

responsabilidade, cessa qualquer possibilidade de manutenção de um sistema universal de proteção social.

A posição dos autores se encontra em consonância com a existência de um sistema contributivo de previdência social, modelo vigente no Brasil, no qual todas as contribuições são reunidas em fundo único, destinado a custear as prestações de quem dele necessitar. O tema do custeio da Seguridade Social será abordado com mais detalhe no item 2.4 do trabalho.

Para Rocha (2004, p. 135), a solidariedade se legitima na ideia de que os indivíduos têm direitos e liberdades, mas também deveres para com a comunidade em que estão inseridos. Essa posição está em harmonia com o conceito de solidariedade de W. M. Martinez (2013, p. 117), que a define como “cooperação da maioria em favor da minoria, em certos casos, da totalidade em direção à individualidade.” O autor considera que esse princípio ocupa posição nuclear, “sobrepairando como diretriz elevada” da previdência social, e prossegue com o alerta de que a solidariedade não é instrumento de aplicação prática; na verdade, remete-se ao legislador e constitui diretriz do administrador (*ibidem*).

2.1.2. Princípio da vedação do retrocesso social

Segundo Tavares, a vedação do retrocesso social “consiste na impossibilidade de redução das implementações de direitos fundamentais já realizadas” (2003, p. 176). O princípio proíbe que o rol de direitos sociais seja reduzido em alcance (pessoas beneficiadas, eventos geradores) e em quantidade (valores concedidos) e, ainda que não expresse taxativamente, decorre do teor dos artigos 5º, § 2º, e 7º, *caput*, da Constituição Federal (CASTRO, LAZZARI, p. 70), que dispõem:

Art. 5º.

.....
 § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

A parte final do artigo 7º, caput, da Constituição Federal (“outros que visem à melhoria de sua condição social”), segundo os autores, expressaria a existência do princípio.

Para Sarlet, a noção de proibição de retrocesso em matéria de proteção de direitos sociais emana também de normas internacionais que vinculam a República Federativa do Brasil. Segundo o autor, o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, a Convenção Americana de 1969 e o Protocolo de San Salvador prescrevem expressamente um dever de progressiva realização dos direitos sociais (2009, p. 120).

Sarlet aponta também que o reconhecimento de uma proibição de retrocesso se situa na esfera do que se pode chamar de eficácia negativa das normas constitucionais (2009, p. 122). Com isso, proíbem-se intervenções ou eliminações de determinadas posições jurídicas já salvaguardadas pelos direitos fundamentais, categoria na qual os direitos sociais, para o doutrinador, inserem-se.

Eventual norma violadora do núcleo essencial do direito fundamental padeceria de inconstitucionalidade. Esse é o entendimento de Canotilho:

A violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada “justiça social”. Assim, por ex., seria inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionalmente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma. [...] O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial (CANOTILHO, 2003, pp. 339-340).

A existência do princípio e seus efeitos são temas de grande relevância atual e guardam sintonia com o objeto deste trabalho, que trata das consequências das regras inauguradas pela Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) sobre o benefício de aposentadoria especial, conforme se verificará adiante.

2.1.3. Princípio da proteção ao hipossuficiente

Trata-se do último dos de princípios gerais de Direito Previdenciário, conforme rol elaborado por Castro e Lazzari (2021, p. 70). Ao iniciar sua exposição, os autores alertam que o princípio da proteção ao hipossuficiente não é aceito de modo uniforme pela doutrina previdenciarista. De qualquer sorte, defendem que, na relação jurídica existente entre o indivíduo e o Estado, não há razão para interpretação favorável ao ente hipersuficiente em caso de dúvida – daí, surgiria a regra de interpretação *in dubio pro misero*, que justifica a adoção do entendimento que mais atenda à função social, protegendo, com isso, o segurado, dependente das políticas sociais para sua subsistência.

Sobre o uso do princípio da proteção ao hipossuficiente ou *in dubio pro misero* no âmbito da interpretação das leis previdenciárias, eis a lição de W. M. Martinez (2013, p. 94):

Ocorrendo dúvida realmente, e se ela se refere à proteção, afirma-se, como conclusão, que deve ser resolvida a favor do beneficiário. Assim, pender-se-á pela filiação, presença de incapacidade, realização da necessidade, direito à prestação.

Reafirmando o caráter protetivo do Direito Previdenciário, lecionou o autor:

Nesse sentido, os princípios fundamentais da liberdade, igualdade e legalidade, derivam de concepções filosóficas de modo geral. Os do conhecimento da lei, da precedência do custeio e da irredutibilidade do valor, são subprodutos com a mesma origem. Mas o princípio (e, aliás, regra de interpretação) mais significativo do Direito previdenciário, espelho de sua filosofia protetiva, é o *in dubio pro misero*. (W. M. MARTINEZ, 2013, p. 276)

Salienta-se que o princípio em questão diz respeito à interpretação da norma, como bem descrito pelo autor supramencionado, e não a questões probatórias. O ônus probatório é matéria autônoma, que conta com matriz principiológica própria.

2.2. Beneficiários, segurados e dependentes

São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – “titulares do direito subjetivo de gozar das prestações contempladas pelo regime geral” (ROCHA, 2021, p. 37) – os segurados e os dependentes, conforme artigo 10 do Plano de Benefícios da

Previdência Social – Lei 8.213/1991. Segurados são as pessoas físicas vinculadas diretamente ao RGPS; dependentes possuem uma relação indireta com o Regime Geral, condicionada ao direito dos segurados a que estejam vinculados (*ibidem*).

Os segurados se subdividem em obrigatórios e facultativos. Os primeiros são aqueles que devem contribuir com o sistema e, como contrapartida, estão aptos a receber benefícios e serviços nos casos de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte. Os segurados facultativos, por sua vez, são aqueles que não se enquadram no conceito de segurado obrigatório e que não estão vinculados a um regime previdenciário próprio, mas que vertem contribuições ao sistema com o intuito de fazer jus aos mesmos benefícios e serviços nos casos anteriormente citados “ou apenas para que o tempo de inatividade remunerada seja computado futuramente em algum regime previdenciário, inclusive para manutenção de sua qualidade de segurado” (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 111).

Segundo Castro e Lazzari (2021, p. 111), a contribuição previdenciária, para os segurados obrigatórios, tem característica de tributo, cujo fato gerador é a prestação de trabalho remunerado. Por conta dessa natureza, ela é obrigatória, compulsória, e não opcional, como no caso dos segurados facultativos.

Os artigos 12 da Lei 8.212/91 e 11 da Lei 8.213/91 trazem o rol de segurados obrigatórios, necessariamente pessoas físicas, praticantes de atividade laboral remunerada e lícita e que se enquadrem em uma das seguintes categorias: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial.

O segurado facultativo possui autorização constitucional e legal para se filiar ao RGPS e exercer os direitos inerentes a esse ato. Dispunha o artigo 201, § 1º, da Constituição Federal, em sua redação original, que “qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.” Com isso, a Lei passou a prever que o maior de 14 anos que se filiasse ao RGPS, mediante contribuição, desde que não classificado como segurado obrigatório, teria a qualidade de segurado facultativo (artigos 14 da Lei 8.212/91 e 13 da Lei 8.213/91). A regra, contudo, foi alterada com o advento da Emenda Constitucional 20/1998, que fixou em 16 anos a idade mínima para que alguém possa se filiar como segurado facultativo ao RGPS. São segurados facultativos: aquele que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência; o síndico de condomínio, quando não remunerado; o estudante; o brasileiro que acompanha cônjuge

que presta serviço no exterior; aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social; e o estagiário, conforme rol exemplificativo constante do artigo 11 do Decreto 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social.

Os dependentes, por sua vez, são pessoas que não contribuem para a Previdência Social, mas que, em razão de vínculo familiar com um segurado, estão possivelmente aptas a gozar de pensão por morte, auxílio-reclusão, serviço social e reabilitação profissional, conforme Castro e Lazzari (2021, p. 165). Para Feijó Coimbra (1997, p. 95),

os dependentes mencionados na lei previdenciária coincidem com aqueles que a lei civil reconhece credores de alimentos a serem prestados pelo segurado. E bem lógico que assim o seja, pois que a prestação previdenciária – conteúdo material da pretensão do dependente – é, acima de tudo, uma reposição de renda perdida: aquela renda que o segurado proporcionaria, caso não o atingisse um risco social.

Os dependentes estão elencados no artigo 16 da Lei 8.213/91, que dispõe:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I – o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II – os pais;

III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

O § 2º do mesmo artigo enfatiza que o enteado e o menor sob tutela, desde que não possuam condições para seu próprio sustento e educação, são equiparados a filho, constando da primeira classe de dependentes (inciso I). Fala-se em classe porque “os dependentes de uma mesma classe [constantes de um mesmo inciso do artigo 16] concorrem em igualdade de condições” (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 174), bem como porque a dependência econômica do cônjuge, do companheiro ou da companheira e do filho é presumida e a dos demais (pais e irmãos) deve ser comprovada.

Sobre o tema beneficiários, segurados e dependentes, o que mais importa saber é que, para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS², nem todos os segurados do RGPS estão aptos a titularizar uma aposentadoria especial, benefício que compõe o objeto deste trabalho. Segundo o artigo 64 do Decreto 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social, a aposentadoria especial será devida “ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este último somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção.” Para a autarquia, portanto, não pode gozar do benefício o contribuinte individual que presta serviço em caráter eventual e sem relação de emprego. Parte da doutrina discorda desse entendimento:

Avaliamos como equivocada essa exclusão de segurados, visto que a Lei de Benefícios não estabelece qualquer restrição nesse sentido, e a especialidade da atividade decorre da exposição aos agentes nocivos, e não da relação de emprego. Tenha-se, por exemplo, um fabricante de cristais que exerce a atividade de forma autônoma: pela norma interna do INSS, não faria jus a benefício de aposentadoria especial; da mesma forma, os demais profissionais que atuam expostos a agentes nocivos e que não possuem vínculo empregatício. (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 633)

E ainda: “Ocorre que a lei não faz distinção entre os segurados do art. 11 [da Lei 8.213/91] para fins de concessão do benefício em foco. Por tais motivos, em relação ao contribuinte individual, a restrição seria ilegal” (ROCHA, 2021, p. 403).

Há precedente do Superior Tribunal de Justiça no sentido de considerar o contribuinte individual não cooperado apto a gozar do benefício em comento: trata-se do Recurso Especial 1436794/SC, relatado pelo Ministro Mauro Campbell Marques e julgado em 17/09/2015.

Na mesma linha, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais editou a Súmula 62/TNU: “O segurado contribuinte individual pode obter reconhecimento de atividade especial para fins previdenciários, desde que consiga comprovar exposição a agentes nocivos à saúde ou à integridade física.”

² Sobre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cita-se Theodoro Agostinho (2020, p. 86): “O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi instituído com base na Lei n. 8.029/90 e criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto n. 99.350. Trata-se de autarquia vinculada atualmente ao Ministério da Economia para a manutenção do Regime Geral da Previdência Social (art. 201 da CF).” Segundo o mesmo autor (2020, p. 87), são atribuições do INSS: “conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários; emitir certidões relativas a tempo de contribuição perante o RGPS; gerir os recursos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social; e calcular o montante das contribuições incidentes sobre a remuneração e demais rendimentos dos trabalhadores, devidas por estes, pelos empregadores domésticos e pelas empresas com vistas à concessão ou revisão de benefício requerido.”

2.3. Benefícios previdenciários

Benefícios são espécies de prestações da Previdência Social; são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 434). O artigo 18 da Lei 8.213/91 traz o rol de benefícios que os segurados e dependentes do RGPS estão aptos a titularizar. Contudo, a Reforma da Previdência – EC 103/2019 alterou a nomenclatura de diversas dessas prestações sem modificar a referida Lei, de modo que o rol atualizado, com os novos nomes de cada benefício, pode ser encontrado no artigo 25 do Decreto 3.048/99, com redação dada pelo Decreto 10.410/2020.

O segurado do RGPS pode gozar dos seguintes benefícios:

Art. 25. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por incapacidade permanente;
- b) aposentadoria programada;
- c) aposentadoria por idade do trabalhador rural;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio por incapacidade temporária;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade; e
- h) auxílio-acidente;

O dependente do segurado do RGPS, por seu turno, pode usufruir de pensão por morte e auxílio-reclusão (artigo 25, II, do RPS). Por fim, tanto aos segurados do RGPS quanto aos seus dependentes são oferecidas as prestações de serviço social e reabilitação profissional (embora o serviço social já não conste mais do RPS, ele segue previsto na Lei 8.213/91).

Para os fins deste trabalho, interessa especificamente o benefício de aposentadoria especial, prevista no artigo 25, I, alínea “d”, do Regulamento da Previdência Social. O artigo 64 do RPS dispõe que o benefício se destina ao segurado

que comprove o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a associação desses agentes, de forma permanente, não ocasional nem intermitente, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, quinze, vinte ou vinte e cinco anos [...].

A redação desse artigo do RPS já se encontra em harmonia com as alterações trazidas pela EC 103/2019, a qual, conforme se verificará adiante, alterou profundamente a conceituação, o alcance e os efeitos do benefício.

2.4. O custeio da Seguridade Social

O artigo 195 da Constituição Federal prevê que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem como das contribuições sociais. As prestações relativas ao Regime Geral da Previdência Social são suportadas pela União; aos demais entes federativos, em matéria de seguridade social, cabe apenas a criação de regras e o pagamento de benefícios destinados aos seus próprios servidores públicos.

Em se tratando de RGPS, portanto, interessa saber que o ente federativo envolvido é a União, que financia o sistema com seu próprio orçamento na parte que lhe cabe. O custeio da seguridade social da esfera federal é complementado com as contribuições sociais e com outras fontes³, conforme artigo 11 da Lei 8.212/91⁴.

Considerando que a seguridade social, no Brasil, é custeada tanto pelo orçamento de um ente federativo quanto por meio de contribuições sociais, tem-se um sistema contributivo – em oposição aos sistemas não contributivos, nos quais o financiamento ocorre apenas a partir do orçamento do ente federativo, excluídas as

³ Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

III - as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;

IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;

V - as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;

VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;

VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;

VIII - outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.

⁴ Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

contribuições. No sistema contributivo, “as contribuições são todas reunidas num fundo único, que serve para o pagamento das prestações no mesmo período, a quem delas necessite – é o sistema de repartição, hoje vigente em termos de Seguridade no Brasil” (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 195).

O artigo 195, parágrafo único, do Regulamento da Previdência Social (Decreto 3.048/99) define quais são as contribuições sociais que custeiam a seguridade social no âmbito federal:

Art. 195.

.....
Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

I - as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados e demais pessoas físicas a seu serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

II - as dos empregadores domésticos, incidentes sobre o salário-de-contribuição dos empregados domésticos a seu serviço;

III - as dos trabalhadores, incidentes sobre seu salário-de-contribuição;

IV - as das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional, incidentes sobre a receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos;

V - as incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;

VI - as das empresas, incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro; e

VII - as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Especificamente quanto à aposentadoria especial, benefício que compõe o objeto deste trabalho, a Lei 9.528/1997 criou um adicional sobre a remuneração dos empregados que exercem atividades prejudiciais à saúde. Trata-se de um ônus tributário ao empregador que explora atividade laboral considerada insalubre – 6%, 9% ou 12% para atividades insalubres em grau mínimo, médio e máximo, respectivamente. As regras estão previstas nos artigos 57, §§ 6º e 7º, da Lei 8.213/91⁵, e 22, III, da Lei 8.212/91⁶.

⁵ Art. 57.

.....
⁶ O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de

Buscou-se situar o lugar ocupado pela aposentadoria especial dentro do grande sistema que é o Regime Geral da Previdência Social. A partir do próximo capítulo, serão analisados minuciosamente os detalhes do benefício, com enfoque sobre suas características vigentes antes e após a Reforma da Previdência.

doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no caput.

⁶ Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

.....
II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

3. A APOSENTADORIA ESPECIAL

A aposentadoria especial está prevista no artigo 201, § 1º, II, da Constituição Federal, com redação conferida pela Emenda Constitucional 103/2019, e foi regulada, desde o seu surgimento no ordenamento jurídico, por diversas normas constitucionais e infraconstitucionais, que serão abordadas a seguir.

