

[artigo original]

APOSENTADORIA ESPECIAL: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS NA POLÍTICA PÚBLICA

Sheila Testoni da Rocha¹Marina Michel de Macedo Martynychen²

Resumo

A aposentadoria especial é um dos direitos previstos na Constituição Federal destinado a concretizar as políticas públicas voltadas para a aposentadoria, ambiente de trabalho saudável e saúde do trabalhador. Altamente judicializado, gera elevado gasto público. Este estudo objetiva identificar os principais problemas que ensejam a judicialização e propor algumas medidas para a revisão da política pública relativa a esse direito para contribuir com a sustentabilidade financeira tanto intergeracional quanto intrageracional. Neste artigo utiliza-se a metodologia hipotético-dedutiva e uma análise multifacetada que abarca: técnica exploratória de dados estatísticos e científicos, estudo de impacto prévio, atualização legislativa e melhoria administrativa na análise.

Palavras-chave: Aposentadoria Especial. Revisão da Política Pública.

SPECIAL RETIREMENT: IDENTIFICATION AND ANALYSIS OF THE MAIN ISSUES IN PUBLIC POLICY

Abstract

Special retirement is one of the rights guaranteed by the Brazilian Federal Constitution intended to implement public policies focused on retirement, healthy work environment, and general worker health. Highly judicialized, it generates high public expenditure. This study aims to identify the main problems that give rise to judicialization and to propose some measures for the revision of the public policy related to this right to contribute to both intergenerational and intragenerational financial sustainability. This article employs the hypothetical-deductive methodology and a multifaceted analysis that includes: exploratory techniques of statistical and scientific data, prior impact study, legislative updates, and administrative improvements in the analysis.

Keywords: Special Retirement. Public Policy Review.

¹ Mestranda em Direito pelo PPG Direito Unibrasil. Especialista em Teoria Geral do Direito pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Procuradora Federal desde 2004. E-mail:Sheila.testoni@agu.gov.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9177875159712647>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3235-8521>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9177875159712647>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3235-8521>

² Doutora em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo - USP. Mestra em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Professora do PPGD do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9000565728904656>; ORCID; <https://orcid.org/0000-0001-6396-7508>

1 INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial é um direito social criado para mitigar as externalidades negativas geradas pelas empresas devido a falhas de mercado, especialmente no caso de trabalho com efetiva exposição a agentes nocivos à saúde.

Fábio Lopes Vivela Berbel e Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub (2005, p.39) destacam que em atenção ao princípio previdenciário da seletividade, que decorre do princípio da isonomia e tomando por base a máxima aristotélica de que o princípio da igualdade se resume no tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida em que se desiguam, o legislador escolheu o benefício de aposentadoria especial para compor o arcabouço protetivo previdenciário, com tratamento diferenciado para aqueles trabalhadores que laboram com exposição a agentes nocivos à saúde, em comparação àqueles que prestam serviços em situações comuns.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 555, afirmou que o direito social ao benefício de aposentadoria especial visa atender às políticas públicas de aposentadoria, saúde e um meio ambiente de trabalho equilibrado. Isso conecta a aposentadoria especial às políticas públicas formuladas pelo Estado para atender à segunda geração de direitos conquistados no século XX e ao direito a um meio ambiente de trabalho saudável, incluído na terceira geração de direitos, conforme o entendimento de Gustavo Felipe Barbosa Garcia (2006, p.18).

Políticas públicas, de acordo com o referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (2020, p.14), são o “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.

Considerando a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial no sistema constitucional financeiro intergeracional e intrageracional, é obrigatória a avaliação das políticas públicas. Conforme anotam Caroline Müller Bittencourt, Eduardo Henrique Lolli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho (2022, p.38), a necessidade de avaliação das políticas públicas foi constitucionalizada pela EC nº 109/2021, que modificou o § 16 do art. 37 da CF/88, com o objetivo principal de garantir a sustentabilidade fiscal.

Fabrizio Dantas (2022, p.131) enfoca em sua obra a análise da qualidade do gasto público, destacando que a reforma da previdência, realizada em 2019, buscou um equilíbrio sustentável entre a seguridade social e a viabilidade financeira do Estado, procurando encontrar uma convivência estável entre a sustentabilidade político-fiscal e o constitucionalismo demandante do Estado Democrático de Direito.

As condições de trabalho melhoraram desde 1960, ano da criação desse direito. No entanto, um aumento acentuado na concessão desse benefício foi observado a partir de 2012, notadamente pela via judicial.

Adotando os parâmetros do Referencial de Controle de Política Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União em 2020, este artigo busca avaliar a política pública de aposentadoria especial desde a sua criação pelo legislador (estágio de formulação da política pública, avaliação ex ante), bem como a avaliação do processo de implementação do benefício (avaliação in itinere), por meio de pesquisa bibliográfica, análise jurisprudencial, **coleta de dados estatísticos** e análise dos dados coletados.

Pelo método hipotético-dedutivo, propõe-se uma reformulação do desenho para

diminuir a judicialização, fundamentada na elaboração de um relatório de impacto prévio, que possibilite decisões baseadas em dados estatísticos. Essa reformulação deve considerar especialmente os tempos de exposição aos agentes nocivos e a idade para a concessão do benefício. Além disso, é preciso aperfeiçoar a instrução probatória dos processos administrativos e a atenção à qualidade da análise administrativa.

