

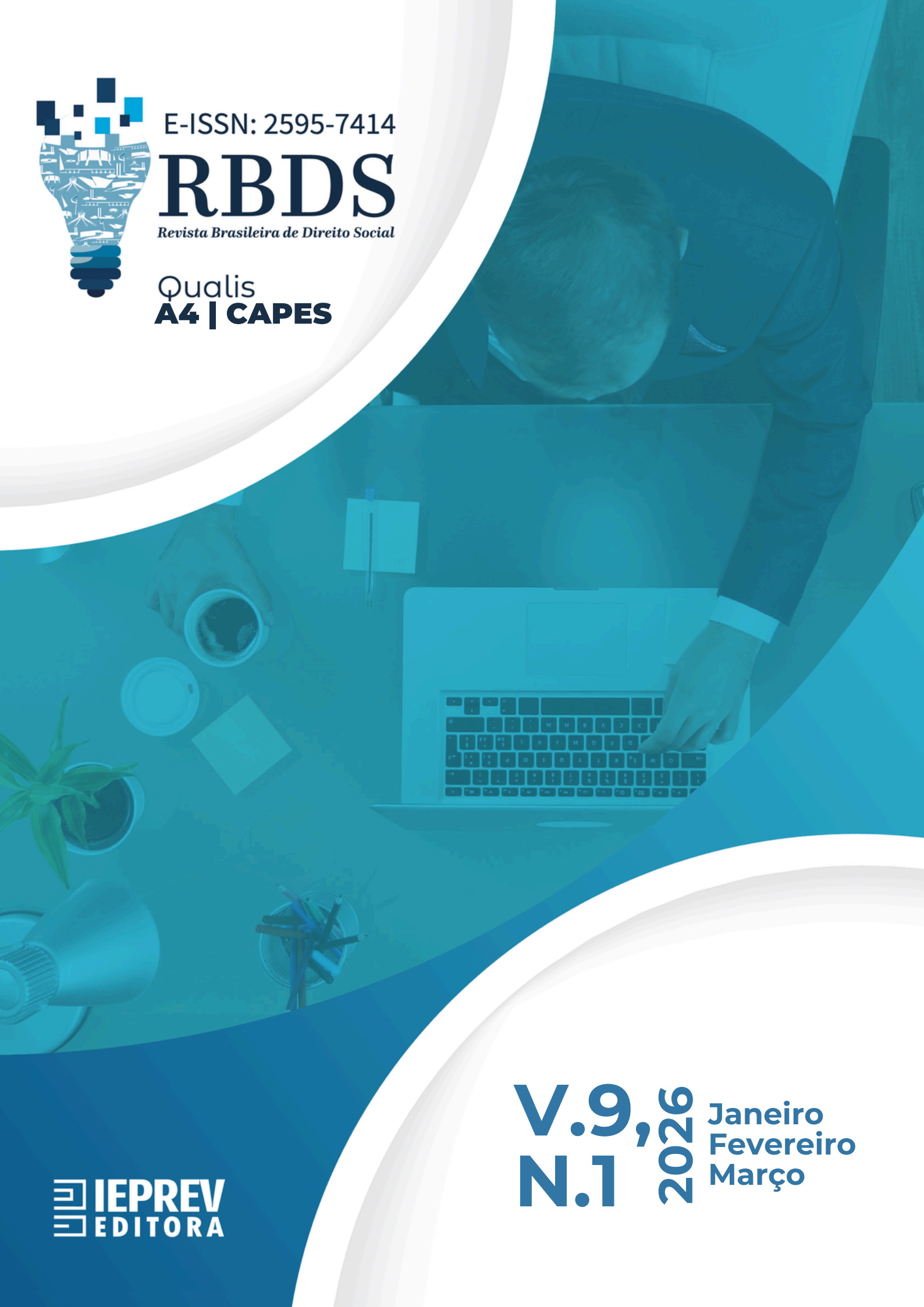


E-ISSN: 2595-7414

RBDS

Revista Brasileira de Direito Social

Qualis
A4 | CAPES



V.9,
N.1 2026
Janeiro
Fevereiro
Março

 **IEPREV**
EDITORIA

PRESIDÊNCIA DO IEPREV

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS

EDITOR-CHEFE

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR, UFPR/PR

EDITORES-ADJUNTOS

MARIAH BROCHADO, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

EDITORES-EXECUTIVOS

GILMAR GOMES DE BARROS, UFSC/SC

LUCAS MAGNO PORTO, UFMG/MG

CONSELHO EDITORIAL

ANA PAULA MISKULIN, USP/SP

ANTÔNIO FABRÍCIO DE MATOS GONÇALVES, ESA/MG

CLÁUDIA SALLES VILELA VIANNA, EMATRA-PR

CYNTIA TEIXEIRA PEREIRA CARNEIRO LAFETÁ, UL LISBOA, PORTUGAL

DANIELA MURADAS REIS, UFMG/MG.

DÉCIO BRUNO LOPES, PUC-SP. SÃO PAULO/SP

DENISE PIRES FINCATO, PUC-RS

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

ESTER MORENO DE MIRANDA VIEIRA, PUC-SP

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, UERJ/RJ

FERNANDO FERREIRA CALAZANS, UNIFEMM/MG

FULVIA HELENA DE GIOIA, MACKENZIE. SÃO PAULO/SP

IVANI CONTINI BRAMANTE, FDSBC/SP.

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, PUC-PR

JOÃO BATISTA OPTIZ NETO. UNIP/SP

JOSÉ ANTONIO SAVARIS, UNIVALI/SC

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES, UFPE. RECIFE/PE

MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS, UNI-BH

MARCUS ORIONE GONÇALVES CORREIA, USP/SP

MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO, UFMG/MG

OCÉLIO DE JESUS CARNEIRO DE MORAIS, UEL/PR

PAULO RICARDO OPUSZKA, UFPR/PR

TUFFI MESSIAS SALIBA, UNA/MG

VALMIR CÉSAR POZZETI, UFAM/AM

YNÊS DA SILVA FÉLIX, UFMS/MS

CONSELHO CONSULTIVO

ADRIANE MEDIANEIRA TOALDO, ULBRA/RS

ALEXANDRE VICENTINE XAVIER, UFMT/MT

ALINE FAGUNDES SANTOS, UFVJM/MG

ANA MARIA ISQUIERDO, FURG/RS

ANA MARIA MAXIMILIANO, UFPR/PR

ANDRESSA FRACARO CAVALHEIRO, UNIOESTE/PR

BRUNO ALVES RODRIGUES, CEFET-MG

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA, DOM HELDER/MG

CLAUDIO PEDROSA NUNES, UFCG/PB

DENILSON VICTOR MACHADO TEIXEIRA, UEL/PR

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

EDER DION DE PAULA COSTA, FURG/RS

GABRIELA CARAMURU TELES, USP/SP

GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, USP/SP

HECTOR CURY SOARES, FURG/RS

HÉLIO SILVIO OURÉM CAMPOS, UNICAP/PE

JESUS NAGIB BESCHIZZA FERES. UNIVEM/SP

ISABELE BANDEIRA DE MORAES D'ANGELO, UPE/PE

IVAN SIMÕES GARCIA, UFRJ/RJ

JOÃO BATISTA LAZZARI, CESUSC/SC

JOÃO BATISTA OPTIZ JUNIOR, UMSA, ARGENTINA

JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, UCB/DF

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA, FURG/RS

JULIANA DE CASSIA BENTO BORBA, PUC-MG.