3.1. Histórico e evolução legislativa no sistema brasileiro

O surgimento da aposentadoria especial no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social – Lei 3.807/60, cujo artigo 31 criou requisitos cumulativos para a concessão do benefício — 50 anos de idade, 15 anos de carência e o exercício, por 15, 20 ou 25 anos, de atividade profissional cujos serviços fossem considerados penosos, insalubres ou perigosos por Decreto do Poder Executivo. O Decreto 48.959-A/60 regulamentou a Lei 3.807/60 e instituiu um quadro que definia serviços insalubres, penosos ou perigosos capazes de ensejar a concessão de aposentadoria especial aos segurados da Previdência Social.

Após, o Decreto 53.831/64 criou um novo quadro, relacionando os “agentes químicos, físicos e biológicos, bem como os serviços e atividades profissionais cujo exercício dava direito à aposentadoria especial, e o período (de 15, 20 ou 25 anos) necessário à concessão do benefício” (SANTOS, 2020, p. 305).

Quatro anos depois, uma mudança legislativa paradigmática aconteceu. Com a edição da Lei 5.440-A/68, excluiu-se do artigo 31 da Lei 3.807/60 a expressão “50 (cinquenta) anos de idade.” Desde então, a aposentadoria especial deixou de contar com um critério etário – idade mínima –, que voltaria a figurar no ordenamento jurídico brasileiro mais de cinquenta anos depois com a Reforma da Previdência de 2019 (EC 103/2019).

Na década seguinte, o Decreto 77.077/76, chamado de Consolidação das Leis da Previdência Social, passou a regular a aposentadoria especial em seu artigo 38. Os requisitos para a concessão do benefício não foram alterados senão para categorias específicas, como aeronautas e jornalistas profissionais.

Após, por meio da Lei 6.887/80, outro instituto jurídico importante passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro – a conversão do tempo de serviço especial em comum, que constou do artigo 9º da norma. Esse instituto é conceituado nos seguintes termos pela doutrina:

A conversão de tempo trabalhado em condições especiais para tempo de atividade comum consiste na transformação daquele período com determinado acréscimo compensatório em favor do segurado, pois esteve sujeito a trabalho (perigoso, penoso ou insalubre) prejudicial à sua saúde. (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 649)

Com o advento da Lei 6.887/80, períodos laborados em condições penosas, insalubres ou perigosas passaram a ser computados no tempo de contribuição dos segurados da Previdência Social com um peso maior. Isso se dava mediante aplicação de um multiplicador, conhecido como fator de conversão, que majorava o tempo de contribuição comum e possibilita a obtenção de um benefício de aposentadoria por tempo de serviço ou de contribuição quando não alcançados os requisitos para a concessão de uma aposentadoria especial (SANTOS, 2020, p. 308).

O Decreto 89.312/84 – Segunda Consolidação das Leis da Previdência Social não realizou mudanças no benefício de aposentadoria especial. A novidade trazida por esse ato normativo foi a criação da aposentadoria especial do professor, que passou a integrar o rol de benefícios concedidos pela Previdência Social.

Em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, o benefício da aposentadoria especial ganhou *status* constitucional. Ele passou a constar da redação original do artigo 202, II, da CF/88, nos seguintes termos:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições :

.....

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

Da leitura da norma, verifica-se que o constituinte se absteve de regular as minúcias do benefício, entregando essa tarefa ao legislador originário. O encargo foi

adimplido anos depois, com a edição da Lei 8.213/1991 – Plano de Benefícios da Previdência Social, cujos artigos 57 e 58 passaram a prever os requisitos para a concessão da aposentadoria especial. Esses dispositivos foram modificados pelas Leis 9.032/95, 9.528/97 e 9.732/98 e sucessivamente regulamentados pelos Decretos 357/91, 611/92, 2.172/97, 2.782/98 e 3.048/99, atualmente em vigor, mas bastante modificado por meio de atos normativos posteriores.

Dentre tantas normas, é necessário destacar as alterações trazidas pela Lei 9.032/95. Até então, para obter a aposentadoria especial, o segurado necessitava apenas comprovar que exercia uma das profissões constantes dos Quadros dos Decretos 53.831/1964 e 83.080/1979, pura e simplesmente. Não importavam as condições concretas de seu trabalho desde que a profissão exercida estivesse elencada nos anexos dos decretos mencionados. A partir de 29/04/1995, data de promulgação da Lei 9.032/95, passou a ser necessário comprovar que a exposição aos riscos ambientais ocorria de forma habitual e permanente. Para isso, tornou-se obrigatório analisar as condições concretas de trabalho de cada segurado, o que ocorre mediante verificação de documentos específicos. A doutrina explica nos seguintes termos essa alteração legislativa:

Até a edição da Lei n. 9.032/95 existe a presunção *juris et jure* de exposição a agentes nocivos, relativamente às categorias profissionais relacionadas na legislação previdenciária, presumindo a exposição aos agentes nocivos. A intenção do legislador, a partir da edição da Lei n. 9.032/95, seria não mais permitir o enquadramento do tempo especial simplesmente por pertencer o segurado a uma determinada categoria profissional. É certo que um trabalhador poderia pertencer a uma categoria que ensejasse a aposentadoria especial em razão de constar do Anexo do Decreto 53.831/64 e nos Anexos I e II do Decreto 83.080/79, e nem por isso, ter sido submetido a qualquer agente nocivo. (RIBEIRO, 2018, p. 98)

Quanto aos documentos comprobatórios da especialidade do trabalho realizado pelo segurado, a Lei 9.528/97, ao alterar o artigo 58 do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/91), estabeleceu o seguinte:

Art. 58.

.....
 § 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

O laudo técnico, até então necessário apenas para comprovar a exposição do segurado aos agentes nocivos ruído e calor (SANTOS, 2020, p. 313), passou a ser a base do documento apto a comprovar a exposição a quaisquer fatores de risco: o perfil profissiográfico previdenciário. Esse novo documento consiste num “mapeamento atualizado das circunstâncias laborais e ambientais, com fiel descrição das diferentes funções do empregado, frente aos agentes nocivos [...] enfim, relatório eficiente do cenário de trabalho, concebido para fins previdenciários” (W. M. MARTINEZ, 1998, p. 46).

Em 1998, a aposentadoria especial voltou a ser objeto de norma constitucional. Com a Emenda Constitucional 20/98, o benefício deixou de ser tratado no artigo 202 da CF/88, passando a figurar no artigo 201, § 1º, nos seguintes termos:

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

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

Em 1988, o constituinte originário havia conferido à lei ordinária a incumbência de regular a aposentadoria especial. O legislador o fez, editando a Lei 8.213/91, conforme já exposto. Dez anos depois, mudou-se de ideia: a EC 20/98 estipulou que o detalhamento das regras do benefício deveria ocorrer por meio de lei complementar. Até que essa lei complementar fosse editada, seguiria vigorando o disposto nos artigos 57 e 58 do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/91). A lei complementar jamais foi editada (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 628).

No ano seguinte, o Poder Executivo elaborou o novo Regulamento da Previdência Social, que se encontra em vigor até os dias atuais (embora tenha sido largamente modificado para se ajustar aos comandos da Reforma da Previdência de 2019). Trata-se do Decreto 3.048/99.

Por fim, a Emenda Constitucional 47/2005 alterou novamente o artigo 201, § 1º, da Constituição Federal. Com essa alteração normativa, criou-se uma espécie de aposentadoria especial específica para pessoas com deficiência.

Findo o retrospecto histórico, chega-se ao momento imediatamente anterior à aprovação da Reforma da Previdência pelo Congresso Nacional. As características da aposentadoria especial até a promulgação da EC 103/2019 serão objeto de análise minuciosa no próximo item.

3.2. A Aposentadoria Especial até a Reforma da Previdência

Até 12/11/2019, véspera da publicação da Emenda Constitucional 103/2019, o benefício de aposentadoria especial era regulado por meio dos seguintes atos normativos:

- a) artigo 201, § 1º, da Constituição Federal: dispunha que, ressalvados os casos de exercício de atividades sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física, ou em se tratando de pessoa com deficiência, não poderia ser concedida aposentadoria com base em critérios e requisitos que criassem diferenças entre alguns segurados da Previdência Social em relação a outros. Tratava-se, portanto, da norma constitucional autorizadora de existência de uma aposentadoria diferenciada, a aposentadoria especial;
- b) artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91: especificam regras sobre tempo de contribuição e carência necessários para obter o benefício, regulavam a forma de cálculo da Renda Mensal Inicial – RMI e fixavam demais requisitos;
- c) artigos 64 a 70 do Decreto 3.048/99: delineavam quais segurados da Previdência Social poderiam gozar de aposentadoria especial⁷, repetiam regras já previstas na Lei 8.213/91, especificavam regras para a conversão de tempo especial em tempo comum (inclusive indicando os fatores de conversão), bem como detalhavam o regramento envolvendo os documentos comprobatórios de exercício de atividades especiais, entre outros pontos.

⁷ Art. 64. A aposentadoria especial, uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção, que tenha trabalhado durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos, conforme o caso, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Quanto à CF/88, o artigo 201, § 1º, sofreu alteração na sua redação com o advento da Reforma da Previdência. Além disso, houve acréscimo ao texto constitucional, por meio da EC 103/2019, que adicionou diversos artigos criadores de requisitos e hipóteses de concessão da aposentadoria especial.

Em relação à Lei 8.213/91, não houve, até o momento, qualquer alteração legislativa posterior à promulgação da EC 103/2019, e provavelmente não haverá: é que novas alterações ao sistema da Previdência Social com o intuito de adequá-lo à Reforma da Previdência deverão ocorrer não mais por meio de lei ordinária, mas via edição de lei complementar, conforme artigo 19, § 1º, da EC 103/2019⁸.

Por fim, o Decreto 3.048/99 sofreu severas alterações em junho de 2020, com a edição do Decreto 10.410/20. Essa e as demais alterações de normas constitucionais e legais serão analisadas no item 3.3 deste capítulo.

3.2.1. Requisitos para a concessão do benefício

Até o advento da Reforma da Previdência (EC 103/2019), os requisitos vigentes para a obtenção da aposentadoria especial constavam dos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91. O tempo mínimo de exercício da atividade geradora do direito à aposentadoria especial foi estipulado em – 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos – pelo artigo 31 da Lei 3.807/1960, que instituiu o benefício, sendo mantido pelas legislações subsequentes.

Os agentes insalubres se diferenciam por grau: quanto maior a nocividade do agente para o corpo humano, menor o tempo de contribuição necessário para fazer jus à aposentadoria especial. A norma que classifica os agentes de acordo com a sua gravidade é o Anexo IV do Decreto 3.048/1999 (inalterado pela Reforma Previdenciária), o qual garante o benefício com apenas 15 anos de efetiva exposição aos trabalhadores que realizam atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção.

A aposentadoria especial com 20 anos de exposição efetiva, por sua vez, destina-se ao segurado que labora em contato com o agente químico asbesto (amianto), bem

⁸ Art. 19.

.....
§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria: [...]

como àquele que trabalha em mineração subterrânea cujas atividades sejam exercidas afastadas das frentes de produção. Nos demais casos de atividades especiais, por fim, exige-se 25 anos de tempo de efetiva exposição aos agentes insalubres.

A carência era (e segue sendo, pois a EC 103/2019 não alterou essa regra) idêntica à das aposentadorias por idade, por tempo de contribuição e por tempo de serviço – 180 contribuições mensais, ou seja, 15 anos. Assim, preenchidos os requisitos de carência e de tempo mínimo de exercício de atividade especial, o segurado passava a fazer jus à aposentadoria especial.

Vale salientar que não havia requisito etário para a obtenção do benefício – seja idade mínima, seja cômputo da idade em sistema de pontuação. O requisito etário deixou de fazer parte das regras relativas à aposentadoria especial com a edição da Lei 5.440-A/68, conforme visto no retrospecto histórico realizado no item 3.1 deste trabalho. Mesmo assim, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS seguiu, por várias décadas, considerando a idade mínima como requisito necessário para a concessão do benefício. Sobre esse tema, a título informativo, cita-se Rocha (2021, p. 388):

Na jurisprudência, a corrente que afastava, em qualquer caso, o requisito da idade mínima era esmagadoramente majoritária, a tal ponto que o próprio INSS veio a deixar de exigí-la, nos termos do Parecer nº 223/95, da Consultoria Jurídica do MPAS, aprovado pela Portaria nº 2.438/95.

Eram esses, portanto, os requisitos de obtenção de aposentadoria especial vigentes até a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019.

3.2.2. Natureza jurídica e finalidade da Aposentadoria Especial

Leiria (2001, p. 164) definiu a finalidade da aposentadoria especial nos seguintes termos:

A finalidade do benefício de aposentadoria especial é de amparar o trabalhador que laborou em condições nocivas e perigosas à sua saúde, reduzindo o tempo de serviço/contribuição para fins de aposentadoria. Tem, pois, como fundamento o trabalho desenvolvido em atividades ditas insalubres. Pela legislação de regência, a condição, o pressuposto determinante do benefício está ligado à presença de agentes perigosos ou nocivos (químicos, físicos ou biológicos) à saúde ou à integridade física do trabalhador, e não apenas àquelas atividades ou funções catalogadas em regulamento.

Para Lazzari, a existência de uma aposentadoria especial no ordenamento jurídico constitui forma de respeito à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III, da Constituição Federal):

Prevenir as formas de agressão ao corpo humano é um modo de preservar a vida, pois a integridade físico-corporal constitui-se como um bem vital e revela-se como um direito fundamental do indivíduo. Assim, limitar o tempo de exposição a agentes nocivos pela Aposentadoria Especial constitui-se em uma das formas de respeito à Dignidade da Pessoa Humana. (LAZZARI, 2018, p. 37)

Como visto, o benefício está intimamente vinculado à noção de proteção à saúde do segurado. Essa modalidade de aposentadoria também foi concebida para criar uma diferenciação, em nome da isonomia, entre trabalhadores expostos a agentes prejudiciais à saúde e aqueles que laboram em atividades sem exposição a riscos.

A harmonização entre a isonomia, de um lado, e a proteção à saúde do trabalhador, de outro, encontram respaldo no texto da Constituição Federal e se tratam do binômio inspirador da existência de um benefício como a aposentadoria especial. Essas disposições constitucionais se encontram nos artigos 5º, *caput*⁹, e 7º, XXII¹⁰, da CF/88.

Além dos supramencionados princípios, a Constituição Federal também assegurou aos trabalhadores o exercício de suas funções em ambiente saudável e seguro, o que pode ser extraído do conteúdo dos artigos 193¹¹ e 225¹² da CF/88. Todas essas premissas são relevantes fundamentos para a existência e manutenção, no ordenamento jurídico brasileiro, de um benefício histórico, anterior à própria Constituição Federal – a aposentadoria especial.

Decorrencia dos excertos constitucionais acima mencionados, o benefício da aposentadoria especial se faz necessário porque, apesar da previsão, na CF/88, de que o

⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

¹⁰ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....
XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

¹¹ Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

¹² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

ambiente de trabalho deve ser seguro e saudável, há ofícios em que o afastamento completo da exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos é inviável. Sobre essa dualidade – de um lado, a proteção da saúde e, de outro, a necessidade econômica –, manifestou-se Ladenthin (2020, p. 19):

A aposentadoria especial foi criada em um momento de grande comoção social. Por um lado, a empresa necessitava da força de trabalho dos operários para produzir, sendo sua a responsabilidade de colocá-los em ambiente saudável e livre dos riscos provenientes dessas atividades. De outro lado, o Estado era responsável pela criação de regras que regulassem a prevenção e a melhoria do ambiente do trabalho, além de estabelecer limites de tolerância e normas punitivas pelo seu descumprimento.