2 AVALIAÇÃO DO DESENHO DA APOSENTADORIA ESPECIAL

Na análise do desenho de uma política pública, conforme destacam Bittencourt, Lolli e Coelho (2022, p.21), é necessário projetar com coerência as intervenções vislumbradas, a viabilidade delas, os recursos necessários, os resultados potenciais a médio e longo prazo e os impactos mediatos prováveis. Janriê Reck (2023, p.184) acrescenta a clareza dos comandos que levam ao encadeamento de uma decisão em outra, o excesso de precisão ou frouxidão nas normas que realizam a conexão das decisões, a democracia na formulação, a completude do modelo na tomada de decisão e a abertura à reformulação do modelo pela avaliação.

Com relação ao desenho e à institucionalização da política pública de aposentadoria especial, é possível perceber que ela surgiu no contexto anterior à Constituição Federal de 1988, amparada em pouco conhecimento especializado. Nessa época, as políticas públicas de higiene industrial eram escassas. Havia algumas organizações com falta de pessoal treinado no estudo ambiental, e quase todos os problemas de saúde deixavam de ser encarados como males a prevenir, sendo tratados como doenças a curar.

No âmbito do Regime Geral da Previdência Social, o direito ao benefício desponta na emergência do Estado Social no Brasil (Bucci, 2023, p.25), fruto das reivindicações dos trabalhadores por meio da pressão social dos sindicatos organizados à época dos Institutos de Aposentadorias e Pensões por setor. O benefício nasce intrinsecamente ligado como uma vantagem a determinados trabalhadores.

A previsão legal da aposentadoria especial remonta a 26 de agosto de 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, após 14 anos de tramitação no Congresso. A lei foi aprovada pelo presidente Juscelino Kubitschek, em um período de agitação política. Conforme registros jornalísticos da época, João Goulart, vice-presidente, queria que a lei fosse aprovada antes de outubro, quando ocorreriam as reeleições, pois os sindicatos sob seu controle o acusavam de estar desinteressado nas reivindicações do operariado (Jornal do Brasil, 1º caderno, 19-05-60).

Ficou estipulado no artigo 31 da Lei n. 3807/60 a concessão da aposentadoria especial ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos de serviço, conforme a atividade profissional, tenha trabalhado em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.

Apesar da previsão desde 1960, a regulamentação ocorreu apenas em 1964, com a assinatura do Decreto 53.831/64 pelo presidente João Goulart. O Anexo III do Decreto 53.831/64 dispôs quais seriam considerados os serviços insalubres, perigosos e penosos, estabelecendo a correspondência com os prazos mínimos de 15, 20 ou 25 anos.

O decreto determinou que a relação de serviços considerados perigosos obedeceria

a uma ordem estatística, considerando perigosos todos os serviços realizados em atividades sujeitas a taxas de risco de acidente do trabalho superiores a 12%, de acordo com a Tarifa Oficial de Seguros de Acidentes do Trabalho.

As atividades e operações insalubres foram retiradas da Portaria Ministerial 262, de 06 de agosto de 1962, considerando o critério de insalubridade máxima e média para definir o tempo mínimo de trabalho exigido³. Para a relação da lista de atividades penosas, foram considerados o trabalho de mineração de subsolo, de transporte rodoviário e dos professores.

Nesse cenário, observa-se que a opção pela gradação do tempo necessário à aposentadoria entre 15, 20 ou 25 anos foi vinculada tanto pelo consenso necessário para aprovação do novo regramento consolidado quanto pelos critérios eleitos pela legislação trabalhista, em relação ao grau de insalubridade associado ao diferente tempo mínimo de trabalho. Todos os enquadramentos por periculosidade e penosidade foram considerados com o tempo mínimo de trabalho de 25 anos.

O benefício nasce, portanto, sem que tenha sido realizado nenhum estudo estatístico para sugerir que um telefonista (2.4.5) e um empregado com exposição permanente ao vapor de benzeno na fabricação (1.2.11), sujeitos à mesma regra de aposentadoria aos 25 anos, teriam a saúde prejudicada na mesma medida.

O projeto de aposentadoria especial foi encaminhado ao Congresso Nacional sem os cálculos atuariais indispensáveis para avaliar se os órgãos da previdência social poderiam arcar com os novos ônus que lhes seriam impostos, conforme é possível extrair da Exposição Justificativa da Comissão Nacional de Bem-Estar Social, Subcomissão de Seguro Social, de 26 de julho de 1952, incumbida de sugerir bases para a reforma da Previdência Social brasileira: “Não foi feita nenhuma observação sobre o custo da aposentadoria especial, uma vez que não temos elementos de ordem estatística para determinar o contingente de segurados que [...]”

A Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968, suprimiu o limite erário para a concessão da aposentadoria especial, pois a Lei nº 4.130 de 1962 já havia suprimido o requisito erário para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, o que, conforme o anteprojeto da Lei, não justificaria a manutenção desse requisito para o benefício diferenciado.

O Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, alterou o Decreto nº 53.831, de 1964, e criou dois quadros em seus anexos. O Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, determinou que, para efeito de concessão da aposentadoria especial, seriam considerados tanto os Anexos do Decreto nº 83.080, de 1979, quanto os Anexos do Decreto nº 53.831, de 1964.