JULIANA TORALLES DOS SANTOS BRAGA, FURG/RS

JULIANE CARAVIERI MARTINS, FURG/RS

LAURA SOUZA LIMA E BRITO, USP/SP

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO, FURG/RS

LUCIANA ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, UFS/SE

LUIZ CARLOS GARCIA, UFMG/MG

LUIZ GUSTAVO BOIAM PANCOTTI, UNIMEP/SP

LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF, UFPA/PA

MÁRCIA CAVALCANTE DE ARAÚJO, UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPANHA

MARIA AUREA BARONI CECATO, UFPB/PB

MIGUEL HORVATH JÚNIOR, PUC-SP

MIRIAN APARECIDA CALDAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO/PR

NADJA KARIN PELLEJERO, FURG/RS

PAULO AFONSO BRUM VAZ, UNISINOS/RS

PEDRO AUGUSTO GRAVATÁ NICOLI, UFMG/MG

RAPHAEL SILVA RODRIGUES, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

RODRIGO GARCIA SCHWARZ, UNOESC/SC

RUBENS SOARES VELLINHO, UCPEL/RS

SAYONARA GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, UFRJ/RJ

VALENA JACOB CHAVES MESQUITA, UFPA/PA

VERA QUEIROZ, PUC-SP



RBDS	Belo Horizonte	v. 9	n. 1	p. 1-110	2026
------	----------------	------	------	----------	------

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Gilmar Gomes de Barros, CRB 14/1693

R454 Revista Brasileira de Direito Social [recurso eletrônico]:
RBDS / Editora do Instituto de Estudos Previdenciários,
Trabalhistas e Tributários. – Dados eletrônicos. – Vol. 9, n. 1
(jan./mar. 2026). – Belo Horizonte : Editora IEPREV, 2018-.

Modo de acesso: <<http://rbds.ieprev.com.br/rbds/>>.
Quadrimestral.

Título abreviado: R. Bras. Dir. Soc.
Editor: Marco Aurélio Serau Junior.
ISSN eletrônico: 2595-7414

1. Direitos sociais. I. Instituto de Estudos Previdenciários
Trabalhistas e Tributários.

CDU, 2ª ed.: 349.3

SUMÁRIO

ARTIGO ORIGINAL

AUXÍLIO-RECLUSÃO E REGIMES PRISIONAIS: VULNERABILIDADE SOCIAL E PERSPECTIVAS NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO 5
Carla Freitas Ladeira; Patricia Mattos Amato Rodrigues

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A PROTEÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS 16
Samuel Felipe Weirich; Marcela Abbado

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E FAKE NEWS: O ANONIMATO EM REDE COMO AMEAÇA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DEMOCRACIA 34
David Roverso Musso

REFLETINDO SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEUS IMPACTOS SOCIAIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 52
Hamilton Elton Rocha Sousa

PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: ANÁLISE DA COGÊNCIA PÓS-EC Nº 103/2019 E O ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO PARÁ 64
Carlos Braga

APOSENTADORIA ESPECIAL

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA ESPECIALIDADE DA ATIVIDADE DE MOTORISTA/COBRADOR DE ÔNIBUS OU MOTORISTA DE CAMINHÃO, POR PENOSIDADE, APÓS O ADVENTO DA LEI 9.032/1995 83
Sheila Testoni da Rocha

APOSENTADORIA ESPECIAL E AMBIENTE HOSPITALAR: DESAFIOS DA EXPOSIÇÃO A AGENTES NOCIVOS 99
Carla Freitas Ladeira; Patricia Mattos Amato Rodrigues

EDITORIAL

A nova edição da RBDS – Revista Brasileira de Direito Social (2026, v. 1), que pode ser acessada amplamente pelo público, de modo gratuito pelas plataformas digitais do IEPREV, chega com mais uma incrível leva de artigos científicos, todos com elevada qualidade e abordando os principais temas de Direitos Sociais.

Além da parte geral, apresentamos nesta edição duas Seções Temáticas: Seção I – Refletindo sobre a Reforma da Previdência e Seção II – Aposentadoria Especial.

Abrimos a parte geral com o sempre polêmico tema do benefício do auxílio-reclusão, abordado de modo muito aprofundado por Carla Freitas Ladeira e Patricia Mattos Amato Rodrigues em “Auxílio-reclusão e regimes prisionais: vulnerabilidade social e perspectivas no direito previdenciário”.

Samuel Felipe Weirich e Marcela Abbado Neres escreveram “A previdência social e a proteção do trabalhador rural no regime de economia familiar: uma análise voltada para o desenvolvimento rural sustentável”.