Semelhante reflexão acerca da proteção do trabalhador *versus* a necessidade econômica de exercício de atividades laborais em condições insalubres foi realizada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo 664.335/SC (representativo da controvérsia 555 da Repercussão Geral do STF – “Fornecimento de Equipamento de Proteção Individual – EPI como fator de descaracterização do tempo de serviço especial”):

Vale dizer, muito embora houvesse a previsão de que não seria permitido a quem quer que fosse expor a integridade física e a saúde do trabalhador a agentes nocivos, tal situação era permitida caso houvesse uma compensação financeira para o empregado. Por sinal, a experiência demonstra que a concessão de aposentadoria especial, com redução do tempo de contribuição, não tem produzido o efeito esperado, ou seja, o de induzir as empresas a investirem em prevenção para reduzir os riscos do ambiente de trabalho.

[...]

Nesse aspecto, é válido ressaltar que algumas atividades realmente não permitem, segundo a tecnologia hoje disponível, a superação do entrave da insalubridade, justificando a aplicação das políticas preventivas e compensatórias vigentes, e a consequente manutenção do *status quo*, já que são indispensáveis para o desenvolvimento da sociedade.

Desse excerto, percebe-se ainda mais uma das finalidades do benefício: indução de investimento em práticas laborais com menos risco e, portanto, mais saudáveis aos empregados. É que a legislação prevê um ônus tributário ao empregador que explora atividade laboral considerada insalubre, conforme artigos 57, §§ 6º e 7º, da Lei 8.213/91, e 22, III, da Lei 8.212/91. O assunto foi tratado com mais detalhes no item 2.4 deste trabalho.

Ademais, o Ministro Relator constatou o que já havia se afirmado alguns parágrafos acima: o exercício de certas atividades prejudiciais à saúde, nesse momento da história da humanidade, considerando a inexistência de tecnologias suficientes, não pode ser abolido. No entanto, é necessário que, no mínimo, existam compensações, e a aposentadoria especial cumpre esse papel em alguma medida.

Sobre a natureza compensatória ou reparatória da aposentadoria especial, cita-se Castro e Lazzari (2010, p. 637):

a aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição, com redução do tempo necessário à inativação, concedida em razão do exercício de atividades consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física. Ou seja, é um benefício de natureza previdenciária que se presta a reparar financeiramente o trabalhador sujeito a condições de trabalho inadequadas.

Sobre a natureza preventiva da aposentadoria especial, que não se confunde com o seu aspecto compensatório/reparatório, volta-se a citar o Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, ainda no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo 664.335/SC:

Nesse diapasão, deve-se indagar: qual a finalidade da previsão constitucional do benefício previdenciário da aposentadoria especial? Por óbvio, é a de amparar, tendo em vista o sistema constitucional de direitos fundamentais que devem sempre ser perquiridos – vida, saúde, dignidade da pessoa humana -, o trabalhador que laborou em condições nocivas e perigosas à sua saúde, de forma que a possibilidade do evento danoso pelo contato com os agentes nocivos levam à necessidade de um descanso precoce do ser humano, o que é amparado pela Previdência Social.

O “descanso precoce”, portanto, previne que a exposição do trabalhador aos agentes nocivos à saúde se prolongue por tempo demasiado. Assim, afastando-se de um ambiente de trabalho insalubre mais cedo, o segurado deixa de se expor a vírus, bactérias, ruídos, vibrações, frio, calor e demais fatores que lhe poderiam prejudicar a integridade corporal.

Até o presente momento, foi possível perceber que doutrina e jurisprudência adotam fundamentos distintos para justificar a existência da aposentadoria especial no ordenamento jurídico brasileiro. Debruçando-se sobre o tema, Portela (2014) levou a cabo uma importante análise sobre esses diversos fundamentos. Ele identificou três

possíveis naturezas do benefício: reparatória, isonômica e preventiva (PORTELA, 2014, p. 15).

Segundo o autor, para aqueles que defendem a natureza reparatória do benefício, “o fundamento da aposentadoria especial é a reparação financeira do desgaste provocado pelo exercício de atividade laboral em condições de trabalho inadequadas” (PORTELA, 2014, p. 15). Kertman, comentando essa corrente, apontou que seus adeptos defendem a troca da saúde do trabalhador por pecúnia; eventual caráter protetivo da aposentadoria, se existente, seria secundário (2007, p. 303).

Uma variação da corrente reparatória, segundo Portela (2014, p. 16), seria a indenizatória, defendida por Marcelo (2013, p. 36). Nessa concepção, compensa-se o trabalho insalubre, perigoso ou penoso com uma indenização social prestada pelo Estado. W. M. Martinez, adepto desse entendimento, define o benefício como “uma indenização social pela exposição aos agentes nocivos ou possibilidade de prejuízos à saúde ou integridade física do trabalhador, distinguindo-a da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria por invalidez em razão do sinistro (que é risco)” (2007, p. 20).

Com relação à corrente isonômica, Portela (2014, p. 16) explica que seus defensores apostam numa diferenciação entre o trabalho prestado em condições especiais e o labor comum. O primeiro, por força de presunção legal, não poderia ser realizado pelo mesmo período das demais atividades profissionais (ROCHA, BALTAZAR, 2012, p. 245); a lei presumiria o prejuízo à saúde do segurado.

Para os adeptos da teoria da natureza preventiva da aposentadoria especial, por sua vez, a finalidade do benefício reside no afastamento do trabalhador do ambiente laboral insalubre antes que sua saúde seja afetada. Nesse contexto, evita-se a deterioração das condições de saúde e a redução da capacidade laboral antes que seja tarde demais (PORTELA, 2014, p. 16).

Expostas as três principais correntes de pensamento, o doutrinador expõe a sua própria concepção: a de que a aposentadoria especial possui uma natureza híbrida, simultaneamente isonômica e preventiva. Ele afirma:

Entendemos que o fundamento para se aposentar alguém, com menos tempo que os demais, por exercer seu trabalho em condições agressivas de trabalho, é tanto equiparar sua situação com a de trabalhadores que exercem suas atividades sem qualquer insalubridade (isonomia) quanto o reconhecimento

legal de que o trabalho insalubre deve ter um limite temporal. Uma posição híbrida, portanto, dentre as correntes isonômica e preventiva.

Há um caráter reparatório, mas apenas indireto. Não se está compensando com um benefício antecipado pelo dano sofrido à saúde, pura e simplesmente. O objetivo da aposentadoria especial é a proteção do trabalhador, e não a indenização estatal pelos prejuízos à sua saúde. (PORTELA, 2014, p. 17)

O autor alerta, contudo, que esses fundamentos não se aplicam à aposentadoria especial destinada ao trabalhador que exerce labor classificado como perigoso pela legislação previdenciária ou a quem se expõe a agentes biológicos (a exposição a agentes biológicos, para o doutrinador, constitui espécie de periculosidade). Nesses casos,

a aposentadoria especial do trabalho perigoso visa a antecipação da inatividade, não como contrapartida financeira de um trabalho agressivo a saúde (compensatória) ou retirada precoce do trabalho agressivo pela redução de seu potencial laboral (isonomia), mas sim como forma de diminuir a probabilidade de que este trabalhador venha a se acidentar por conta de sua atividade profissional. No trabalho perigoso, o fundamento é a prevenção do risco de acidente e manutenção da integridade física do trabalhador. (PORTELA, 2014, p. 19)

Quanto ao trabalho definido pela legislação como penoso, que gera prejuízos físicos e mentais ao segurado, o autor defende que a aposentadoria especial possui natureza híbrida, à qual já se fez referência: há simultaneidade de finalidades isonômicas e preventivas nesses casos (PORTELA, 2014, p. 19).

Um fundamento subsidiário em relação a todas as categorias é apontado por Portela. Segundo o autor, a aposentadoria especial também se presta a estimular o exercício de uma atividade socialmente vista como perigosa, desagradável, cansativa ou árdua – o Estado incentivaria a prestação de serviços que, e condições normais, seriam evitados pelos trabalhadores (PORTELA, 2014, pp. 19-20).

Com relação à finalidade preventiva do benefício, não se pode deixar de mencionar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário 791.961/PR, representativo da controvérsia 709 dos recursos repetitivos: “Possibilidade de percepção do benefício da aposentadoria especial na hipótese em que o segurado permanece no exercício de atividades laborais nocivas à saúde”. Esse tema, afirma-se sem receio de exagerar, trata-se de um dos debates mais polêmicos e atuais envolvendo a aposentadoria especial e será objeto do próximo item deste trabalho.

Por fim, pode-se dizer que a existência da aposentadoria especial no ordenamento jurídico, independentemente da matriz justificatória adotada para se defender o benefício, está alicerçada no caráter protetivo do Direito Previdenciário – ou “filosofia protetiva” desse ramo do direito, nas palavras de W. M. Martinez (2013, p. 176). Não foi outra a conclusão alcançada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli nos autos do recém mencionado Recurso Extraordinário 791.961/PR. Após realizar uma pequena revisão bibliográfica sobre os diversos fundamentos justificadores da existência da aposentadoria especial, o Ministro Relator assim dispôs:

Independentemente do conceito ou do doutrinador a que se recorra, é certo que, em todos eles, uma constatação se repete: a aposentadoria especial ostenta um nítido caráter protetivo; trata-se, a toda evidência, de um benefício previdenciário concedido com vistas a preservar a saúde, o bem-estar e a integridade do trabalhador submetido rotineiramente a condições de trabalho insalubres, perigosas e/ou penosas. Trabalha-se com uma presunção absoluta de incapacidade decorrente do tempo do serviço prestado, e é isso que justifica o tempo reduzido para a inativação.

Em momento posterior do trabalho, buscar-se-á verificar se as finalidades jurídicas da aposentadoria especial, acima elencadas, foram ou não comprometidas com o advento das regras constantes da EC 103/2019.

3.2.3. Tema 709 do Supremo Tribunal Federal

Viu-se, anteriormente, que a doutrina diverge quanto à finalidade da aposentadoria especial: o benefício pode se destinar a garantir isonomia entre trabalhadores, prevenir danos à saúde ou compensar esses mesmos danos ou riscos inerentes à exposição a agentes insalubres no ambiente laboral. Viu-se, também, que o doutrinador que levou a cabo essa classificação adota uma postura híbrida, reconhecendo tanto a natureza isonômica quanto a preventiva da aposentadoria especial para os casos de atividades insalubres e penosas, e natureza preventiva para o labor perigoso e com exposição a agentes biológicos (PORTELA, 2014). Por fim, sustentou-se que a existência da aposentadoria especial no ordenamento jurídico se alicerça sobre o caráter protetivo do Direito Previdenciário.

Especificamente quanto à natureza preventiva da aposentadoria especial, ela foi enfatizada com o advento da Lei 9.732/98, que acrescentou o § 8º ao artigo 57 da Lei 8.213/91. Esse dispositivo passou a obrigar o segurado agraciado com o benefício de se

afastar do ambiente laboral insalubre, isto é, deixar de trabalhar sob as condições que ensejaram a própria concessão do benefício, sob pena de *cancelamento* da aposentadoria. Assim dispõe a lei:

Art. 46. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.

.....
Art. 57.

.....
§ 8º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei.

A controvérsia acerca da constitucionalidade dessa norma foi constante e ensejou larga discussão judicial. Apenas a título exemplificativo, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em 24/05/2012, declarou a inconstitucionalidade do artigo 57, § 8º, da Lei 8.213/91 (Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade 5001401-77.2012.4.04.0000), sob fundamento de que

A restrição à continuidade do desempenho da atividade por parte do trabalhador que obtém aposentadoria especial cerceia, sem que haja autorização constitucional para tanto (pois a constituição somente permite restrição relacionada à qualificação profissional), o desempenho de atividade profissional, e veda o acesso à previdência social ao segurado que implementou os requisitos estabelecidos na legislação de regência.

A Corte Especial do Regional negou expressamente que a regra em questão (obrigatoriedade de o segurado agraciado com o benefício se afastar do ambiente laboral insalubre sob pena de *cancelamento* da aposentadoria) tivesse caráter protetivo:

A regra em questão não possui caráter protetivo, pois não veda o trabalho especial, ou mesmo sua continuidade, impedindo apenas o pagamento da aposentadoria. Nada obsta que o segurado permaneça trabalhando em atividades que impliquem exposição a agentes nocivos sem requerer aposentadoria especial; ou que aguarde para se aposentar por tempo de contribuição, a fim de poder cumular o benefício com a remuneração da atividade, caso mantenha o vínculo; como nada impede que se aposentando sem a consideração do tempo especial, peça, quando do afastamento definitivo do trabalho, a conversão da aposentadoria por tempo de contribuição em aposentadoria especial. A regra, portanto, não tem por escopo a proteção do trabalhador, ostentando mero caráter fiscal e cerceando de forma indevida o desempenho de atividade profissional.

Com isso, jurisdicionados da 4ª Região que tivessem concedida a aposentadoria especial podiam seguir laborando em condições prejudiciais ou de risco à saúde, a despeito dessas mesmas condições laborais terem dado causa à concessão do benefício.

A discrepância entre decisões judiciais proferidas por diferentes Cortes do país instigou o Supremo Tribunal Federal a afetar a discussão à sistemática dos recursos repetitivos, o que ocorreu por meio do Recurso Extraordinário 791.961/PR, representativo da controvérsia 709/STF – “Possibilidade de percepção do benefício da aposentadoria especial na hipótese em que o segurado permanece no exercício de atividades laborais nocivas à saúde.”

Sem adentrar nas minúcias do julgamento, o que se faz necessário registrar é que o Supremo Tribunal Federal solapou a tese de inconstitucionalidade do artigo 57, § 8º, da Lei 8.213/91. O Tribunal, por maioria, em 08/06/2020, deu provimento ao Recurso Extraordinário e decidiu que é compatível com a Constituição a obrigatoriedade de o segurado agraciado com a aposentadoria especial se afastar do ambiente laboral insalubre sob pena de *cancelamento* da aposentadoria. O entendimento foi fixado nos seguintes termos:

D) É constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não.

II) Nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros. Efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial a implantação do benefício, uma vez verificado o retorno ao labor nocivo ou sua continuidade, cessará o benefício previdenciário em questão.

A tese, contudo, suscitou dúvidas, especialmente quanto ao trecho que determina que “cessará o benefício previdenciário em questão.” A Lei 8.213/91, no trecho impugnado, fala em “cancelamento” do benefício. Se cancelado/cessado o benefício, tão logo se afastasse das atividades insalubres, o segurado da Previdência Social teria que solicitar uma nova aposentadoria especial? Essa tese não veicularia uma forma de desaposegação, prática vedada pelo próprio STF¹³? Ou o segurado faria jus àquele

¹³ Faz-se referência à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 26/10/2016 nos autos do Recurso Extraordinário 661.256/SC, modificada em sede de embargos de declaração em 06/02/2020, no qual se debatia a controvérsia 503 da repercussão geral, assim delimitada: “Conversão de aposentadoria proporcional em aposentadoria integral por meio do instituto da desaposegação.” Eis a tese fixada pela

benefício já obtido, que seria meramente reativado, em homenagem ao direito adquirido? Esses importantes questionamentos foram respondidos com o julgamento de embargos de declaração, em 23/02/2021:

O Tribunal, por maioria, acolheu, em parte, os embargos de declaração para

a) esclarecer que não há falar em inconstitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, em razão da alegada ausência dos requisitos autorizadores da edição da Medida Provisória que o originou, pois referida MP foi editada com a finalidade de se promoverem ajustes necessários na Previdência Social à época, cumprindo, portanto, as exigências devidas;

b) propor a alteração na redação da tese de repercussão geral fixada, para evitar qualquer contradição entre os termos utilizados no acórdão ora embargado, devendo ficar assim redigida: “4. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: ‘(i) [é] constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não; (ii) nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros; efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial, a implantação do benefício, uma vez verificada a continuidade ou o retorno ao labor nocivo, cessará o pagamento do benefício previdenciário em questão.’”;

c) modular os efeitos do acórdão embargado e da tese de repercussão geral, de forma a preservar os segurados que tiveram o direito reconhecido por decisão judicial transitada em julgado até a data deste julgamento;

d) declarar a irrepetibilidade dos valores alimentares recebidos de boa-fé, por força de decisão judicial ou administrativa, até a proclamação do resultado deste julgamento, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que divergia apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão.

Plenário, Sessão Virtual de 12.2.2021 a 23.2.2021.