A Lei nº 6.887, de 10 de dezembro de 1980, possibilitou que o tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e especiais pudesse ser convertido, segundo critérios fixados pelo Ministério da Previdência. No ápice do estado social no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, promove-se a aposentadoria especial ao status constitucional (art. 202). Com a edição da Lei de Benefícios, em cumprimento ao artigo 59 do ADCT, o tema passou a ser regido pelos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213/91,

³ Por exemplo, a exposição ao arsênico, que na legislação trabalhista possuía insalubridade máxima para extração, ficou correlacionado 20 anos de tempo mínimo de trabalho, enquanto a insalubridade média para o trabalho com produtos à base de arsênico exigia 25 anos de tempo mínimo de trabalho.

que determinam a concessão do benefício de aposentadoria especial para o segurado que tivesse trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme a atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudicassem a sua saúde ou integridade física.

Em 28/04/95, por força da Lei nº 9.032/95, foi alterado o artigo 57 da Lei nº 8.213/91, restringindo-se as hipóteses de concessão do benefício e excluindo a possibilidade de enquadramento por categoria profissional. Essa mesma lei dispôs sobre a vedação do retorno ao trabalho com sujeição aos agentes nocivos, após a concessão do benefício. A Lei nº 9.732/98, por sua vez, impôs ao segurado descumpridor do preceito a penalidade de suspensão da aposentadoria⁴.

Com a edição da Medida Provisória nº 1.523, de 11/10/1996, passou-se a exigir, para fins de reconhecimento de tempo de serviço especial, a comprovação da efetiva sujeição do segurado a agentes agressivos por meio da apresentação do formulário acompanhado de laudo técnico de condições ambientais de trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho. Essa Medida Provisória foi reeditada várias vezes e, posteriormente, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997.

O Decreto nº 2.172/97, de 5 de março de 1997 (publicado no DOU de 06/03/1997), revogou os Anexos dos Decretos nº 53.831, de 1964, e nº 83.080, de 1979, e regulamentou a Lei nº 9.528/97, passando a prever, no Anexo IV, uma nova lista exaustiva sobre a classificação dos agentes nocivos, que é idêntica à lista do Decreto nº 3.048/99, atualmente em vigor, anexo IV.

Os artigos 57 e 58 da Lei de Benefícios foram novamente alterados pela Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que estabeleceu: a criação de contribuição específica para o custeio da aposentadoria especial (a alíquota adicional do SAT, contribuição destinada ao Seguro Acidente do Trabalho), a indispensabilidade de o laudo técnico das condições de trabalho ser elaborado nos termos da legislação trabalhista, e a necessidade de constar nesse documento as informações sobre a existência de equipamentos de proteção coletivo e individual.

A partir da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, passou a ser exigida idade mínima de 55, 58 e 60 anos, dependendo do tempo mínimo de 15, 20 ou 25 anos de efetiva exposição ao agente nocivo. Além disso, proibiu-se a conversão do tempo especial em comum e alterou-se a forma de cálculo do benefício.

Conforme dispõe a Instrução Normativa nº 128 de 2022, a partir do requerimento de reconhecimento de períodos especiais perante o INSS, o responsável por efetuar a análise do enquadramento por categoria profissional é o servidor do INSS (APS). Já a análise dos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais é feita pelo perito médico federal⁵.

⁴ Embora o art.57, §8º, da Lei 8.213/91 remeta ao artigo 46 da mesma lei, que dispõe sobre cancelamento do benefício, deve ser reinterpretado como uma causa de suspensão de pagamento do benefício de aposentadoria especial, considerando que os pressupostos do benefício continuam presentes mesmo com o desenvolvimento de labor nocivo pelo segurado após a implantação da aposentadoria especial.

⁵ De acordo com a Portaria nº1630 de 17/11/2023, os servidores do INSS poderão fazer a análise do agente físico ruído, salvo algumas exceções, dispensado o encaminhamento para a perícia médica federal.

3 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE APOSENTADORIA ESPECIAL

De acordo com o Referencial de Controle de Política Pública, uma vez em operação, as políticas públicas precisam ser continuamente avaliadas para garantir que: 1) o desempenho da intervenção seja eficiente e adequado; 2) as intervenções operem, de fato, conforme esperado; e 3) os objetivos sejam alcançados.

3.1 Do desempenho da intervenção

Conforme o boletim estatístico da Previdência Social de dezembro de 2024, 96,3% dos benefícios de aposentadoria especial foram concedidos pela via judicial. Em razão do impacto gerado pelo crescimento das despesas com precatórios e RPVs, entre os anos de 2014 e 2020, a Controladoria-Geral da União (2023, p. 22) identificou que esse benefício deveria ser incluído no processo de revisão das políticas públicas.

No ano de 2022, conforme o relatório nº 1439662 da CGU (2023, p.86), foram requisitados, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, o equivalente a R\$ 4,2 bilhões. A Tabela 1 demonstra o valor judicial gasto em precatórios entre os anos de 2018 e 2022:

Tabela 1 – Valores gastos em precatórios entre os anos de 2018 até 2022

ANO	2018	2019	2020	2021	2022
VALOR	923.266.763,00	1.233.297.924,00	1.712.188.45,00	2.306.417.313,00	4.281.831.508,00

Fonte: Elaboração própria através do Relatório nº 1439662 da Controladoria Geral da União do ano de 2023

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, p. 173, consta o tema 1.031/STJ (tema 1209/STF), que discute a concessão da aposentadoria especial para os vigilantes, com um possível impacto de R\$ 165.000.000.000,00 (cento e sessenta e cinco bilhões) em ações judiciais.