David Roverso Musso enfrentou corajosamente o tema das fake News no estudo “Liberdade de expressão e fake news: o anonimato em rede como ameaça aos direitos fundamentais e a democracia”.

Seção Temática I – Refletindo sobre a Reforma da Previdência

A RBDS, ao longo de sua já vitoriosa trajetória, vêm se dedicando com particular atenção ao Direito Previdenciário. O que não é diferente nesta edição. Hamilton Elton Rocha Sousa abre a Seção Especial tratando da “Reforma da previdência e seus impactos sociais: considerações sobre a Emenda Constitucional nº 103/2019”.

Carlos Braga também se dedica ao estudo da Reforma da Previdência, com o artigo “Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial: análise da cogência pós-EC 103/2019 e o estudo de caso do estado do Pará”.

Seção Temática II – Aposentadoria Especial

Sheila Testoni da Rocha estuda um assunto bem específico e atual dentro do universo que é o tema da aposentadoria especial: “Análise da possibilidade de reconhecimento da especialidade da atividade de motorista, cobrador de ônibus ou motorista de caminhão, por penosidade, após o advento da Lei n.9.032/95”.

A aposentadoria especial também é objeto de estudo das já citadas autoras Carla Freitas Ladeira e Patricia Mattos Amato Rodrigues, agora com o estudo “Aposentadoria especial e ambiente hospitalar: desafios da exposição a agentes nocivos”.

Com esse repertório de grande qualidade, entregamos ao público esta mais recente edição da RBDS.

Belo horizonte, março de 2026.

Marco Aurélio Serau Junior

Professor da UFPR. Doutor e Mestre pela USP. Diretor Científico do IEPREV. Editor-Chefe da Editora IEPREV.

[artigo original]

AUXÍLIO-RECLUSÃO E REGIMES PRISIONAIS: VULNERABILIDADE SOCIAL E PERSPECTIVAS NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Carla Freitas Ladeira¹
Patrícia Mattos Amato Rodrigues²

Resumo

O presente trabalho busca identificar e analisar criticamente as alterações promovidas pela EC nº103/2019 em relação o auxílio-reclusão. O direito ao referido benefício foi mitigado pela imposição de novos requisitos que vêm promovendo a descaracterização do auxílio-reclusão e o distanciamento de sua principal função - a proteção social, na medida em que restringem o benefício aos dependentes dos presos que cumprem pena em regime prisional fechado, afastando a possibilidades de concessão do benefício ao regime semiaberto. Tais alterações afetam diretamente os dependentes do preso, aumentando sua vulnerabilidade social, pois além de lidar com o preconceito, a discriminação e as dificuldades financeiras, esbarram na falta de informação e burocracia, que lhes impede de pleitear direitos. Contudo, cumpre registrar que, para fatos geradores anteriores à Reforma Previdenciária, mantém-se o direito adquirido, que permite a concessão ou manutenção do benefício, para o regime fechado e semiaberto vinculado a data do fato gerador, entretanto a falta de informação continua sendo um obstáculo ao acesso benefício previdenciário.

Palavras Chaves: Auxílio-Reclusão, Regimes Prisionais, Emenda Constitucional nº103/2019

INCARCERATION BENEFIT AND PRISON REGIMES: SOCIAL VULNERABILITY AND PERSPECTIVES IN SOCIAL SECURITY LAW

Abstract

This paper seeks to identify and critically analyze the changes promoted by Constitutional Amendment No. 103/2019 in relation to prison assistance. The right to this benefit has been mitigated by the imposition of new requirements that have led to the distortion of prison assistance and its departure from its main function - social

¹ Graduanda em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos – FUPAC, Campus Ubá/MG. É graduada em Administração com habilitação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa - UFV e possui pós-graduação em Gestão Estratégica pela mesma instituição. Atualmente cursa pós-graduação em Direito Previdenciário pela Faculdade de Administração, Ciências e Educação – FAMART e Tecnólogo em Despachante Documentarista Previdenciário pelo Centro Universitário Cidade Verde - UniCV. Seus estudos e produção acadêmica concentram-se no Direito Previdenciário, com ênfase em seguridade social, aposentadoria especial e exposição a agentes nocivos, sendo autora de artigos científicos voltados à análise crítica da legislação previdenciária e de seus impactos sociais.

² Graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2001), especialização em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas (2004), mestrado (2011) e doutorado (2018) em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa. É coordenadora desde 2014 e professora (desde 2004) do curso de Direito junto à Fundação Presidente Antônio Carlos - campus Ubá/MG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil: família, sucessões, contratos e responsabilidade civil.

protection - insofar as they restrict the benefit to dependents of prisoners serving sentences in closed prisons, removing the possibility of granting the benefit to those in semi-open prisons. These changes directly affect the prisoners' dependents, increasing their social vulnerability, because in addition to dealing with prejudice, discrimination, and financial difficulties, they face a lack of information and bureaucracy, which prevents them from claiming their rights. However, it should be noted that, for events prior to the Social Security Reform, the acquired right remains valid, which allows for the granting or maintenance of benefits for closed and semi- open regimes linked to the date of the event. However, the lack of information continues to be an obstacle to accessing social security benefits.

Keywords: Prison Benefit, Prison Regimes, Constitutional Amendment No. 103/2019

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo dedica-se à compreensão do auxílio-reclusão, identificando e analisando criticamente as alterações promovidas pela EC nº103/2019. Trata-se de um benefício previdenciário pouco compreendido pela sociedade, que o identifica de forma equivocada e preconceituosa, como um benefício que “favorece o preso”, quando na verdade, o benefício previdenciário é devido aos dependentes do segurado recluso, que visa atender às necessidades de subsistência da família.

Assim como os demais benefícios previdenciários, para concessão do auxílio-reclusão, torna-se necessário o cumprimento de requisitos, que vêm sofrendo alterações significativas ao longo dos anos com as mudanças na legislação previdenciária.

Atualmente para ter direito de pleitear o auxílio-reclusão, o segurado recluso não pode estar recebendo qualquer remuneração da empresa em que atuava, não pode estar em gozo de auxílio-doença, pensão por morte, salário-maternidade, aposentadoria, devendo ser classificado como cidadão de baixa renda, além de cumprir a carência de contribuições à previdência social.

Além das restrições pontuadas, os dependentes que já estão fragilizados com a situação imposta com a prisão do provedor da família, ainda se deparam com a desinformação, discriminação e a burocracia dos órgãos públicos, que inviabilizam as tentativas de conseguir a concessão do benefício a que teriam direito.

O que ocorreu com o auxílio-reclusão, não é diferente dos demais benefícios previdenciários, que sofreram grandes impactos com a Emenda Constitucional nº 103/19, nesse caso específico a restrição veio por meio de vedação da continuidade do benefício para regime semiaberto, assim como a inserção de novos requisitos, que acabaram por restringir e dificultar o acesso ao benefício, que antes da reforma previdenciária era concedido aos segurados reclusos do regime fechado e semiaberto.

A interrupção do pagamento do auxílio-reclusão aos dependentes do segurado recluso, em razão da progressão de pena do regime fechado para o semiaberto, tem contribuído para a descaracterização da finalidade protetiva do benefício, cujo objetivo é garantir a proteção social visando suprir as necessidades básicas de alimentação, moradia e saúde dos seus dependentes.

Ao considerar a realidade carcerária brasileira, sabe-se que a grande maioria dos presos não têm sequer o direito de pleitear o auxílio-reclusão, simplesmente porque a falta

de trabalho formal e o não recolhimento das contribuições à Previdência, impossibilita o êxito do pedido.

Assim, os poucos que poderiam pleitear o benefício, são barrados pela burocracia, falta de informações, desconhecimento da legislação previdenciária, precariedade e falta de auxílio dos setores assistenciais e jurídicos do sistema carcerário, deixam de requerer o benefício, colocando seus dependentes em situação de vulnerabilidade financeira e social.