Ao se decidir que, tão logo seja agraciado com a aposentadoria especial, o segurado deve se afastar do ambiente de trabalho nocivo à saúde para manter o benefício ativo, a Suprema Corte assentou a natureza preventivo-protetiva da aposentadoria especial, que, segundo o STF, não se completa caso o segurado possa continuar exercendo atividades nocivas à saúde e receber o benefício concomitantemente.

Independentemente de erro ou acerto da decisão proferida pela Suprema Corte, é certo que a vida – e, principalmente, o planejamento financeiro – dos segurados foi

Corte: “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à 'reaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.”

transformada. Quem laborou em condições insalubres contando com o futuro recebimento do benefício como forma de complementação da renda se decepcionou. Esse quadro fará com que algumas dessas pessoas continuem trabalhando em condições insalubres, mesmo que já tenham preenchido os requisitos para gozar da aposentadoria especial, pois a remuneração que recebem pelo trabalho é maior do que a renda mensal que receberiam com o benefício; sendo obrigatória a opção entre um e outro, não é difícil cogitar que os segurados optarão por permanecer em atividade para perceber maiores rendimentos.

O quadro fático inaugurado com a decisão do Supremo Tribunal Federal, somado às recentes modificações da legislação por ocasião da Reforma da Previdência, tende a afetar a renda e o planejamento financeiro dos segurados. A EC 103/2019 dificultou o acesso à aposentadoria especial e tornou o seu valor menos atrativo, conforme se demonstrará a seguir. Contudo, antes de entrar nessas transformações, cumpre analisar como era calculado o valor do benefício antes da Reforma da Previdência, de modo a entender como a renda dos segurados da Previdência Social será afetada. Esse é o tema do próximo item deste trabalho.

Por fim, é bom mencionar que, em 15/03/2021, o Relator do RE 791.961/PR, Ministro Dias Toffoli, proferiu decisão monocrática suspendendo os efeitos do acórdão em relação aos profissionais de saúde constantes do rol do artigo 3º-J, da Lei 13.979/2020, que estejam trabalhando diretamente no combate à pandemia de coronavírus ou prestando serviços de atendimento a pessoas atingidas pela doença. O pedido foi formulado pela Procuradoria Geral da República, com concordância do Instituto Nacional do Seguro Social (que ocupa o polo ativo do Recurso Extraordinário aqui tratado), com o intuito de evitar “pedidos de demissão em massa desses profissionais da saúde que continuaram em atividade no combate a epidemia, a despeito de serem beneficiários da aposentadoria especial, diante da possibilidade de cessar o pagamento de sua aposentadoria.”

3.2.4. O valor da Aposentadoria Especial

Antes de especificar as regras relativas ao cálculo do valor mensal da aposentadoria especial, é necessário desvendar o sentido de algumas expressões essenciais ao entendimento da matéria: salário de benefício e salário de contribuição.

O salário de benefício é a “importância apurada a partir dos salários de contribuição do segurado, sob a presunção de eles indicarem o nível da fonte de subsistência do trabalhador, substituível pela prestação previdenciária” (W. M. MARTINEZ, 1997, p. 190).

Quanto ao salário de contribuição, trata-se do

valor que serve de base de cálculo para a incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias dos segurados, à exceção do segurado especial. É um dos elementos de cálculo da contribuição previdenciária; é a medida do valor com a qual, aplicando-se a alíquota de contribuição, obtém-se o montante da contribuição dos segurados empregados, incluindo os domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e, por extensão, os segurados facultativos. (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 203)

Desde 29/04/1995, data em que começou a vigorar a Lei 9.032/95, a renda mensal inicial da aposentadoria especial passou a ser equivalente a 100% do salário de benefício do segurado. Em 26/11/1999, a regra sofreu alteração quanto à base de cálculo: com o advento da Lei 9.876/99, o valor mensal do benefício passou a ser calculado sobre a média dos 80% maiores salários de contribuição, contados a partir de julho de 1994 – mês em que o Real se tornou a moeda corrente oficial da República Federativa do Brasil.

A regra era vantajosa: excluía-se os 20% menores salários de contribuição do cálculo, privilegiando as contribuições de maior valor vertidas pelo segurado. Além disso, o fator previdenciário¹⁴ não era aplicado à renda mensal das aposentadorias especiais. Assim, até a publicação da EC 103/2019, a renda mensal inicial da aposentadoria especial era equivalente a 100% do salário de benefício do segurado.

¹⁴ Acerca do fator previdenciário: “O fator previdenciário, criado pela Lei n. 9.876, de 26.11.1999 (DOU de 29.11.1999), fez parte da fórmula de cálculo da renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria por idade. O cálculo do valor do benefício, até então feito pela média das últimas 36 contribuições, foi substituído pela média dos maiores salários de contribuição de todo o período contributivo, equivalentes a 80% do total de salários de contribuição do segurado, multiplicado pelo fator previdenciário. O fator previdenciário levava em conta o tempo de contribuição, a idade na data da aposentadoria e o prazo médio durante o qual o benefício deverá ser pago, ou seja, a expectativa de sobrevida do segurado. [...] Esse critério de cálculo objetivava estimular as pessoas a se aposentarem mais tarde.” (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 494).

3.3. A Aposentadoria Especial e a Reforma da Previdência

Até este ponto do trabalho, foram feitas algumas breves referências às largas alterações promovidas pela Emenda Constitucional 103/2019, conhecida como Reforma da Previdência, à aposentadoria especial. A partir deste momento, serão analisadas com detalhes as modificações constitucionais e legislativas que transformaram o benefício.

3.3.1. Breve contextualização histórica da Reforma e críticas aos seus fundamentos

L. Martínez inaugurou o capítulo 1 (“A História da Reforma da Previdência de 2019: da Origem à Publicação”) de sua mais recente obra (2020, p. 13) transcrevendo um elucidativo trecho da Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional 6/2019, que viria a se tornar a Emenda Constitucional 103/2019 – a chamada Reforma da Previdência. Faz-se o mesmo:

A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

O “marco zero” da tramitação do projeto se deu em 20/02/2019, quando o Presidente da República Jair Bolsonaro o entregou pessoalmente a Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre, respectivamente presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acompanhado dos Ministros da Economia, Paulo Guedes, e da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (L. MARTINEZ, 2020, p. 16). Essa cerimoniosa entrega visou dar fôlego a uma propositura legislativa embasada nos seguintes pilares, constantes da Exposição de Motivos da PEC 6/2019:

combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, com todos brasileiros contribuindo para o equilíbrio previdenciário na medida de sua capacidade; além da criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações.

Contudo, o carro-chefe dos argumentos que ensejaram a propositura da PEC 6/2019 é, sem dúvida, a redução do gasto público. Constatou-se na Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional a promessa de que, caso aprovada, R\$ 715 bilhões de reais seriam poupados em 10 anos apenas com as alterações destinadas ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS. Sobre esse aspecto específico, é necessário fazer um alerta:

Ora, comprovadamente, de acordo com dados oficiais da própria Seguridade Social, é no Regime Geral que se encontram os trabalhadores da atividade privada e que, mais de 80% destes beneficiários recebem até dois salários mínimos, sendo que 60% recebem um salário mínimo. Portanto, é falacioso o argumento de que a Reforma Previdenciária visou combater privilégios. (LAZZARIN, 2020, p. 45)

Considerando que 80% dos segurados do RGPS percebem até dois salários-mínimos mensais – o que equivale, hoje, a R\$ 2.200,00 – e que 60% dos benefícios pagos nesse Regime não ultrapassam o valor de um salário-mínimo – atualmente, R\$ 1.100,00 –, de fato, a tese de combate de privilégios não se sustenta.

A promessa de redução de gastos públicos, em números totais, era ainda mais volumosa: em estudo divulgado em 25/04/2019, o Ministério da Economia apurou que R\$ 1.236,5 bilhões seriam poupados em 10 anos, caso a Proposta de Emenda Constitucional 6/2019 fosse aprovada nos exatos termos delineados pelo Governo Federal. Os gastos com a Previdência, aliás, foram considerados pelo Poder Executivo como raiz do “nó fiscal” impeditivo do crescimento econômico do país: “nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária”, conforme constatou na já mencionada Exposição de Motivos da PEC 6/2019. O argumento se assemelha muito com aqueles utilizados para se incentivar a aprovação da Reforma Trabalhista – Lei 13.467/2017; a doutrina, mais uma vez, alerta:

a chamada Reforma Trabalhista entrou em vigor no final de 2017, com idêntico discurso. Isto é, a alteração da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho - era necessária para viabilizar a geração de empregos formais, a estabilidade jurídica e o crescimento econômico. Em 2019, mais de dois anos após as alterações, os dados estatísticos de desempregados e desalentados, bem como o aumento da informalidade, do trabalho intermitente, da terceirização e outras formas de precarização do trabalho, cumulados com a desvalorização dos sindicatos e aumento das dispensas coletivas, ao contrário do propagandeado, foram medidas que também impactaram na arrecadação da Seguridade Social. (LAZZARIN, 2020, p. 42).

As justificativas que embasaram a Proposta de Emenda Constitucional 6/2019 parecem não fugir à regra estatuída por Lazzari *et al* (2020, p. 2): “O debate sobre reformas previdenciárias envolve, geralmente, o argumento de que não há recursos suficientes para fazer frente a despesas futuras, caso não se alterem as regras de aposentadoria e pensão.” Precisamente isso que se verificou nas justificativas acerca da necessidade de aprovação de uma Reforma Previdenciária: a necessidade de combater um déficit. Ocorre que eventual déficit, por si só, não deveria ter o condão de acarretar a supressão de direitos e garantias de segurados, conforme alertaram Salvador, Agostinho e Silva em ensaio intitulado “A fragilidade argumentativa do déficit como justificativa central da proposta de reforma da Previdência Social (PEC n. 06/2019) e seus reflexos no ideário da efetividade dos direitos fundamentais”. Para eles,

o que se vê inserido no rápido debate a respeito [da Reforma da Previdência] é tão somente o desiderato econômico, financeiro e atuarial, como se fossem as únicas e principais premissas de vida e manutenção do sistema, contrariando outros aspectos, dentre eles a essência da proteção, que deveria ditar as regras secundárias para o seu sustento, como uma relação de causa e efeito, ou, principal e acessório, mas com a existência do principal, vale dizer, a técnica de proteção previdenciária.

Ademais, a existência de um déficit nas contas da Seguridade Social sequer é um consenso para especialistas. Em estudo publicado no ano de 2017, quando já se falava em Reforma da Previdência (à época, materializada na PEC 287/2016), a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos desconstruíram os argumentos do Governo Federal no sentido de haver um déficit nas contas da Seguridade Social, sanável apenas com uma profunda alteração do sistema.

As entidades apontaram que, no Brasil, trabalhadores, empregadores e o Estado são os responsáveis por financiar o sistema de proteção social, conforme preceitua o artigo 195 da Constituição Federal. Contudo, os ocupantes do Governo Federal têm, há muitos anos, desconsiderado a contribuição estatal para o financiamento da Seguridade Social ao realizar as propostas orçamentárias anuais. Com isso, faz-se parecer que o sistema é financiado apenas por empregadores e trabalhadores e, nessa perspectiva, a conta realmente não fecha: se desconsiderado o aporte estatal, a Seguridade Social de fato se torna deficitária. “O que seria a contribuição do Estado no esquema de

financiamento tripartite instituído na Constituição, passa a ser então denominado ‘déficit’” (ANFIP, DIEESE, 2017, pp. 18-19).

Ocorre que parte do financiamento do sistema de proteção social é de incumbência do Estado por força de norma constitucional (não se trata de uma escolha dos governantes). Na perspectiva das entidades autoras, então, não faz sentido excluir a fração estatal na hora de elaborar o orçamento da Seguridade Social, pois ele é necessariamente tripartite: Estado, trabalhadores e empregadores o financiam. Omitir a parte que cabe ao Estado constitui uma manobra contábil com o intuito de simular um déficit, quando, na verdade,

O que se tem é que estudos anuais realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre teria sido superavitária, se fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. A Seguridade Social é superavitária mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) – estimada em cerca de R\$ 60 bilhões nos últimos anos e, aproximadamente, R\$ 500 bilhões nos últimos dez anos (2006 a 2015) – e com as desonerações tributárias concedidas pela área econômica do governo sobre as suas principais fontes de financiamento (R\$ 158 bilhões, em 2015). (ANFIP, DIEESE, 2017, p. 19)

Percebe-se, pois, que as ideias de Reformas Previdenciárias não datam de hoje, assim como não são contemporâneos os argumentos que as sustentam e os alertas de especialistas, contraindicando o desmonte do sistema de proteção social. Não obstante, em 2019, a Reforma que vinha sendo gestada (oficialmente) desde 2016 se tornou norma constitucional: a Emenda Constitucional 103/2019 foi promulgada em 12/11/2019 pelo Congresso Nacional e publicada no dia seguinte, 13/11/2019.

Conforme alerta L. Martinez (2020, p. 24), é a data de publicação da EC 103/2019, e não a data de sua promulgação, que separa o antigo e o novo sistema jurídico previdenciário; é a partir de 13/11/2019 que os novos requisitos para a obtenção de benefícios passaram a vigorar. As novas regras atinentes à aposentadoria especial serão o objeto de análise dos próximos itens.

3.3.2. A Aposentadoria Especial após a Reforma da Previdência

A nova aposentadoria especial passou a ser regulada pelos artigos 19, § 1º, I, e 21 da Emenda Constitucional 103/2019 quanto aos requisitos para a sua concessão.

Ademais, a EC 103/2019 também alterou o artigo 201, § 1º, da Constituição Federal – a norma constitucional autorizadora de existência de uma aposentadoria que diferencia os segurados que laboram em condições peculiares dos demais –, que ganhou a seguinte redação:

Art. 201.

.....
 § 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:

I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

A redação anterior do mesmo dispositivo, dada pela EC 47/2005¹⁵, era mais ampla: em vez de limitar o benefício àqueles que laboram expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, a norma tratava de “atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”. O foco, portanto, recaía sobre a atividade e não sobre o segurado. Ademais, outorgou-se à lei complementar a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria. Enquanto referida lei não for editada, valerão os artigos 19, § 1º, I, e 21 da EC 103/2019, tema do próximo item deste trabalho.

Antes de adentrar nos detalhes das regras para a concessão da aposentadoria especial, vale mencionar o registro histórico feito por Castro e Lazzari (2021, p. 629): a proposta original de emenda à Constituição previa trecho que barrava o direito à aposentadoria especial para quem trabalha em situação perigosa, como vigilantes, eletricitários e *motoboys*. Coube ao Senado Federal aprovar destaque excluindo esse trecho da PEC 6/2019 e entregando à lei complementar a tarefa de regular a situação previdenciária desses trabalhadores. Até que a lei complementar seja editada, é incerta

¹⁵ Art. 201.

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

(defendida por alguns, rechaçada por outros) a existência da aposentadoria especial para pessoas expostas à periculosidade.

3.3.2.1. Regra de transição e regra definitiva

A EC 103/2019, na parte que regula o benefício de aposentadoria especial – artigos 19, § 1º, I, e 21 –, criou uma regra de transição, destinada a pessoas que tenham se filiado ao Regime Geral de Previdência Social até o dia 13/11/2019 (data de publicação da Emenda Constitucional), e uma definitiva para aqueles cuja filiação tenha ocorrido/ocorra a partir dessa data.

A regra de transição (artigo 21 da EC 103/2019¹⁶) estabelece que a aposentadoria especial será concedida ao segurado que adimplir os seguintes requisitos: 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição a agentes considerados insalubres em grau máximo; 76 pontos e 20 anos de efetiva exposição a agentes considerados insalubres em grau médio; 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição a agentes considerados insalubres em grau mínimo; bem como 180 meses de carência, independentemente do grau de insalubridade do agente. A pontuação, também chamada de score previdenciário, é alcançada por meio da soma da idade do segurado com o tempo de contribuição e, para sua totalização, são valorados todos os períodos de contribuição, e não apenas os laborados em condições especiais, conforme *caput* do artigo 21 da EC 103/2019: “Art. 21. [...] poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de [...]”.