A Tabela 2 indica o número de benefícios concedidos entre os anos de 2012 e 2022, evidenciando um grande aumento das concessões na esfera judicial, acompanhado por uma queda na concessão pela via administrativa do INSS.

Tabela 2 – Número de benefícios concedidos em sede judicial e em sede administrativa entre os anos de 2012 a 2020

ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
JUDI-CIAL	7361	11595	12088	13780	15877	17025	17418	17446	24166	19742	15257
ADM	2001	2128	2493	3151	6457	4577	4184	1101	1538	906	1046
TOTAL	9362	13723	14581	16931	22334	21602	21602	18547	25704	20648	16303

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos da DATAPREV, do Boletim Estatístico da Previdência Social e da Divisão de Gerenciamento de Informações de Benefícios, da Diretoria de Benefícios do INSS.

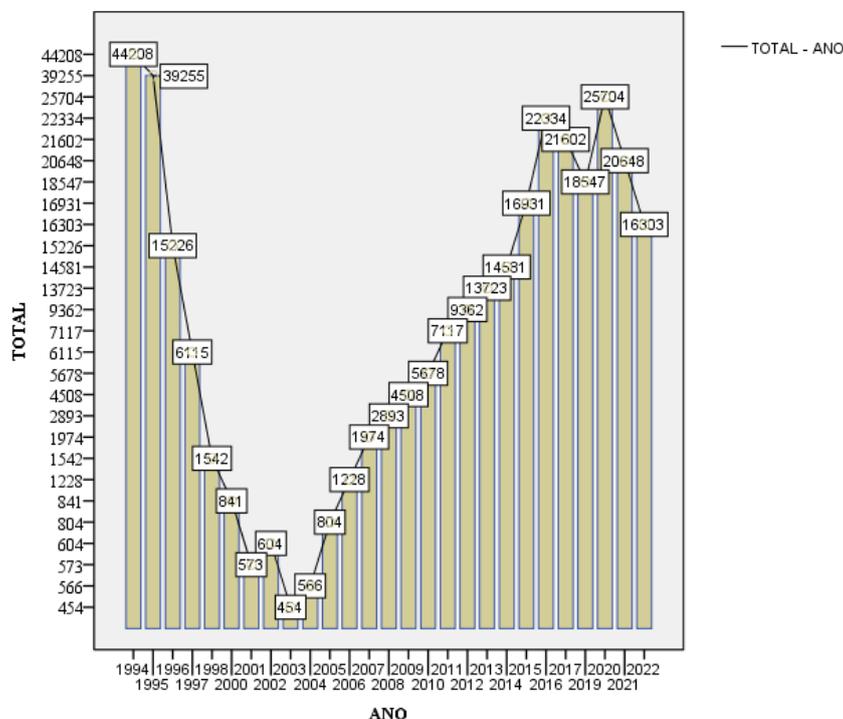
Considerando que foram concedidos 15.257 (quinze mil duzentos e cinquenta e sete) benefícios em sede judicial no ano de 2022, é possível deduzir que o valor médio pago por precatório foi de R\$ 280.647,01 (duzentos e oitenta mil seiscentos e quarenta e sete reais).

Bruno Bianco Leal e Felipe Mêmolo Portela (2018, p. 123) destacam que, além do impacto com o pagamento de benefícios na via judicial, existem despesas indiretas relevantes em razão da judicialização dos benefícios previdenciários. Isso porque boa parte da estrutura da Justiça Federal só existe para julgar demandas relacionadas ao RGPS. Além disso, são necessários procuradores federais para defender o INSS e defensorias públicas da União para ingressar com demandas das pessoas desfavorecidas. Some-se a isso os custos com a tramitação dos processos, o custeio de perícias judiciais e outras despesas geradas pelos processos envolvendo matéria previdenciária.

O relatório do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2894/2018, apontou que o custo médio de um processo judicial previdenciário é quatro vezes maior para os cofres públicos do que um benefício concedido na instância administrativa (R\$ 894,00 *versus* R\$ 3.734,00).

O Gráfico 1 revela uma queda no número de concessões do benefício a partir de 1995, especialmente em razão das alterações legais trazidas pela Lei 9.032/95. Contudo, indica um crescimento substancial após o ano de 2012, quando não houve qualquer alteração legislativa.

Gráfico 1 – Aposentadorias especiais concedidas entre 1995 até 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados extraídos da DATAPREV.

Se não houve alteração legislativa, o que poderia explicar o aumento da concessão dos benefícios a partir do ano de 2012? Nesse ano, ocorreu o julgamento do tema 534/STJ⁶, e a orientação do Superior Tribunal de Justiça alterou-se no sentido de considerar como meramente exemplificativo, e não taxativo, o rol de agentes nocivos considerados prejudiciais à saúde ou à integridade física, descritos pelos decretos previdenciários.

Esse entendimento tem ocasionado expressiva divergência quanto à interpretação das normas legais e constitucionais entre o INSS e o Poder Judiciário, visto que o INSS aplica o rol de forma taxativa, apenas considerando o que está descrito nos decretos regulamentares. Portanto, há um conflito em torno de normas jurídicas ou da interpretação a seu respeito. Marco Aurélio Serau Junior (2014, p. 64 e ss), em sua tese de doutoramento, denomina esse conflito como um conflito hermenêutico, pauta interpretativa do direito.