Segundo dados da Senappen (2024), atualmente o Brasil contabiliza cerca de 909 mil pessoas que cumprem pena restritiva de liberdade, sendo que apenas 2% a 3% do total de apenados, recebem o benefício de auxílio-reclusão, confirmando assim, que as alterações normativas e apresentação de novos requisitos estriguem cada vez mais, o acesso ao benefício previdenciário.

Este estudo destaca a importância e necessidade de fortalecer as políticas públicas, ressaltando a necessidade de criação de projetos e ações organizadas e eficazes, voltadas à conscientização da população carcerária sobre a possibilidades de acesso a benefícios previdenciários, que podem ser instrumento de proteção social no sentido de garantir o atendimento das necessidades prioritárias de seus dependentes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados os principais impactos decorrentes da EC nº103/2019 aos beneficiários do auxílio-reclusão, que limitou a concessão do benefício ao regime fechado, e trouxe novos requisitos, elevando o grau de dificuldade de acesso ao benefício.

2.1 Evolução do Sistema Previdenciário Brasileiro

A evolução e consolidação da Previdência Social no Brasil teve seu início na “Era Vargas” (1930), com a criação dos institutos de aposentadorias e pensões.

Um dos marcos importantes para o desenvolvimento do sistema previdenciário veio com a promulgação da LEI nº 3.807/1960 (LOPS), que abriu caminho para criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966, sendo este instituto o responsável por reger o sistema previdenciário até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou a Seguridade Social como direito social fundamental.

Para Agostinho (2022), a Seguridade Social, por meio da Previdência Social, visa amparar o trabalhador e a sua família nos possíveis infortúnios que podem vir a acometê-los, proporcionando o bem estar social através de um sistema público.

Importante destacar, os diplomas normativos que regem atualmente a Previdência Social em seu Regime Geral de Benefícios, quais sejam: a Constituição Federal de 1988, as Leis nº 8.212 e 8.213/91, que tratam, respectivamente dos planos de custeio e de benefícios; o Decreto nº 3.048/99 que regulamenta o Regime Geral da Previdência Social, a Instrução Normativa INSS/PRES. N. 128/2022 que trata dos benefícios previdenciários.

Diante das diversas mudanças na legislação previdenciária, o princípio que norteia o direito previdenciário “tempus regit actum” (o tempo rege o ato), vem para reforçar o direito adquirido, garantidor da estabilidade e previsibilidade nas relações jurídicas, onde

qualquer lei nova não pode retroagir para prejudicar situações já consolidadas. Conforme previsto no art. 5º, XXXVI, CF/88 “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Segundo Santos (2024), essas constantes modificações legislativas na área de previdência social, bem como a aplicabilidade do referido princípio, convergem para necessidade de cobertura pela seguridade social, quando novas situações e necessidades vão surgindo no meio social, para atender às novas realidades da vida contemporânea.

Nesse sentido, torna-se importante analisar essas alterações normativas destacando seus impactos no auxílio-reclusão, cujo objetivo é assegurar proteção social aos dependentes do segurado recluso, visando garantir uma fonte de renda para a subsistência de seus dependentes durante o período em que o segurado estiver privado de liberdade.

Esse próximo item, abordará o auxílio-reclusão e sua função como um direito previdenciário devido aos dependentes do segurado recluso.

2.2 Considerações Gerais acerca da Previdência Social

Segundo Agostinho (2022), a previdência social é um sistema de proteção social que busca assegurar renda ao trabalhador e seus dependentes, diante de situações como doença, invalidez, idade avançada, morte ou reclusão.

Esse sistema é composto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Enquanto os regimes próprios são destinados aos servidores públicos, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, atende aos trabalhadores da iniciativa privada. No âmbito do (RGPS), têm-se o auxílio-reclusão.

2.3 Direito Previdenciário e Benefício Auxílio-Reclusão

O Direito Previdenciário, enquanto ramo da Seguridade Social, estrutura-se sobre o modelo contributivo e de filiação obrigatória conforme consta na Constituição Federal de 1988, observando critérios que garantam o equilíbrio financeiro do sistema e asseguram direitos fundamentais aos segurados e seus dependentes.