No item 3.2.1 deste trabalho, o tema do grau de insalubridade de cada agente foi detidamente analisado. Essas disposições não foram alteradas com o advento da Reforma Previdenciária.

¹⁶ Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;

II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.

A regra definitiva (artigo 19, § 1º, I, da EC 103/2019¹⁷), por sua vez, dispõe que a aposentadoria especial será concedida ao segurado com 55, 58 ou 60 anos de idade, a depender do tempo de exposição de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente. Os diferentes períodos de exposição, assim como na regra de transição, são baseados nos graus de nocividade dos agentes – máximo, médio e mínimo – constantes do já mencionado Anexo IV do Decreto 3.048/1999.

Vale lembrar que a regra definitiva afeta somente os filiados ao RGPS a partir da data de publicação da Emenda Constitucional – 13/11/2019. Ou seja, as alterações trazidas por essa regra só serão sentidas daqui a vários anos, quando a geração que acabou de ingressar no mercado de trabalho estiver apta a se aposentar.

3.3.2.2. Outras alterações normativas desfavoráveis ao segurado: valor do benefício e impossibilidade de conversão do tempo especial em comum

Como visto no item 3.2.4 deste trabalho, até a publicação da Emenda Constitucional 103/2019, o valor da aposentadoria especial correspondia à média dos 80% maiores salários de contribuição contados a partir de julho de 1994; excluía-se os 20% menores salários de contribuição do cálculo, privilegiando as contribuições de maior valor.

Desde 13/11/2019, a regra mudou em desfavor do segurado. Agora, a Renda Mensal Inicial da aposentadoria especial e das demais aposentadorias corresponde a 60% do valor do salário de benefício (média integral de todos os salários de contribuição), com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para os homens e de 15 anos para as mulheres e para trabalhadores de minerações subterrâneas em frente de produção.

¹⁷ Art. 19.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

- a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;
- b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou
- c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição.

Assim, não se excluem mais as contribuições de menor valor, geralmente vertidas no início da vida laboral do segurado¹⁸.

É necessário salientar que a nova forma de cálculo vale, inclusive, para os segurados que se enquadram nas regras de transição da aposentadoria especial, e não somente para aqueles que venham a gozar do benefício no futuro com base na regra definitiva. Portanto, a concessão de benefícios com valor menor já está ocorrendo e só não alcança quem tenha preenchido os requisitos para a aposentadoria especial até a data de publicação da EC 103/2019 (13/11/2019), em observância do direito adquirido.

Outro instituto jurídico transformado pela Reforma da Previdência é a conversão do tempo especial em comum, que surgiu no ordenamento jurídico com o advento da Lei 6.887/80. Até então, o segurado que tivesse laborado em atividades insalubres por período insuficiente para gozar de uma aposentadoria especial poderia converter esse período em tempo comum, com um acréscimo calculado de acordo com a tabela constante do artigo 70 do Decreto 3.048/1999¹⁹ (Regulamento da Previdência Social – RPS), com redação dada pelo Decreto 4.827/2003. Essa norma foi revogada pelo Decreto 10.410/2020 com o intuito de adequar o RPS aos novos comandos da Reforma da Previdência.

A EC 103/2019 constitucionalizou a proibição de conversão de tempo especial em comum. O artigo 25, § 2º, da Emenda Constitucional dispõe que só poderão ser convertidos em tempo comum os períodos de exercício de atividades insalubres levadas a cabo até 13/11/2019, data de sua publicação. Eis o teor da norma:

¹⁸ Sobre a nova e mais prejudicial forma de cálculo do valor do benefício, a lição de L. Martinez (2020, pp 189-190): “Vê-se, portanto, que a sistemática foi sendo piorada ao longo do tempo e que, especialmente agora, não mais se permite desprezar os 20% menores salários de contribuição de todo o período contributivo. A média apurável segundo a nova sistemática não mais levará em conta o mecanismo de descarte que diminuía os impactos dos altos e baixos retributivos da vida laboral do segurado. A média agora é feita com base em todo o período de contribuição.”

¹⁹ Art. 70. A conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum dar-se-á de acordo com a seguinte tabela:

TEMPO A CONVERTER	MULTIPLICADORES	
	MULHER (PARA 30)	HOMEM (PARA 35)
DE 15 ANOS	2,00	2,33
DE 20 ANOS	1,50	1,75
DE 25 ANOS	1,20	1,40

§ 1º A caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais obedecerá ao disposto na legislação em vigor na época da prestação do serviço.

§ 2º As regras de conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum constantes deste artigo aplicam-se ao trabalho prestado em qualquer período.

Art. 25.

.....
 § 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

Assim, caso o segurado labore por algum tempo de sua vida em atividades insalubres, mas não o suficiente para obter uma aposentadoria especial, nada acontecerá. Não se diferenciará mais o tempo especial do comum, salvo para aqueles que completem todos os requisitos para a obtenção do benefício. Quem ficar no “meio do caminho” não terá nenhuma compensação por ter realizado atividades prejudiciais à saúde por algum tempo.

Com base nas alterações constitucionais, legislativas e regulamentares promovidas pela Reforma da Previdência e até aqui analisadas, parece acertada a triste conclusão alcançada por Lazzari *et al* (2020, p. 84):

Com essas mudanças, a aposentadoria especial passa a encontrar novos obstáculos para que seja concedida. Será muito difícil cumprir todos esses requisitos. Provavelmente, os segurados deixarão de exercer as atividades especiais sem ter direito à aposentadoria e o tempo será somado com períodos comuns, sem qualquer acréscimo compensatório, ou, então, ficarão inválidos em virtude das doenças ocupacionais e postularão a aposentadoria por incapacidade permanente.

Além das alterações acima mencionadas, a EC 103/2019 tornou a considerar relevante a idade do segurado para aferir seu direito à aposentadoria especial. Esse novo elemento, chamado de requisito etário, será tratado no próximo item.

3.3.2.3. A inclusão do requisito etário

Alcança-se, agora, o ponto central deste trabalho: o fato de que a Emenda Constitucional 103/2019, ou Reforma da Previdência, voltou a incluir um requisito etário nas regras de concessão da aposentadoria especial. Usa-se o verbo “voltou” porque, como visto no retrospecto histórico realizado no início deste capítulo, a legislação já previu, no passado, uma idade mínima para o gozo do benefício em

análise, regra que surgiu com a Lei 3.807/60 (e com a própria criação do jubilação especial) e deixou de existir com a edição da Lei 5.440-A/68. Assim, mais de 51 anos depois, o requisito etário ressurgiu no regramento da aposentadoria especial.

O requisito etário é tratado de forma diferente na regra definitiva e na regra de transição: idade mínima, prevista na regra definitiva da aposentadoria especial, e sistema de pontuação (ou score previdenciário), constante da regra de transição, que leva em conta a idade do segurado para aferir o seu direito ao gozo do benefício. O “ineditismo” da Reforma da Previdência, portanto, reside no fato de que a idade voltou a ser relevante para se gozar de aposentadoria especial, que até então se tratava de uma aposentadoria por tempo de contribuição com redução do requisito temporal. A idade do segurado era irrelevante.

A regra definitiva é taxativa: a concessão do benefício é possível aos 55, 58 ou 60 anos de idade, a depender do grau de insalubridade do agente a que o segurado esteja exposto. Trata-se uma verdadeira idade mínima, portanto.

A regra de transição, por sua vez, não adota idade mínima taxativa. Mas a idade passa a ser computada no sistema de pontuação: 66, 76 ou 86 pontos são necessários para obter a aposentadoria especial, a depender, novamente, o grau de insalubridade do agente a que o segurado se exponha. Contudo, em algumas situações, a norma acaba sim por criar uma “idade mínima” às avessas, conforme se comprovará no início do próximo capítulo deste trabalho, onde serão expostos exemplos hipotéticos.

Com isso, conclui-se a análise da aposentadoria especial e das transformações realizadas pela Reforma da Previdência no regramento do benefício. A partir de agora, serão analisados, prática e doutrinariamente, os efeitos dessas modificações normativas.

4. O REQUISITO ETÁRIO PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPECIAL: REPERCUSSÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

4.1. Efeitos práticos da nova Aposentadoria Especial

O novo regramento da aposentadoria especial tornou mais longínquo o momento de preenchimento dos requisitos para a obtenção do benefício. Para comprovar essa afirmação, serão expostas nove situações hipotéticas, organizadas em três tabelas. Na primeira tabela, foram aplicadas a um caso hipotético de segurado exposto a um agente insalubre em grau máximo a regra anterior ao advento da EC 103/2019, a regra de transição da aposentadoria especial e a regra definitiva. Na segunda e terceira tabelas, as mesmas três regras foram aplicadas a casos hipotéticos de segurados expostos a agentes insalubres em graus médio e mínimo, respectivamente.

O foco do estudo prático é demonstrar em que momento da vida, isto é, com que idade os segurados preenchem o requisito temporal para perceber a aposentadoria especial com base em cada uma das regras. Parte-se de situações hipotéticas de segurados que iniciam a atividade laborativa com exposição a agentes insalubres aos 20 anos de idade.

Vale repetir que a regra anterior ao advento da EC 103/2019 normatiza a situação daqueles que preencheram os requisitos de obtenção do benefício até o dia 12/11/2019, véspera da publicação da Emenda Constitucional, em homenagem ao direito adquirido. A regra de transição vale para quem não preencheu os requisitos até 13/11/2019, mas, nessa data, já se encontrava inscrito no Regime Geral da Previdência Social. A regra definitiva, por fim, atinge quem se inscreveu no RGPS a partir do dia 13/11/2019 e, portanto, só será aplicada quando a geração de trabalhadores que recém ingressou no mercado laboral estiver apta a se aposentar.

Passa-se, então, à exposição e à análise de cada tabela.

Tabela 1 – Idade de preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes insalubres em grau máximo

INSALUBRIDADE MÁXIMA

Profissão exemplificativa: trabalhadores que realizam atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção.

Regra pré-Reforma da Previdência

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	15 anos
Idade de preenchimento dos requisitos	35 anos de idade

Regra de transição (artigo 21 da EC 103/2019)

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	15 anos de idade
Pontuação aos 35 anos de idade	50 pontos
Pontuação necessária	66 pontos
Idade de preenchimento dos requisitos	43 anos de idade
Anos de trabalho a mais, em relação à regra pré-Reforma	8 anos a mais

Regra definitiva (artigo 19, § 1º, I, da EC 103/2019)

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	15 anos
Idade mínima	55 anos de idade
Anos de trabalho a mais, em relação à regra pré-Reforma	20 anos a mais

Fonte: elaboração própria.

Em se tratando de atividades com exposição a agentes insalubres em grau máximo, até o advento da Emenda Constitucional 103/2019, era possível ao segurado que tivesse iniciado o labor prejudicial à saúde aos 20 anos de idade aposentar-se com 35 anos. Caso o início da exposição tivesse começado mais cedo ou mais tarde que no caso hipotético, bastava computar exatos 15 anos de exposição aos riscos para tornar-se apto a receber o benefício; a idade, portanto, era irrelevante.

Com a regra de transição, é necessário preencher 66 pontos, tratando-se de atividades com exposição à insalubridade máxima. O segurado que iniciou ao labor aos 20 anos de idade e que, antes da Reforma da Previdência, podia se aposentar aos 35, contará, nessa idade, com apenas 50 pontos (35 anos de idade + 15 anos de tempo de contribuição = 50 pontos). Para alcançar os 66 pontos, serão necessários mais 08 anos de trabalho, já que, a cada ano, ganha-se um ponto a mais pela idade e outro pelo tempo de contribuição.

É prudente repetir uma observação já realizada anteriormente: o tempo de contribuição, no cômputo da pontuação, não precisa ser integralmente especial, conforme *caput* do artigo 21 da EC 103/2019. Para a insalubridade máxima, basta que o mínimo de 15 anos de efetiva exposição seja comprovado. Com isso, é possível utilizar tempo de contribuição relativo a trabalho não insalubre para fins de score previdenciário, diminuindo a idade de preenchimento dos requisitos.

Não obstante, parece acertada a triste premonição visualizada por Castro e Lazzari (2021, p. 629): “Com mais alguns anos de trabalho, além dos 15 previstos como limite de tolerância, [o mineiro de subsolo atuante em frente de produção] estará inválido ou irá a óbito, em virtude das doenças respiratórias ocupacionais, tais como asma ocupacional, pneumoconiose e pneumonia de hipersensibilidade.”

Por fim, em se tratando da regra definitiva, há uma idade mínima taxativamente fixada pela Emenda Constitucional 103/2019. Assim, os segurados expostos à insalubridade em grau máximo (trabalhadores que realizam atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção, conforme Anexo IV do Decreto 3.048/99) inscritos no RGPS a partir de 13/11/2019 somente se aposentarão aos 55 anos de idade, 20 anos mais tarde do que quem conseguiu preencher os requisitos de concessão do benefício antes da publicação da Reforma da Previdência.

Tabela 2 – Idade de preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes insalubres em grau médio

INSALUBRIDADE MÉDIA

Profissões exemplificativas: profissionais que atuam em contato com o agente químico asbesto (amianto), bem como aqueles que trabalham em mineração subterrânea cujas atividades sejam exercidas afastadas das frentes de produção.

Regra pré-Reforma da Previdência

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	20 anos
Idade de preenchimento dos requisitos	40 anos de idade

Regra de transição (artigo 21 da EC 103/2019)

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	20 anos
Pontuação aos 40 anos de idade	60 pontos
Pontuação necessária	76 pontos
Idade de preenchimento dos requisitos	48 anos de idade
Anos de trabalho a mais, em relação à regra pré-Reforma	8 anos a mais

Regra definitiva (artigo 19, § 1º, I, da EC 103/2019)

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	20 anos
Idade mínima	58 anos de idade
Anos de trabalho a mais, em relação à regra pré-Reforma	18 anos a mais

Fonte: elaboração própria.

Os profissionais expostos aos agentes insalubres de grau intermediário que tenham iniciado o trabalho nocivo aos 20 anos de idade podem gozar da aposentadoria especial a partir dos 40 anos, desde que tenham preenchido os requisitos até 12/11/2019. Basta comprovar 20 anos de exposição ao amianto ou de labor realizado em mineração subterrânea com afastamento das frentes de produção, sendo a idade irrelevante.

Caso se encaixem na regra de transição da EC 103/2019, os mesmos segurados contarão, aos 40 anos de idade, com 60 dos 76 pontos necessários para gozar do benefício (40 anos de idade + 20 anos de tempo de contribuição = 60 pontos). Assim, será necessário trabalhar mais 8 anos para preencher os 16 pontos faltantes, pois a cada ano ganha-se 2 pontos, conforme visto anteriormente. Esses 08 anos sobressalentes podem ou não ser laborados em condições insalubres.

Com a regra definitiva, por seu turno, a geração que recém começou a se expor aos agentes insalubres de grau médio poderá se aposentar apenas aos 58 anos de idade, já que se fixou uma idade mínima taxativa para percepção do benefício. Isso equivale a 18 anos a mais de trabalho nocivo do que os segurados que possuem direito adquirido a serem regidos pelas regras anteriores, mais benéficas.

Tabela 3 – Idade de preenchimento dos requisitos da aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes insalubres em grau mínimo

INSALUBRIDADE MÍNIMA

Profissões exemplificativas: atividades cuja insalubridade não é considerada máxima ou média pela legislação – médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, eletricitistas, trabalhadores expostos a ruído, calor, frio, vibração, radiação, etc.

Regra pré-Reforma da Previdência

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	25 anos
Idade de preenchimento dos requisitos	45 anos de idade

Regra de transição (artigo 21 da EC 103/2019)

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	25 anos
Pontuação aos 45 anos de idade	70 pontos
Pontuação necessária	86 pontos
Idade de preenchimento dos requisitos	53 anos de idade
Anos de trabalho a mais, em relação à regra pré-Reforma	8 anos a mais

Regra definitiva (artigo 19, § 1º, I, da EC 103/2019)

Idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres	20 anos de idade
Tempo mínimo de exposição aos agentes insalubres	25 anos
Idade mínima	60 anos de idade
Anos de trabalho a mais, em relação à regra pré-Reforma	15 anos a mais

Fonte: elaboração própria.