Essa discrepância de interpretações foi destacada no relatório de levantamento, Acórdão 2894/2018, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como um dos principais fatores que promovem a judicialização dos benefícios previdenciários, além da divergência quanto à matéria de fato e dos incentivos processuais à litigância. A atuação da Justiça Estadual também foi mencionada no relatório como um fator que contribui para a judicialização.

Conforme descrito de maneira simplificada na pesquisa realizada pelo INSPER em 2020 (p. 118), na divergência com relação à matéria de fato, o INSS e o Poder Judiciário têm entendimentos diferentes quanto a uma condição específica e particular do segurado, à ocorrência ou não de certos eventos exigidos para a incidência de regras jurídicas em casos concretos. Por exemplo, a avaliação do que seria considerada uma exposição permanente a um agente cancerígeno. Na divergência com relação à interpretação da norma, a questão diz respeito à atribuição de sentido ao texto. Por exemplo, na análise da questão da concessão da aposentadoria especial em razão de exposição a atividade perigosa, após 28/04/95, com risco de acidente.

Além desses riscos, o indeferimento de benefícios requeridos por segurados que atendem ou podem atender aos requisitos de elegibilidade foi apontado como um risco relevante para judicialização, conforme Acórdão nº 127/2025, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ainda que menos impactante do que os apontados pelo relatório elaborado em 2018. Esse risco ocorre em situações em que há problemas na análise de requerimentos que deveriam ser deferidos, mas não são, em razão de falha do INSS na correta análise do direito dos segurados, com explícita ilegalidade, um conflito previdenciário denominado por Marco Aurélio Serau Junior (2014, p. 99) de pauta de legalidade.

⁶ Tese firmada: 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).

3.2 Os objetivos da política pública estão sendo alcançados e a intervenção está operando conforme esperado?

Nesse tópico, algumas perguntas devem ser colocadas em xeque: a concessão do benefício está, de fato, afastando o trabalhador do exercício da atividade nociva e, assim, evitando a exposição a longo prazo? Além disso, o benefício está sendo concedido de forma isonômica ou há discrepância entre grupos de beneficiários quanto à intensidade da concessão?

Trata-se de uma avaliação que busca o bem-estar do indivíduo, o qual pode ser diretamente atribuído a essa política pública de seguridade social (TCU, 2020, p. 99).

No julgamento do tema 709, o Supremo Tribunal Federal julgou pela constitucionalidade do § 8º do artigo 57, da Lei nº 8.213/91, que trata da vedação da 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. Ponderou-se que, entre o direito constitucional do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão e o dever do Estado de proteger a saúde, deveria ser preservado o direito à saúde do cidadão. O direito ao trabalho, inclusive com exposição a agente nocivo, é preservado desde que não cumulado com a aposentadoria especial.

Frederico Amado (2023, p. 1033) destaca que o Tribunal Superior do Trabalho já aplicava essa regra, firmando entendimento no sentido de que a concessão de aposentadoria especial acarreta a extinção do contrato de trabalho por iniciativa do empregado, dado que o objetivo da lei que reserva regras diferenciadas de previdência a algumas profissões é preservar o trabalhador do seu ambiente nocivo, conforme E-ARR 607.93.2010.5.09.0678.

O inciso XXII do art. 7º da Constituição Federal trata da redução dos riscos inerentes ao trabalho, mas a meta maior deve ser o artigo 225 da Constituição Federal, que garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, combinado com o art. 200, VIII, compreende o ambiente do trabalho.

Passa-se, assim, a visualizar um objetivo maior do que apenas o de reduzir o tempo necessário para a aposentadoria: a retirada do trabalhador do ambiente nocivo antes que a sua saúde seja afetada, considerando a previsão da perda progressiva da capacidade laborativa dessas pessoas no longo prazo. Ou seja, é uma medida preventiva (Leitão, 2013, p.51), com caráter protetivo.

Nas palavras de Sergio Pinto Martins (2025, p. 411), se o segurado foi aposentado porque trabalhava em condições que lhe prejudicavam a saúde, não se justifica se aposentar e continuar a exercer a mesma atividade profissional prejudicial à saúde. Contudo, no julgamento do tema 709/STF, no ano de 2020, ou seja, 25 anos após a vedação legal ao retorno à atividade nociva, foram apresentados dados que indicavam que grande parte dos trabalhadores que estavam em gozo do benefício de aposentadoria especial não estava afastada de suas atividades nocivas à saúde, mas continuavam exercendo as suas profissões.

Esses dados foram exibidos na manifestação do Procurador-Geral da República, apresentando que, em levantamento preliminar feito pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), existiriam cerca de 22.000 (vinte e dois mil) profissionais aposentados

especiais que continuavam exercendo atividades especiais, sendo destes 5.000 (cinco mil) trabalhadores da saúde⁷.

Questiona-se o efeito adverso da concessão, pois, como é possível reconhecer que um ambiente de trabalho é nocivo, e, por isso, conceder um benefício excepcional, com custo elevado ao cofre público e privilégio em relação a outros segurados, para proteger a saúde do trabalhador e, ao mesmo tempo, permitir que o segurado não se afaste de sua atividade?

O benefício de aposentadoria especial tem um custo elevado em comparação com a aposentadoria programada, tanto em relação à renda quanto à duração média. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2024, a renda média do benefício é de R\$ 3.668,34 (três mil seiscentos e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos), ou seja, supera em mais de R\$ 1.000,00 (um mil reais) mensais o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição previdenciária, que possui valor médio de R\$ 2.664,54 (dois mil seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos). Além disso, a média de idade da concessão desse benefício é de 49,2 anos, enquanto a média de idade para o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição é de 55,6 anos para homens e 52,8 anos para mulheres, conforme estudo técnico realizado pelo Ministério da Economia e divulgado no julgamento do tema em análise.

Aliás, há novas situações práticas que foram criadas após o julgamento do tema 709/STF: o segurado se aposenta como especial e faz um contrato de prestação de serviço com o empregador, nas mesmas condições de trabalho nocivas, aumentando o mercado informal de trabalho através da pejetização. Além disso, os segurados passaram a optar pela concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, com a conversão de tempo especial em comum, como uma opção para continuar a exercer a atividade nociva, mesmo após a aposentação (opção válida para as situações de trabalho até a EC 103/2019).

Com relação a essa segunda situação, a vedação constitucional da conversão de tempo especial em comum, trazida pela EC nº 103/2019, contribuiu para a política de sustentabilidade financeira, sem ofensa ao art. 201 da Constituição Federal, pois o reconhecimento de tempo de serviço especial não implica necessariamente a existência do direito à sua conversão. Nesse sentido, André Studart Leitão (2013, p. 202), anteriormente à vedação constitucional, defendia que, se a finalidade da aposentadoria excepcional é resguardar a saúde do indivíduo afastando-o da atividade nociva antes do advento da incapacidade, essa presunção só teria espaço se houver a prestação exclusiva da atividade especial.

Com relação aos grupos de beneficiários, conforme já apontado no tópico anterior, há diversas “especialidades” no Brasil, sobretudo em razão da divergência de interpretação das normas e de entendimento quanto à matéria de fato pelo Poder Judiciário e pelo INSS.

⁷ Nas manifestações como *amicus curiae* apresentadas no julgamento do tema 709/STF, o Hospital de Clínicas de Porto Alegre apontou que havia em seu quadro de funcionários 1.040 profissionais de saúde aposentados, sendo 219 aposentados especiais. O Grupo Hospitalar Conceição, no Rio Grande do Sul, também apontou que há 1.323 profissionais de saúde aposentados, sendo 156 pela aposentadoria especial.

4 DAS MUDANÇAS NECESSÁRIAS NO CURSO DA IMPLEMENTAÇÃO

Diante do que foi apresentado, conclui-se que é necessário corrigir a rota, pois o que se projetou em teoria e modos práticos não tem funcionado. A proposta de Felipe Mêmolo Portella (2020, p. 132 e ss) é salutar, em busca de superar as falhas apontadas. Objetivando aproximar a interpretação da norma feita pelo INSS e pelo Poder Judiciário, destaca a necessidade de criação de uma agenda regulatória sobre o tema, conduzida pelo Poder Executivo Federal. A Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP) é o fórum oficial do governo federal responsável por discutir temas referentes à segurança e saúde no trabalho, em especial as Normas Regulamentadoras (NRs), e tem por atribuição essa agenda regulatória, conforme Decreto nº 11.496, de 19 de abril de 2023. Desde o ano de 2010, conforme noticia o Ministério do Trabalho e Emprego no portal gov.br (Brasil, 2020), a CTPP está discutindo, em grupo de trabalho, como aprimorar a regulamentação sobre o tema, com a revisão da Norma Regulamentadora nº 15, de 6 de julho de 1978.

Felipe Mêmolo Portella pondera que é essencial retomar de forma sistemática os estudos técnicos⁸. A reduzida quantidade de informações técnicas prejudica a tomada de decisões em diversos campos, como a reavaliação dos limites ocupacionais para agentes químicos, alinhando-os aos limites internacionais; análise dos riscos enfrentados por trabalhadores expostos aos agentes biológicos; tempo de trabalho tolerável em atividades nocivas, considerando probabilidades; determinação objetiva do conceito de permanência para avaliar agentes qualitativos; eficácia dos equipamentos de proteção individual; e identificação de novos riscos à saúde que devem ser considerados insalubres.

Da mesma forma, é necessário que o relatório de impacto esclareça, de forma motivada, por que determinados agentes previstos na legislação trabalhista como nocivos à saúde devem ou não ser desconsiderados pela legislação previdenciária, levando-se em consideração que determinados agentes não causam efeitos nocivos a longo prazo pela acumulação da exposição.

Feitos esses estudos e admitida a ampla participação da sociedade para a elaboração, é necessária a atualização legislativa, estipulando-se um rol de agentes nocivos totalmente vinculante⁹. Qualquer alteração dos critérios deve ocorrer no próprio rol taxativo, por meio de processos administrativos bem estruturados e abertos à participação de toda a sociedade. A interferência do Poder Judiciário deve se limitar a apurar irregularidades nesse processo administrativo.

Considerando ainda a inclusão do requisito etário para a concessão do benefício pela EC nº 103/2019, Pessoa, Cardoso e Castro (2022, p.20) propõem, nos casos em que o empregador não consegue realocar o trabalhador em outra função, a previsão legislativa de um sistema híbrido, em que se pagaria parte da aposentadoria especial antecipada por meio de seguro privado a cargo dos empregadores, deixando o restante,

⁸ Inclusive, o parágrafo 1º do art. 68 do Decreto 3.048/99 dispõe que: "A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia promoverá a elaboração de estudos com base em critérios técnicos e científicos para atualização periódica do disposto no Anexo IV".