Os segurados expostos a agentes insalubres de grau mínimo correspondem à imensa maioria de trabalhadores que exercem alguma atividade especial. Assim, essas regras tendem a afetar um número muito mais abrangente do que as regras relativas à insalubridade em graus médio e mínimo, restritas a poucos profissionais.

Até o advento da Reforma da Previdência, os segurados que tivessem iniciado sua exposição aos agentes insalubres de grau mínimo aos 20 anos de idade estariam aptos a perceber a aposentadoria especial 25 anos mais tarde, aos 45 anos de idade.

Para os afetados pela regra de transição, aos 45 anos de idade, tendo iniciado a exposição aos agentes aos 20, conta-se com apenas 70 dos 86 pontos necessários para obter o benefício (45 anos de idade + 25 anos de tempo de contribuição = 70 pontos). Por isso, são necessários 08 anos a mais de labor, especial ou não, para que o requisito temporal da aposentadoria especial seja preenchido.

Com a regra definitiva, há a fixação de uma idade mínima de 60 anos para a percepção do benefício. Assim, os segurados inscritos no RGPS em 13/11/2019, com 20 anos de idade, terão que laborar 15 anos a mais do que aqueles que conseguiram preencher os requisitos da aposentadoria especial até a publicação da EC 103/2019.

É necessário salientar que os casos hipotéticos expostos nas tabelas retratam situações ideais, perfeitas, pois se presume que a exposição aos agentes insalubres ocorreu de maneira ininterrupta durante as vidas dos segurados. Na vida concreta, contudo, a exposição costuma ser intervalada: os segurados se afastam do labor por motivos de adoecimento, gestação, demissão e outros fatos cotidianos; nem sempre as pessoas conseguem um novo vínculo empregatício imediatamente após o encerramento do vínculo anterior, o que cria hiatos entre um período de exposição e outro.

Alguns dos lapsos temporais em que o segurado se afasta da exposição aos agentes insalubres são computados como tempo especial, seja por imposição legal (período de gozo de salário-maternidade²⁰), seja por conta de construção jurisprudencial (auxílio por incapacidade temporária acidentário ou previdenciário²¹). Outros simplesmente não são computados, como no período de gozo de licença por interesse

²⁰ Conforme artigo 65, parágrafo único, do RPS.

²¹ Faz-se referência à decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça em 26/06/2019 nos autos dos Recursos Especiais 1.759.098/RS e 1.723.181/RS, nos quais se debatia a controvérsia 998 dos recursos repetitivos, cuja tese foi assim fixada: “O Segurado que exerce atividades em condições especiais, quando em gozo de auxílio-doença, seja acidentário ou previdenciário, faz jus ao cômputo desse mesmo período como tempo de serviço especial.”

peçoal. As consequências de cada modalidade de afastamento do ambiente de trabalho sobre o cômputo geral do tempo especial escapam dos limites deste trabalho, mas esses fatos são trazidos à tona apenas para indicar que a vida real é mais nuançada do que as situações ideais expostas nas três tabelas analisadas anteriormente.

Nos casos acima expostos, utilizou-se uma idade hipotética de início da exposição aos agentes insalubres de 20 anos de idade por conveniência matemática. A legislação, por seu turno, permite que o trabalho insalubre ou perigoso seja exercido a partir dos 18 anos de idade (artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal²²). Na vida real, não é desarrazoado imaginar casos de pessoas que tenham começado a se expor a agentes nocivos antes da idade permitida pela Lei. A informalidade, a pobreza e a falta de fiscalização são alguns dos elementos que infelizmente tornam essa realidade possível.

Nas hipóteses em que o menor de idade tenha laborado sob condições especiais, ele não poderá ser prejudicado para fins previdenciários: o tempo especial deverá ser computado pelo INSS²³. O mesmo vale para gestantes e lactantes, cujo labor não pode ser exercido em ambiente insalubre (artigo 394-A da Consolidação das Leis do Trabalho) – caso levem a cabo trabalho nocivo à saúde, não poderão ser prejudicadas em seus direitos previdenciários, “pois as normas citadas servem para proteger o trabalhador e não para criar penalidade às pessoas submetidas a condições inadequadas de labor” (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 634).

Mencionou-se o caso dos menores de idade submetidos a condições insalubres porque essas pessoas, no fim das contas, terão que trabalhar por mais tempo do que os demais segurados para conseguir preencher os requisitos da nova aposentadoria

²² Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....
 XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

²³ Sobre a matéria, cita-se Daniel Machado da Rocha (2021, p. 44): “Entretanto, para fins de reconhecimento de tempo de serviço e de contribuição, há decisões que consideram possível o computo de período trabalhado, mesmo antes dos 12 anos de idade. Neste sentido foi proferida decisão na ACP nº 5017267-34.2013.4.04.7100, com validade para todo o Brasil. Argumenta-se que apesar da limitação constitucional de trabalho do infante (art. 157, IX, da Constituição de 46, art. 158, X, da Constituição de 67; inciso X do art. 165 da EC 01/69, que editou o texto da CF/67 e art. 7º, XXXIII, da CF/88), para fins de proteção previdenciária, não há como fixar também qualquer limite etário, pois a adoção de uma idade mínima ensejaria ao trabalhador dupla punição: a perda da plenitude de sua infância, em razão do trabalho realizado, e, de outro lado, o não reconhecimento, de parte do INSS, desse trabalho efetivamente ocorrido (TRF4, AC 5017267-34.2013.4.04.7100, SALISE MONTEIRO SANCHOTENE, 6ª T., juntado aos autos em 12/04/2018).”

especial, sobretudo nos casos amoldados à regra definitiva, que fixa idade mínima. Com isso, essas pessoas serão duplamente penalizadas: terão exercido trabalho insalubre em um momento da vida absolutamente inadequado (a menoridade) e aguardarão ainda mais tempo, possivelmente exercendo as mesmas funções nocivas, para obter a aposentadoria especial.

Ainda tratando de casos hipotéticos, L. Martinez formulou algumas situações em que as regras de transição constantes do artigo 21 da EC 103/2019, que não preveem idade mínima para a obtenção da aposentadoria especial, podem consistir na imposição de uma idade mínima “às avessas”. Em se tratando de agentes insalubres de grau máximo, o autor elaborou a seguinte hipótese:

Perceba-se que, apesar de o dispositivo não referir uma idade mínima para essa aposentadoria diferenciada, impõe, por via indireta, pelo sistema de pontuação, que um mineiro, em frente de produção, por exemplo, precise contar com uma idade mínima de 51 anos para, somando aos 15 anos de efetiva exposição, aposentar-se. Veja-se: 51 anos + 15 anos de efetiva exposição = 66 pontos. (L. MARTINEZ, 2020, p. 186)

Para agentes insalubres de grau intermediário, disse o autor:

O segurado exposto a insalubridade que o leve a trabalhar 20 anos sujeito à efetiva exposição, o que se via, ilustrativamente, com os trabalhadores envolvidos com amianto, precisarão de, minimamente, 56 anos de idade. Note-se: 56 anos + 20 anos de efetiva exposição = 76 pontos. (L. MARTINEZ, 2020, p. 186)

Eis a hipótese referente a agentes insalubres de grau mínimo:

Por fim, numa exigência indireta, o segurado submetido a insalubridade que lhe garanta aposentadoria diferenciada depois de 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição, o que se vê, por exemplo, com os trabalhadores envolvidos com benzeno, terá de aposentar-se com a idade mínima de 61 anos. Observe-se: 61 anos + 25 anos de efetiva exposição = 86 pontos. (L. MARTINEZ, 2020, p. 186)

Os casos elaborados pelo autor devem ser sopesados com cuidado. De fato, caso os segurados iniciem o labor insalubre aos 36 anos de idade e se mantenham em exercício por 15, 20 ou 25 anos, a depender do grau de nocividade do agente, sem nenhum afastamento do ambiente de trabalho, só preencherão os requisitos constantes da regra de transição, respectivamente, aos 51, 56 e 61 anos de idade. Essa situação

ideal é pouco provável de ocorrer na realidade, pois o exercício de atividades laborais raramente ocorre sem qualquer intervalo – os afastamentos ocorrem por motivos de doença, acidente, gestação, demissão, licenças para interesses pessoais... e nem sempre são computados no tempo de contribuição especial do segurado. Ademais, pode ser que o exercício de atividade especial não seja possível de comprovar na hora de postular a aposentadoria especial, seja porque o empregador não o documentou, seja porque o labor foi exercido sem vínculo formal de emprego, inexistindo registros de exposição a agentes nocivos. E mais: o início da vida laboral com exposição a agentes nocivos à saúde apenas aos 36 anos de idade também é fato que talvez não seja tão recorrente.

Dito isso, as situações hipotéticas formuladas por L. Martinez ganham força caso se considere que, na vida real, o tempo de trabalho especial possui vários hiatos. Assim, é possível que os segurados, mesmo iniciando o labor nocivo durante a juventude, só consigam fechar a pontuação exigida pela regra de transição da aposentadoria especial em um momento específico e tardio de suas vidas – aos 51, 56 e 61 anos de idade, a depender do grau de insalubridade dos agentes a que estejam expostos. Daí a imposição de uma idade mínima “às avessas” para segurados que se encaixem nessas situações.

Mais uma observação se faz necessária quanto à regra de transição. A doutrina alerta que, no score previdenciário, é possível computar tanto períodos especiais quanto comuns, desde que respeitado o mínimo de 15, 20 ou 25 anos de exposição aos agentes insalubres, conforme já mencionado anteriormente. Assim, para resguardar sua saúde, nada impediria que o segurado, após completar os 15, 20 ou 25 anos de labor nocivo, afastasse-se da atividade e buscasse outra ocupação que não lhe prejudicasse a saúde ou causasse risco à sua vida. Em tese, isso é perfeitamente possível; na prática, contudo, talvez não seja tão simples assim.

Cumprido o tempo mínimo de exposição a agentes nocivos à saúde, o segurado pode se demitir e buscar outro trabalho. Qual? Em um hipotético cenário de desemprego crescente, esse dilema não se resolve com facilidade. Ademais, o segurado deveria abandonar a carreira e o conhecimento que adquiriu para se dedicar a outra área diferente? Com sorte, ele poderá se ocupar de atividade em que consiga utilizar sua experiência e manter-se afastado da insalubridade. Um médico pode deixar o ambiente hospitalar e se dedicar a atividades acadêmicas; uma enfermeira pode deixar de ter contato com pacientes para chefiar a equipe de enfermagem e exercer funções burocráticas. Mas é evidente que nem todos os médicos e nem todas as enfermeiras

poderão fazer o mesmo. Além disso, após diversos anos em uma mesma função, é provável que o salário do profissional tenha progredido. Deixar o emprego poderá significar abdicar desse aumento progressivo e ter de começar “do zero”. E caso o profissional tenha baixa instrução e escolaridade, como se daria uma reinserção no mercado de trabalho, em outra área? De que se ocuparia um mineiro que começou a se expor às toxinas subterrâneas aos 18 anos de idade após 15 anos nessa atividade? Assim, em que pese a EC 103/2019 permita o cômputo de atividades especiais e comuns no score previdenciário, essa possibilidade pode ser de difícil visualização na vida real.

As tabelas elaboradas e as considerações acima evidenciam os efeitos da nova aposentadoria especial sobre a vida concreta das pessoas afetadas pelas novas regras de transição e definitivas. A exposição de estudos práticos buscou tornar mais fácil a compreensão dos argumentos teóricos e doutrinários que serão expostos na sequência.

4.2. O requisito etário da nova Aposentadoria Especial *versus* as finalidades jurídicas do benefício

Dedicou-se ponto específico deste trabalho para a descrição das diferentes finalidades jurídicas da aposentadoria especial suscitadas pela doutrina: com base na obra de Portela (2014), foram debatidas as naturezas reparatória, isonômica e preventiva do benefício. Explicou-se que, para esse doutrinador, a aposentadoria especial possui natureza isonômico-preventiva, em se tratando de atividades insalubres e penosas; e puramente preventiva, caso se esteja falando de labor perigoso ou de exposição a agentes biológicos – especificamente para esse autor, a exposição a agentes biológicos constitui forma de periculosidade, e não de insalubridade (PORTELA, 2014, p. 19).

No item anterior, foram analisados casos hipotéticos, com destaque para os efeitos da inclusão do critério etário nas regras de aposentadoria especial sobre as vidas dos segurados. Verificou-se, em todos os casos, que o preenchimento dos requisitos para obtenção do benefício se tornou mais longínquo, seja pela imposição de idades mínimas expressas, seja pela dificuldade de adimplir o score previdenciário, que leva em conta a idade do segurado.

Cumprido, então, responder à pergunta central do trabalho, o que se buscará fazer a partir deste momento: a inclusão, por meio da EC 103/2019, do requisito etário para a

obtenção da aposentadoria especial no âmbito do RGPS comprometeu as finalidades jurídicas do benefício?

4.2.1. O requisito etário e a finalidade preventiva

Os adeptos da finalidade preventiva da aposentadoria especial, conforme visto no item 3.2.2, sustentam que é necessário afastar o trabalhador da atividade nociva antes que sua saúde seja efetivamente prejudicada ou que sua capacidade laboral seja reduzida – o que daria causa à concessão dos benefícios por incapacidade, segundo Portela (2014, p. 16). Para Ladenthin (2013, p. 33),

O benefício não é pago em razão da existência ou não de incapacidade, mas pela sujeição do segurado aos agentes agressivos prejudiciais à saúde. É como se o tempo de 15, 20 ou 25 anos fosse o período máximo em que o segurado pudesse ficar exposto àqueles agentes, sendo que sua continuidade na atividade insalutífera [*sic*] poderá, sim, ocasionar danos a saúde.

As novas regras de concessão da aposentadoria especial, constantes da EC 103/2019, tornaram mais longínquo o momento de preenchimento do requisito temporal. Verificou-se, nas tabelas expostas no item anterior do trabalho, que, para um segurado que tenha começado a se expor a agentes nocivos aos 20 anos de idade, independentemente do grau de insalubridade do agente, o preenchimento da pontuação prevista nas regras de transição ocorrerá mediante 08 anos a mais de labor. Se antes da Reforma da Previdência esse segurado podia se aposentar aos 35 anos de idade (grau máximo), com a regra de transição só poderá fazê-lo aos 43; se antes se aposentava aos 40 (grau intermediário), agora o fará aos 48; e se antes podia se aposentar aos 45 anos (grau mínimo), agora só o fará aos 53 anos de idade. Em todos os casos, há 08 anos a mais de acréscimo pelas regras de transição.

Com a regra definitiva, o segurado que tenha começado a se expor aos agentes nocivos aos 20 anos de idade deverá trabalhar mais 20 (grau máximo de insalubridade), 18 (grau médio) ou 15 anos (grau mínimo) para se aposentar, em razão da fixação de idades mínimas taxativas. Os acréscimos de tempo são muito robustos, evidentemente.

Questiona-se: esses períodos de trabalho sobressalentes coincidem com a finalidade preventiva da aposentadoria especial? Para tentar responder a essa pergunta, é necessário antes diferenciar as categorias de agentes nocivos.

Estão aptos a gozar de aposentadoria especial os trabalhadores que se exponham a agentes insalubres, perigosos e penosos²⁴. Os conceitos de insalubridade, periculosidade e penosidade não constam da legislação previdenciária – os dois primeiros são fornecidos pela Consolidação das Leis do Trabalho:

Art. 189. Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

Art. 193. São consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a:

I - inflamáveis, explosivos ou energia elétrica;

II - roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial.

Quanto à penosidade, ela é conceituada por W. M. Martinez (2017, p. 618) nos seguintes termos:

Agentes psicológicos: As adversidades inerentes ao trabalho, principalmente nas hipóteses de funções perigosas, mas igualmente presentes na penosidade, devem-se à pressão (dos circundantes), à tensão (do tráfego), ao medo (do ambiente), ao risco de acidente (perigo), e a repetitividade de gestos (DORT).