⁹ No âmbito trabalhista, o TST possui entendimento consolidado no sentido de que inexistindo a previsão de atividade ou operação insalubre na NR-15, não há direito a adicional de insalubridade, ou seja, a lista é exaustiva, conforme súmula 448, I.

que foi financiado até o momento da aposentadoria, a cargo do sistema público, de modo a reequilibrar a taxa de reposição ou substituição pela aposentadoria especial preventiva.

Por outro lado, para diminuir a divergência de entendimento quanto à matéria de fato entre a via administrativa e a via judicial, é necessário aprimorar as formas de comprovação da atividade especial, dado que questões de fato podem ser resolvidas por diversos meios de prova. O PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário) eletrônico, em vigor desde 01.01.2023, tentou corrigir algumas falhas de preenchimento da documentação por parte da empresa, sobretudo por ser preenchido de forma contemporânea ao período trabalhado. Contudo, já foram identificados problemas quanto ao preenchimento da metodologia de medição do ruído, por exemplo, pois continua sendo permitido que a empresa indique livremente no campo de texto, muitas vezes divergindo do que está escrito no LTCAT (Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho). O ideal seria que o sistema eletrônico fosse alimentado tanto pelo LTCAT quanto pelo PPP.

Por outro lado, é preciso definir que qualquer controvérsia acerca da veracidade das informações contidas na documentação previdenciária, bem como eventuais omissões de informações que nela deveriam constar, é matéria que extravasa o litígio travado com a Previdência Social, sendo dirimível apenas pela Justiça do Trabalho, nos termos da norma de competência definida no art. 114 da Constituição Federal.

Adriane Bramante de Castro Ladenthin (2020, p. 294) destaca que se a empresa forneceu o Perfil Profissiográfico Previdenciário, mas há erros quanto à profissiografia, quanto ao setor de trabalho ou à função exercida, é a Justiça do Trabalho que detém a competência. O INSS não tem legitimidade ad causam para defender que a documentação preenchida pelo empregador está correta, bem como desconhece quais são as testemunhas do empregador que podem confirmar ou infirmar o que está escrito. Da mesma forma, o custo de uma perícia judicial não pode ser transferido para a sociedade, na sede de uma lide previdenciária, com justiça gratuita, dado que é dever da empresa providenciar a documentação correta, inclusive sob pena de multa e crime por falsidade ideológica.

Além disso, deveria existir na legislação um prazo para que o empregado requeresse a correção das informações desses documentos, pois diligenciar situações de trabalho apenas no momento da aposentadoria, quando já se passaram mais de 30 ou 40 anos da prestação do serviço torna a prova impossível. Felipe Mêmolo Portela vai além e defende que deveria ser estabelecido um prazo decadencial para o reconhecimento de um vínculo como especial (2020, p. 165).

É preciso ainda que os peritos federais façam a análise completa de todos os agentes nocivos existentes no PPP e de todos os documentos apresentados pelo segurado, inclusive com a abertura de exigência administrativa para que o segurado promova a necessária correção do documento, se for o caso, ou junte o programa de gerenciamento de risco ou LTCAT, caso se verifique a incorreção da metodologia de medição do agente adotada no preenchimento do documento pela empresa. A análise administrativa não pode ser pautada apenas no PPP, nos casos de não reconhecimento do período como especial.

Por fim, para diminuir erros administrativos que impactam na judicialização, é necessário o aperfeiçoamento da análise administrativa, evitando a análise fracionada de períodos de um mesmo PPP por diferentes peritos, o que gera decisões contrárias.

Destaca-se ainda a necessária correção no sistema CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) para permitir que as informações sobre períodos de atividade especial reconhecidos na via judicial (ou não reconhecidos) sejam inseridos no sistema definitivamente, evitando rediscussões em ações futuras¹⁰.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o novo modelo tecnológico industrial pós-fordista, ocorreram grandes transformações no parque industrial. As condições de trabalho não são as mesmas da década de 1960. As fábricas estão menores, muitas vagas de emprego foram fechadas e substituídas por robôs. As economias estão cada vez mais aceleradas.

Portanto, não é possível pensar políticas de higiene e saúde ocupacional do trabalho da mesma forma que na época em que surgiu o benefício de aposentadoria especial.

Com a publicação da NR 9 e a criação do Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais (PPRA), em 1994, o Ministério do Trabalho e Emprego passou a dar maior relevo às ações de reconhecimento, avaliação e controle. A NR 9 trouxe o conceito de nível de ação, a discussão dos riscos com a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e a integração com o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO).

Atualmente, há uma pressão da sociedade para que as empresas apresentem soluções para resolver problemas ambientais e sociais, alinhadas com a Agenda 2030 da ONU, que inclui saúde, bem-estar, trabalho decente e crescimento econômico.

Com o advento do estado neoliberal, é crucial uma economia estável para atrair investimentos estrangeiros em empresas, o que só é possível com segurança jurídica e conformidade com um sistema normativo constitucional que equilibre as funções de necessidade e escassez dos subsistemas potencialmente conflitantes, com a necessária alocação eficiente de recursos. Conforme enfatiza Felipe Dantas, (2022, p. 234), isso inclui as reformas previdenciária e tributária, teto de gastos, desregulamentação e desestatização.