Com essas distinções em mente, faz-se necessário refletir como opera a finalidade preventiva da aposentadoria especial em cada caso. Para Portela (2014, p. 18), tratando-se de agentes insalubres e penosos, previne-se o agravamento do estado de saúde do trabalhador mediante seu afastamento precoce do ambiente nocivo. Isso diminui a possibilidade de o segurado necessitar de um benefício por incapacidade.

²⁴ A especialidade das atividades perigosas e penosas é tema controverso, de larga discussão jurisprudencial. O que deve ser salientado é que, embora a redação original da PEC 6/2019 prevísse a vedação da aposentadoria especial para quem exerce atividade perigosa, o Senado Federal excluiu o trecho em questão, conforme registro histórico feito por Castro e Lazzari (2021, p. 629). Assim, a percepção do benefício por esses segurados não está vedada e “deve ser mantida, pois a única vedação contida na EC n. 103/2019 está relacionada com a caracterização por categoria profissional ou ocupação, ou seja, não há restrição quanto às atividades perigosas e penosas” (CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 632). Ademais, eis o teor da Súmula 198 do extinto Tribunal Federal de Recursos: “Atendidos os demais requisitos, é devida a aposentadoria especial, se perícia judicial constata que a atividade exercida pelo segurado é perigosa, insalubre ou penosa, mesmo não inscrita em Regulamento.” Também merece destaque a tese fixada pelo STJ no âmbito do REsp 1.306.113/SC, representativo da controvérsia 534 dos recursos repetitivos: “As normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais (art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991).”

Quanto ao trabalho perigoso, conceituado pelo autor como “aquele no qual existe um risco maior de acidente, se comparado aos trabalhos comuns” (PORTELA, 2014, p. 18), ou com exposição a agentes biológicos, concede-se aposentadoria especial ao trabalhador que o exerça como forma de diminuir a probabilidade de que ele venha a se acidentar por conta de sua atividade profissional. Previne-se o risco de acidente, portanto, o que se verifica com base na seguinte situação exemplificativa:

Por exemplo, se um trabalhador exerce sua atividade com o risco de sofrer uma descarga elétrica, terá esse risco diminuído se trabalhar menos tempo nessas condições. Em termos estatísticos, ao se reduzir o tempo de inatividade de 35 para 25 anos para esse trabalhador, estar-se-á diminuindo em 40% o risco do mesmo ter um acidente do trabalho e sofrer um choque elétrico durante sua vida laboral. A situação é a mesma de um médico que trabalha exposto a agentes biológicos infectocontagiantes (PORTELA, 2014, p. 19).

Conclui-se, com base na doutrina acima mencionada, que a função preventiva da aposentadoria especial, para agentes insalubres e penosos, reside na prevenção de agravamento da saúde do segurado, pois há agentes nocivos que prejudicam a integridade física de forma progressiva (inalação de resíduos de minério, contato com radiação ionizante, exposição a calor ou frio excessivos). Para agentes biológicos e perigosos, a função preventiva opera ao se prevenir o risco de acidente, contaminação ou até mesmo a morte.

Volta-se agora ao tempo de trabalho sobressalente exigido pelas novas regras da aposentadoria especial, exposto nas tabelas do item anterior, que pressupõe o início de exposição aos 20 anos de idade: não parece que laborar 08 anos a mais (regras de transição) ou 20, 18 ou 15 anos a mais (regras definitivas) coincida com a prevenção de agravamento da saúde ou do risco de acidentes laborais.

Se considerada a situação do mineiro de subsolo em frente de produção, inscrito no RGPS a partir de 13/11/2019, são 20 anos a mais de inalação de gases tóxicos. O risco do eletricitário de sofrer uma descarga elétrica, considerados os 15 anos a mais de trabalho, caso afetado pela regra definitiva, eleva-se em 60%. E caso uma enfermeira seja afetada pela regra de transição, a ela serão impostos 08 anos a mais de labor no ambiente hospitalar – inóspito, como a pandemia de coronavírus tão tristemente demonstra.

Assim, entende-se que a Reforma da Previdência comprometeu o caráter preventivo do benefício, pois distanciou o momento de sua concessão e do consequente

afastamento do segurado das atividades nocivas (que se tornou obrigatório, sob pena de suspensão do pagamento dos proventos, conforme decisão proferida pelo STF nos autos do RE 791.961/PR, abordada detalhadamente no item 3.2.3 do trabalho).

Castro e Lazzari (2021, p. 629) compartilham dessa opinião:

Entendemos que não se mostra condizente com a natureza dessa aposentadoria a exigência de idade mínima para a inativação. Isso porque esse benefício se presta a proteger o trabalhador sujeito a condições de trabalho inadequadas e sujeito a um limite máximo de tolerância com exposição nociva à saúde.

No mesmo sentido, L. Martinez entende que a exigência, ainda que indireta, de uma idade mínima para a aposentadoria especial é um contrassenso por afrontar o direito fundamental a redução dos riscos inerentes ao trabalho (2020, p. 186). Prossegue o autor:

Essa opção legislativa da Reforma da Previdência de 2019 produzirá efeitos deletérios ao empregador, cujos operários, sem poder aposentar-se depois de 15, 20 ou 25 anos de exposição, a depender do agente nocivo, terá de assumir muitas ações de indenização por danos materiais e morais decorrentes da formação de muitas doenças ocupacionais. Não fosse apenas isso, o governo terá de assumir custos adicionais com os serviços de saúde e hospitais públicos, pois trabalhadores submetidos a longo tempo a condições nocivas à saúde e que delas não podem se afastar mediante a aposentadoria decerto engrossarão as filas em busca do atendimento público de saúde. É, portanto, um equilíbrio difícil e, no sistema adotado pelo empregador, um equilíbrio cada vez mais distante. Poupa-se de um lado; gasta-se (e desgasta-se) de outro. (L. MARTINEZ, 2020, p. 187)

Assim, conclui-se a análise de incompatibilidade da nova aposentadoria especial com a finalidade preventiva do benefício. Passa-se, agora, às demais finalidades.

4.2.2. O requisito etário e a finalidade isonômica

A finalidade isonômica da aposentadoria especial, como leciona Portela (2014, p. 16), baseia-se numa presunção: o potencial de dano à saúde e de redução da capacidade laboral do segurado não são comprovados, mas presumidos de forma absoluta. Para Ibrahim, o benefício

visa atender segurados que são expostos a agentes físicos, químicos, biológicos, ou uma combinação destes, acima dos limites de tolerância aceitos, o que se presume produzir a perda da integridade física e mental em ritmo acelerado (IBRAHIM, 2003, p. 484).

A lei presumiria, então, que o desempenho de trabalho em condições peculiares não poderia ser efetivado pelo mesmo período das demais atividades profissionais, conforme Rocha e Baltazar Junior (2012, p. 245). Essa lógica foi bem explicada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo 664.335/SC:

Destarte, a aposentadoria especial segue o mesmo rumo. O risco aplicável é o exercício de atividade em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física (CRFB/88, art. 201, § 1º), de forma que torna-se indispensável que o indivíduo trabalhe exposto a uma nocividade notadamente capaz de ensejar o referido dano. Entretanto, independentemente da ocorrência do dano, o que se está a tutelar é a exposição do segurado àquela condição, pelo risco presumido que a relação entre agente nocivo e trabalhador poderá ocasionar.

Para sintetizar: dispensa-se a comprovação de dano efetivo à saúde; requer-se a comprovação da exposição ao agente (potencialmente) causador de dano; presume-se que a exposição causa dano.

Outra repercussão jurisprudencial do fundamento isonômico da aposentadoria especial pode ser encontrada nos autos do Recurso Extraordinário 791.961/PR, de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli, que assim se manifestou:

Na aposentadoria especial, a presunção de incapacidade é absoluta – tanto que, para obtenção do benefício, não se faz necessária a realização de perícia ou a demonstração efetiva de incapacidade laboral, bastando apenas e tão somente a comprovação do tempo de serviço e da exposição aos agentes danosos. Nessa hipótese, a aposentação se dá de forma precoce porque o legislador presume que, em virtude da nocividade das atividades desempenhadas, o trabalhador sofrerá um desgaste maior do que o normal de sua saúde.

Para Schuster, a aposentadoria especial constitui espécie de ação afirmativa – busca-se tornar a situação do segurado que se expõe ao labor nocivo mais favorável, igualando-a ao *status* dos demais trabalhadores.

Na medida em que o fundamento constitucional a justificar a concessão de uma aposentadoria especial é o princípio da igualdade, determinando o art. 201, § 1º, da CF/88 um tratamento diferenciado para aqueles que não tiveram outra alternativa ocupacional que não implicasse a exposição de sua saúde e/ou integridade física aos riscos oriundos do trabalho, este benefício previdenciário se apresenta como uma espécie de ação afirmativa, considerando que, no Brasil, o primado da ‘sadia qualidade de vida’ (CF/88, art. 225), com relação às condições de trabalho, nem sempre é observado. (SCHUSTER, 2016, pp. 38-39)

Das circunstâncias apontadas por doutrina e jurisprudência, surgiria a necessidade de uma aposentadoria especial, diferenciada, que equiparasse quem se encontra em situações distintas: de um lado, o segurado que se expõe a condições de trabalho prejudiciais à saúde; de outro, o segurado que executa atividades comuns, sem insalubridade, periculosidade ou penosidade.

A diferenciação dos que se encontram em situações desiguais constitui a própria noção de isonomia, conforme lição da constitucionalista Ana Paula de Barcellos: “a isonomia envolverá o tratamento igual daqueles que se encontrem em situações equivalentes e o tratamento desigual dos desiguais, na medida de sua desigualdade” (2020, p. 154). Prossegue a autora:

É, portanto, equivocada a proposição sumária de que a lei não possa criar desequiparações. O que o princípio da isonomia veda são as desequiparações que não tenham um fundamento racional e razoável e que não se destinem a promover um fim constitucionalmente legítimo. Veda-se o arbítrio, o capricho, o aleatório, o desvio. (BARCELLOS, 2020, p. 154)

O tratamento desigual aos desiguais, até o advento da Reforma da Previdência, consistia na garantia de concessão da aposentadoria especial aos 15, 20 ou 25 anos de exposição aos agentes insalubres, a depender de seu grau de nocividade. Presumia-se que esse era o período máximo de exposição que um trabalhador poderia suportar para que sua saúde não se deteriorasse (agentes insalubres e penosos); presumia-se, também que um labor superior a esse nível aumentaria, estatisticamente, a chance de ocorrência de acidentes, contaminações e óbitos (agentes perigosos e biológicos).

Verificou-se, nas tabelas expostas no item 4.1 do trabalho, que um segurado que tivesse iniciado o labor prejudicial à saúde aos 20 anos de idade poderia obter o benefício aos 35, 40 ou 45 anos de idade, a depender do grau de nocividade do agente. Com a EC 103/2019, isso não é mais possível: se afetado pelas regras de transição, sua jubilação poderá ocorrer, respectivamente, apenas aos 43, 48 ou 53 anos. Caso incidam as regras definitivas, a aposentadoria só ocorrerá aos 55, 58 ou 60 anos de idade.

Diante desse quadro, é necessário se perguntar: por que a presunção de que o labor prejudicial à saúde só poderia ser exercido de 15 a 25 anos se alterou? A diferenciação das situações de segurados expostos a agentes nocivos daqueles que realizam trabalhos comuns, existente antes da Reforma da Previdência, não era positiva? Em vez de consistir em uma situação isonômica, de saudável diferenciação de

desiguais, o que havia antes da EC 103/2019 era um odioso privilégio daqueles que se expunham às atividades insalubres, perigosas e penosas?

Não cabe responder essas questões com a profundidade que merecem neste trabalho. Elas mobilizam elementos de política previdenciária, economia, medicina e até mesmo moral que escapam dos limites desta abordagem. Mas é possível supor que, ao se dificultar o acesso à aposentadoria especial, os proponentes das novas regras supunham que a situação pré-Reforma da Previdência não era isonômica. Era privilégio. Era, parafraseando novamente a constitucionalista Ana Paula de Barcellos, arbítrio, capricho, desvio (2020, p. 154).

Acredita-se que, ao se considerar a situação pré-Reforma da Previdência não isonômica, as autoridades proponentes da PEC 6/2019, posteriormente convertida na EC 103/2019, assumiram o ônus de comprovar que o labor nocivo não precisa ser limitado a 15, 20 ou 25 anos; que o exercício de trabalho nocivo por tempo superior a esses não acarretará a incapacidade laboral dos segurados, afastando a necessidade de concessão de aposentadoria especial e atraindo a concessão de aposentadoria por invalidez. Com isso, surgem perguntas não respondidas a contento na Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional 6/2019: por que o trabalhador pode permanecer em ambiente laboral insalubre por mais de 15, 20 ou 25 anos? O aumento da expectativa de vida da população, sozinho, justifica o recrudescimento das regras de acesso ao benefício? A medicina do trabalho avançou tanto, ao ponto de elidir os riscos oriundos das atividades nocivas à saúde? Ou as tecnologias já deram conta de criar ambientes de trabalho saudáveis ao ponto de permitir mais anos de exposição ao frio, calor, ruído, radiação ionizante...?

Opina-se que, mesmo que a situação pré-Reforma fosse considerada não isonômica por alguns, o recrudescimento das normas de acesso ao benefício foi excessivo, especialmente se consideradas as regras definitivas. Nos modelos expostos no item 4.1, percebeu-se que, para o trabalhador que inicie a exposição aos agentes nocivos aos 20 anos de idade, serão necessários 20 (grau máximo), 18 (grau intermediário) ou 15 anos (grau mínimo) de trabalho *a mais* pelas regras definitivas. Assim, fossem ou não as regras pré-EC 103/2019 justas, o aumento de tempo necessário para a jubilação se mostra desarrazoadamente excessivo, possivelmente comprometendo o desejável tratamento desigual dos desiguais, na medida de sua desigualdade.

A violação da natureza isonômica da aposentadoria especial se mostra mais evidente em duas outras regras oriundas da EC 103/2019, que não dizem respeito ao requisito etário, objeto deste trabalho, e por isso serão abordadas de forma breve. Trata-se da vedação da conversão de tempo especial em comum e da nova forma de cálculo da Renda Mensal Inicial do benefício.

Quanto à vedação de conversão, deixou-se de diferenciar o tempo especial do comum nos casos em que o segurado se expôs a agentes nocivos, mas não por tempo suficiente para obter uma aposentadoria especial. Até 12/11/2019, era possível converter esse tempo em comum, com um acréscimo, o que aumentava o tempo de contribuição total. Com as novas regras, constitucionalizou-se a proibição de conversão de tempo especial em comum. Fere-se a isonomia, pois o trabalho presumidamente prejudicial à saúde passa a ter o mesmo valor da atividade comum.

Com relação ao valor do benefício, até a publicação da EC 103/2019, calculava-se de forma diferenciada: a aposentadoria especial era financeiramente mais vantajosa que os demais benefícios por corresponder à média dos 80% maiores salários de contribuição contados a partir de julho de 1994 sem aplicação de fator previdenciário. Agora, todas as aposentadorias, sem exceção, são calculadas sob a mesma sistemática (sem diferenciação entre a especial e as demais). Não bastasse a indevida “igualação”, a regra nova é mais desfavorável: a RMI passou a corresponder a 60% do valor do salário de benefício (média integral de todos os salários de contribuição), com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para os homens e de 15 anos para as mulheres e para trabalhadores de minerações subterrâneas em frente de produção.

Mesmo que a aposentadoria especial siga oferecendo uma jubilação precoce, se comparada às demais aposentadorias oferecidas pelo RGPS, o valor do benefício será desvantajoso: é o tempo de contribuição excedente a 15 ou 20 anos de trabalho que majorará o *quantum* mensal do benefício, conforme se demonstrará de forma mais detalhada no item seguinte. Essa é exatamente a forma de cálculo que se utilizada nas demais aposentadorias, em que se cuida tão somente de tempo comum, não especial, de labor. Fere-se a isonomia, portanto, ao anular uma vantagem, transformando-a em desvantagem.

4.2.3. O requisito etário e a finalidade reparatória

Para os adeptos do caráter reparatório da aposentadoria especial, segundo Portela, eventual dimensão protetiva do benefício, se existente, seria secundária. Nesse caso, “o fundamento da aposentadoria especial é a reparação financeira do desgaste provocado pelo exercício de atividade laboral em condições de trabalho inadequadas” (PORTELA, 2014, p. 15). Tal entendimento se harmoniza com a concepção de Martins (2015, p. 374), que veicula expressamente a função compensatória do benefício:

Aposentadoria especial é o benefício previdenciário decorrente do trabalho realizado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física do segurado, de acordo com a previsão da lei. Trata-se de um benefício de natureza extraordinária, tendo por objetivo compensar o trabalho do segurado que presta serviços em condições adversas à sua saúde ou que desempenha atividades com riscos superiores aos normais.

Existiria, segundo Portela, uma variante da corrente reparatória, que ele nomeia indenizatória (2014, p. 16). Para os adeptos dessa variante, a aposentadoria especial constitui espécie de indenização social pelo exercício de trabalho nocivo:

aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social é o benefício devido ao segurado que exerce atividade em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, benefício que visa garantir ao segurado uma compensação pelo desgaste resultante do tempo de serviço prestado em ambientes insalubres, penosos e perigosos (e como resultado disso, este receberá uma indenização social pelos danos sofridos aposentando mais cedo). (MARCELO, 2013, p. 33)

Eis a pergunta: a inclusão do critério etário nas regras da aposentadoria especial, ocasionada pela EC 103/2019, comprometeu a finalidade reparatória/indenizatória do benefício?

Para aprofundar o debate, faz-se necessário lembrar que a finalidade reparatória/indenizatória está intimamente ligada à noção de *pecúnia*. Kertman (2007, p. 303) aponta que os defensores da natureza indenizatória da aposentadoria especial apostam na troca da saúde do trabalhador por *pecúnia*. Compensa-se o potencial de dano com dinheiro. Nesse sentido, não há como se falar de violação ou não da natureza reparatória do benefício sem tratar do cálculo do valor dos proventos.

Já se repetiu mais de uma vez ao longo do trabalho que a EC 103/2019 agravou a forma de cálculo da aposentadoria especial para o segurado. O excerto abaixo, extraído da obra de Castro e Lazzari, demonstra o prejuízo causado pelas novas regras:

A renda mensal inicial da aposentadoria especial correspondia a 100% do salário de benefício, aplicável a todas as hipóteses de concessão: 15, 20 ou 25 anos de tempo de atividade especial (art. 57, § 1.º, da Lei 8.213/1991).

Com a Reforma da Previdência, o coeficiente de cálculo para a aposentadoria concedida com 15 anos de tempo especial e 55 de idade, parte de 60% e chega aos 100% somente aos 35 anos de tempo de contribuição (alínea a do inciso I do § 1.º do art. 19).

Para a aposentadoria que exige 20 anos de tempo especial e 58 anos de idade, o percentual começa em 60%.

E para a aposentadoria que exige 25 anos de tempo especial e 60 anos de idade, o percentual parte de 70%.

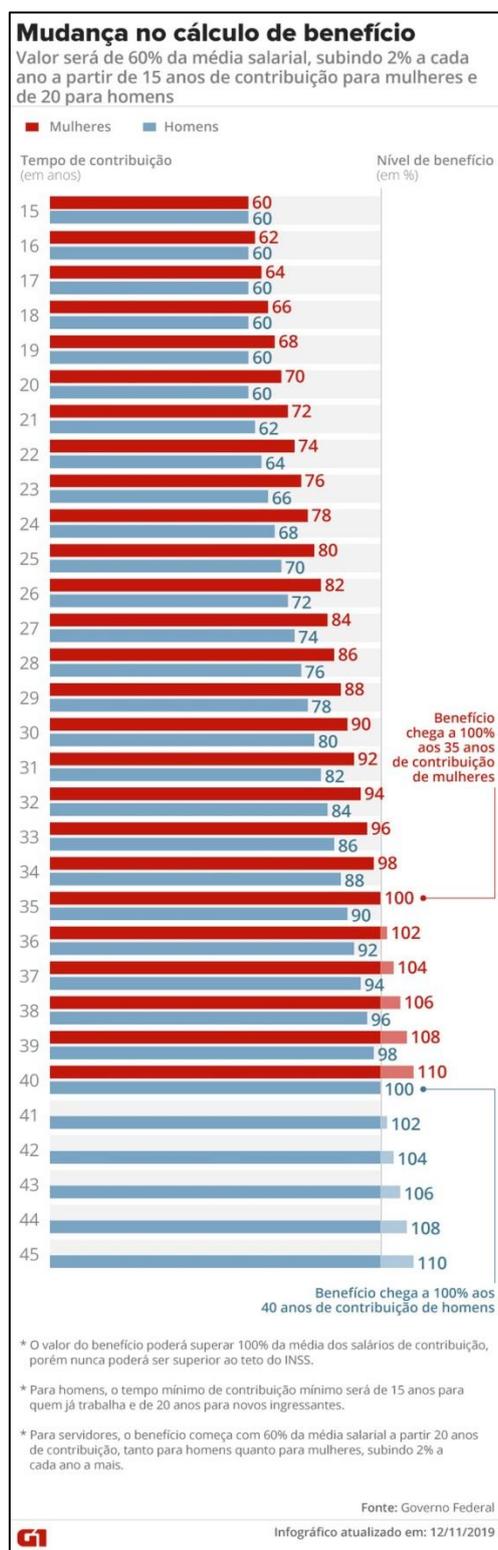
Nas duas últimas, o percentual de 100%, para homens, só é alcançado com 40 anos de tempo de contribuição e, para mulheres, com 35 anos.

Para que os segurados possam atingir o coeficiente de 100%, permite-se a soma do tempo comum ao tempo especial mínimo exigido para cada aposentadoria. (CASTRO, LAZZARI, 2020, p. 84)

Ou seja: para obter o valor máximo do benefício (que, ainda assim, será inferior àquele calculado pelas regras existentes antes da Reforma da Previdência, as quais excluíam os 20% menores salários), será necessário contribuir por muito mais tempo: 35 anos de contribuição, para atividades nocivas em grau máximo e para mulheres; e 40 anos de contribuição, para homens que laborem em atividades nocivas em grau intermediário e mínimo. É possível utilizar tempo de contribuição comum, conforme alertaram os autores, mas já se discorreu acerca da baixa probabilidade disso ocorrer na vida real.

A imagem abaixo torna mais clara a visualização dos efeitos das novas regras:

Imagem – Alterações na forma de cálculo das aposentadorias pós-EC 103/2019



Fonte: G1.²⁵

²⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/12/reforma-muda-calculo-de-beneficio-da-previdencia-veja-quando-voce-podera-se-aposentar-e-quanto-deve-receber.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Com base nos casos hipotéticos constantes do item 4.1 deste trabalho, é possível dizer que o segurado poderá, sim, obter a aposentadoria especial aos 43, 48 ou 53 anos (regras de transição) ou aos 55, 58 ou 60 anos (regras definitivas). Mas para que o valor do benefício corresponda a 100% do salário de benefício, será necessário, concomitantemente, ter contribuído à Previdência Social por 35 anos, para atividades nocivas em grau máximo e para mulheres; e por 40 anos, para homens que laborem em atividades nocivas em grau intermediário e mínimo.

Assim, para fins de observância do objeto deste trabalho, não é possível dizer que o requisito etário incluído pela EC 103/2019 no regramento da aposentadoria especial, sozinho, viola a finalidade reparatória/indenizatória do benefício. O que causa essa violação é outra norma: a que alterou a forma de cálculo da Renda Mensal Inicial.

Viola-se, também, aquela finalidade subsidiária mencionada por Portela (2014, pp. 19-20), segundo a qual a aposentadoria especial também se presta a estimular o exercício de uma atividade socialmente vista como perigosa, desagradável, cansativa ou árdua – o Estado incentivaria a prestação de serviços que, em condições normais, seriam evitados pelos trabalhadores. Sendo o cálculo do valor do benefício mais prejudicial do que a regra pré-Reforma da Previdência e igual ao cálculo da RMI de todas as demais aposentadorias, não é possível verificar um incentivo ao exercício das atividades nocivas; ao contrário, constata-se um desencorajamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, buscou-se verificar se a inclusão, por meio da EC 103/2019, do requisito etário para a obtenção da aposentadoria especial no âmbito do RGPS comprometeu as finalidades jurídicas do benefício.

As finalidades jurídicas da aposentadoria especial foram levantadas com base na revisão da bibliografia de Portela (2014), que identificou, na doutrina nacional, a existência de três principais naturezas do benefício: reparatória, isonômica e preventiva.

Para melhor visualização dos efeitos práticos do novo regramento da aposentadoria especial, foram simuladas nove situações hipotéticas, organizadas em três tabelas. Na primeira tabela, foram aplicadas a um caso hipotético de segurado exposto a um agente insalubre em grau máximo a regra anterior ao advento da EC 103/2019, a regra de transição da aposentadoria especial e a regra definitiva. Na segunda e terceira tabelas, as mesmas três regras foram aplicadas a casos hipotéticos de segurados expostos a agentes insalubres em graus médio e mínimo, respectivamente. Em todos os casos, partiu-se da situação hipotética de início de exercício das atividades insalubres, perigosas ou penosas aos 20 anos de idade. Com as simulações, buscou-se demonstrar em que momento da vida, isto é, com que idade os segurados preenchem o requisito temporal para perceber a aposentadoria especial com base em cada uma das regras.

Foram então retomadas as definições das naturezas reparatória, isonômica e preventiva da aposentadoria especial com base em argumentos doutrinários e jurisprudenciais. Partiu-se então, para a verificação do comprometimento dessas finalidades com base nas regras inauguradas pela EC 103/2019.

Com relação à finalidade preventiva da aposentadoria especial, defendeu-se que as regras trazidas pela Reforma da Previdência geraram o seu comprometimento, pois o momento da concessão do benefício e o consequente afastamento do segurado das atividades nocivas (obrigatório, sob pena de cessação do pagamento das parcelas, conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 791.961/PR) foi postergado. O tempo sobressalente de trabalho exigido para se fazer jus ao benefício comprometeria a prevenção de agravamento da saúde do segurado (agentes insalubres e penosos), bem como a prevenção de risco de acidentes, contaminações ou mortes (agentes perigosos e biológicos).

Quanto à finalidade isonômica do benefício, a análise de eventual comprometimento demandaria a mobilização de argumentos de política previdenciária, economia, medicina e moral, todos aquém dos limites deste trabalho. Verificou-se que a finalidade isonômica se fundamenta na presunção de dano ou de risco de dano à integridade física ou mental do segurado, bem como que, antes da Reforma da Previdência, vigorava a presunção absoluta de que o exercício de trabalho nocivo por período superior 15, 20 ou 25 anos tinha o condão de gerar o dano ou o risco de dano. Opinou-se que, ao se considerar a situação pré-Reforma da Previdência não isonômica, as autoridades proponentes da PEC 6/2019, que resultou na EC 103/2019, assumiram ônus, do qual não se desincumbiram na Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional, de demonstrar que o labor nocivo pode ser exercido por mais de 15, 20 ou 25 anos sem acarretar a invalidez dos segurados.

Com relação à finalidade reparatória/indenizatória, defendeu-se que o requisito etário incluído pela EC 103/2019 no regramento da aposentadoria especial, sozinho, não a viola. O que gera o comprometimento dessa finalidade é a norma que alterou a forma de cálculo da Renda Mensal Inicial do benefício.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINHO, Theodoro. Manual de direito previdenciário. 1ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

_____; SALVADOR, Sergio Henrique; DA SILVA, Ricardo Leonel. A Fragilidade Argumentativa do Déficit como Justificativa Central da Proposta de Reforma da Previdência Social (PEC n. 06/2019) e seus Reflexos no Ideário da Efetividade dos Direitos Fundamentais. Revista Brasileira de Direito Social, Belo Horizonte, v. 2, p. 21–25, 2020.

ANFIP; DIEESE. Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: DIEESE/ANFIP, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Decreto n. 357, de 7 de dezembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0357impressao.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 611, de 21 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0611.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 2.172, de 5 de março de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2172.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 2.782, de 14 de setembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2782.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. Decreto n. 4.827, de 3 de setembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4827.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Decreto n. 48.959-A, de 19 de setembro de 1960. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48959-a-19-setembro-1960-388618-publicacaooriginal-55563-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 53.831, de 25 de março de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d53831.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 77.077, de 24 de janeiro de 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d77077.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Decreto n. 89.312, de 23 de janeiro de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89312.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 29 fev. 2021.

_____. Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.

_____. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 5.440-A, de 23 de maio de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5440a.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 6.887, de 10 de dezembro de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6887.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 9.032, de 28 de abril de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9528.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9732.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Ministério da Economia. Efeitos da Nova Previdência. Brasília, 25 de abril de 2019. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/04/25_04_2019_Apresentacao_Dados_Desagregados_Nova_Previdencia.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

_____. Ministério da Economia. Exposição de Motivos 29/2019. Brasília, 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tram. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. Proposta de Emenda Constitucional n. 6 de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.723.181/RS. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Delcio de Araujo Gabbi. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201800211961>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.759.098/RS. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Rosangela da Silva Valadas. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 09 set. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201802044549>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.306.113/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Arlindo Amancio. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 8 mai. 2013. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201200357988&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 2 mar. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1436794/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria Ângela Tumelero Vieira. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201304062401&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 19 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 664.335/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Antonio Fagundes. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 4 dez. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4170732>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 661.256/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Valdemar Roncaglio. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4157562>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 791.961/PR. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Cacilda Dias Theodoro. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 15 mar. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4518055>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade 5001401-77.2012.4.04.0000. Suscitante: 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Juiz Federal Altair Antônio Gregório. Porto Alegre, 24 mai. 2012. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50014017720124040000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=7ec5213a531d54d028c6fd3dc9a8291b&txtPalavraGerada=rcad&txtChave=&numPagina=1. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula n. 62. Brasília, Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=62&PHPSESSID=70r5tqsduth3h3f57r37p61r1>. Acesso em: 05 mar. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

_____. Manual de Direito Previdenciário. 12ª ed. Florianópolis: Conceito, 2010.

FEIJÓ COIMBRA, José dos Reis. Direito previdenciário brasileiro. 7ª ed. Rio Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 2ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. Aposentadoria especial: teoria e prática. 5ª ed. Curitiba: Juruá, 2020.

_____. Aposentadoria especial: teoria e prática. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2013.

LAZZARI, João Batista et. al. Comentários à reforma da previdência. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

_____. A Manutenção da Aposentadoria Especial no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Revista Brasileira de Direito Social, Belo Horizonte, p. 10–40, 2018.

LAZZARIN, Sonilde K. A (In)Seguridade Social em Tempos de Pandemia: A Renda Básica Universal como Possível Solução ao Precariado e à Crescente Desigualdade Social no Brasil. 1ª ed. Porto Alegre: HS Editora, 2020.

LEIRIA, Maria Lucia Luz. Direito previdenciário e estado democrático de direito: uma (re)discussão à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MARCELO, Fernando Vieira. Aposentadoria Especial. 2ª ed. Leme: JH Mizuno, 2013.

MARTINEZ, Luciano. Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou. 1ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de direito previdenciário. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2017.

_____. Curso de direito previdenciário. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2013.

_____. Aposentadoria Especial. 920 Perguntas e Respostas. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2007.

_____. Aposentadoria Especial. São Paulo: LTr, 1998.

_____. Comentários à Lei Básica da Previdência Social. 4ª ed. São Paulo: LTr, 1997.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 35ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PORTELA, Felipe Mêmolo. Aposentadoria Especial. 1ª ed. São Paulo: Clube de Autores, 2014.

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. Aposentadoria especial — Regime geral da previdência social. 9ª ed. Curitiba: Juruá, 2018.

ROCHA, Daniel Machado da. Comentários à lei de benefícios da previdência social. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.

_____. O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____; BALTAZAR Junior, José Paulo. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; LENZA, Pedro (coord.). Direito previdenciário esquematizado. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SCHUSTER, Diego Henrique. Aposentadoria especial: entre o princípio da precaução e a proteção social. Curitiba: Juruá, 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Previdência e Assistência Social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.