Como observado neste estudo, a judicialização em torno do benefício de aposentadoria especial é uma questão que demanda atenção. Os principais fatores que contribuem para a judicialização, apontados por Marco Aurélio Serau Junior (p. 98 e ss., 2014) são a pauta interpretativa, nos casos em que há divergência de entendimento quanto à matéria de fato e a divergência quanto à interpretação das normas legais e constitucionais, e a pauta de legalidade, com clara violação da administração previdenciária (INSS) daquilo que já está efetivamente previsto na norma jurídica sobre direitos previdenciários e não é cumprido ou executado.

Para mitigar a divergência quanto à interpretação das normas legais e constitucionais entre o INSS e o Poder Judiciário, é essencial revisar a política pública com a criação de uma agenda regulatória. São necessárias alterações legislativas embasadas em estudos

¹⁰ Atualmente essas informações ficam registradas apenas nos sistemas PLENUS, que não se comunica com o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), sistema utilizado pelo INSS para verificação de cômputo de tempo de contribuição.

de impacto *prévios* conduzidos pelos órgãos governamentais, com atualização contínua baseada em dados científicos e estatísticos, alinhados com estudos internacionais pertinentes. Especial atenção deve ser dada aos tópicos que concluíram ser necessário o afastamento após 15, 20 ou 25 anos de trabalho com exposição efetiva a determinados agentes nocivos, do elenco de agentes considerados como nocivos à saúde, em razão da exposição a longo prazo, bem como à melhoria na caracterização qualitativa dos agentes, atualmente mal definidos e causa de frequente litígio.

Além disso, para diminuir a divergência de entendimento quanto à matéria de fato, faz-se necessário o aperfeiçoamento das formas de comprovação da atividade especial perante a via administrativa, incluindo a adoção de um prazo para que os segurados possam contestar as informações lançadas em seus Perfis Profissiográficos Previdenciários (PPP) eletrônicos, após a data de sua demissão, bem como o aperfeiçoamento da análise da documentação apresentada pelo perito federal, para que não seja limitada à análise apenas do PPP, mas de todos os documentos apresentados no processo administrativo.

Por fim, para mitigar os problemas na análise dos requerimentos que deveriam ser deferidos, mas não são, em razão das falhas do INSS, é crucial aprimorar os sistemas para a análise dos benefícios, incluindo o treinamento de peritos e servidores.

Com a adoção dessas medidas, espera-se não apenas diminuir a judicialização, mas também reorientar a abordagem conceitual e regulatória, adaptando-a à economia globalizada e concentrando os debates jurídicos na efetiva proteção dos trabalhadores, conforme enfatiza Juan Carlos Cortez González (2009, p. 45).

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 17 ed. revista, atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, v. 29, n. 12, Dezembro 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122024_final.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma regulamentadora nº 15 (NR-15)**. Publicado em: 22 out. 2020. Atualizado em: 12 dez. 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/GiJ4t>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Tema 709**. Rel: Min. Dias Toffoli. Data do Julgamento: 08 de Junho de 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/XHUiu>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2894/2018** - Plenário. Rel: André de Carvalho. Processo nº 022.354/2017-4. Tipodeprocesso: Relatório de Levantamento (RL). Data da sessão: 05 dez. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2235420174.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 127/2025** - Plenário. Rel: Bruno Dantas. Processo nº 019.644/204-8. Tipo de processo: Relatório de Levantamento (RL). Data da sessão: 29 jan.2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller, LOLLI, Eduardo Henrique, COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas Públicas. **Revista sequência**: estudos jurídicos e políticos. p. 1-54, n. 90, 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução*. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–31, 2023. DOI: 10.35699/2525-8036.2023.46716. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revise/article/view/e46716>. Acesso em: 16 maio 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Avaliação nº1439662**. STN e SOF. Trajetória de crescimento de despesas com precatórios e RPV no período de 2010 a 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1488609>. Acesso em: 16 abr. 2025.

CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. **Derecho de la protección social**. Bogotá: Legis, 2009.

DANTAS, Fabrício. **Direito Financeiro Estratégico**. São Paulo: D'Plácido, 2022.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **TRT 2ª Região, meio ambiente do trabalho**: direito, segurança e medicina do trabalho. São Paulo: Método, 2006.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. **Ajudicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p.118.

JORNAL DO BRASIL, 1960. **Goulart convida à agitação pela Lei da Previdência**. 19 de Maio de 1960, 1º caderno. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=030015_08&pagfis=5124. Acesso em: 03 jun. 2024.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria Especial**. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2020.

LEAL, Bruno Bianco. PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em Crise. Diagnóstico e análise econômica do Direito Previdenciário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, P.123

LEITÃO, André Studart. **Aposentadoria Especial**. 2 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 43 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido; CASTRO, Rogério Alexandre de Oliveira. Retrocesso social na reforma da aposentadoria especial operada pela EC nº109/2019. **Revista de Informação Legislativa**. v. 60. n. 238. Brasília: 2022, Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p79.pdf. Acesso em: 16 maio 2024.

PORTELA, Felipe Mêmolo. **A Inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional**: Diagnóstico e propostas de superação. Dissertação (Mestrado em Direito) – FGV - Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito de São Paulo, 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito Previdenciário e Direitos Fundamentais**. 2014. 255 p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos; BERBEL, Fábio Lopes Vivela. **Manual de Aposentadoria Especial**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Data de submissão: 06 nov. 2024. Data de aprovação: 29 abr. 2025.