A previdência social será organizada sob a forma de regime Geral da Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

IV – Salário-família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda (Brasil, 1988, art. 201, IV).

Considerando o exposto, torna-se possível compreender o papel do auxílio-reclusão como benefício previdenciário direcionado aos dependentes do segurado recluso, como um instrumento de proteção e preservação da dignidade da pessoa humana, voltada para manutenção de condições mínimas de subsistência do seu núcleo familiar.

De acordo com Castro (2023), a organização da previdência social é sustentada

pela compulsoriedade e contributividade, o acesso aos benefícios previdenciários estão condicionados ao recolhimento da contribuição feita pelo indivíduo durante sua vida laboral.

Para o autor, a Previdência Social é um sistema que assiste não só ao segurado, mas também a sua família, que visam garantir sua subsistência em caso de eventos que não permitam a manutenção por conta própria.

Atrelado a esse conceito, tem-se o benefício de auxílio-reclusão, benefício concedido aos dependentes do trabalhador que se encontra recluso, condicionado ao cumprimento dos requisitos trazidos pela Lei nº 8.213/91:

Art. 80. O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art.25 dessa Lei, será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou abono de permanência em serviço (BRASIL, 1991).

Trata-se de benefício devido apenas durante o período em que o segurado estiver recolhido à prisão, sob regime de restrição de liberdade, não há de se falar em auxílio-reclusão no caso de liberdade condicional.

Ressalta-se que até a EC 103/2019, o benefício poderia ser concedido para o regime fechado e semiaberto, com a reforma, o regime semiaberto foi excluído, atualmente apenas o regime fechado tem direito ao auxílio-reclusão.

Importante destacar que tal benefício está condicionado à permanência do segurado recluso dentro das limitações impostas pelo sistema prisional, ou seja, devido apenas enquanto perdurar o recolhimento à prisão.

O pagamento do benefício é suspenso em caso de fuga do segurado recluso, restabelecendo somente após sua captura, observado os requisitos, manutenção da qualidade de segurado do recluso frente ao INSS, atestado de que o indivíduo cumpre pena em regime fechado (Bocayuva, 2022).

Para Agostinho (2022), a questão da manutenção da qualidade de segurado, é tratada de forma expressa no art. 15, §§1º, 2º da Lei nº 8.2013/1991:

§1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.
§ 2º Os prazos do inciso II ou do §1º serão acrescidos de 12 meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (Brasil,1991).

Contudo, vale destacar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28/03/2022, que trata do benefício de auxílio-reclusão concedidos para fatos geradores ocorridos antes de 18 de janeiro de 2019, vêm mantendo a continuidade do benefício nos casos de cumprimento de pena no regime semiaberto, conforme Instrução Normativa

PRES/INSS nº 128/2022, em seu art. 383, §§ 1º, 4º, 5º e 6º.

§1º O disposto no caput aplica-se a fatos geradores ocorridos a partir de 18 de janeiro de 2019, data da publicação de Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na LEI 13.846/2019;

§ 4º O benefício de auxílio-reclusão concedido para fatos geradores ocorridos antes de 18 de janeiro de 2019, deverá ser mantido nos casos de cumprimento de pena no regime semiaberto, ainda que a progressão do regime fechado para o semiaberto ocorra na vigência da MP 871 de 2019.

§ 5º Quando não houver salário de contribuição no período de 12 (doze) meses anteriores à prisão, o segurado será considerado baixa renda.

§6º Quando não houver 12(dose) salários de contribuição no período de 12 (doze) meses anteriores à prisão, será considerada a média aritmética simples dos salários de contribuição existentes (Brasil, 2022).

Diante do exposto, nota-se que a LEI 13.846/2019 apenas alterou a redação do art. 80 da Lei 8.213/91, especificando as condições para a concessão do benefício de auxílio-reclusão, não houve introdução de novas regras, servindo assim, de base jurídica para o segurado pleitear o benefício caso a reclusão tenha ocorrido até 18 de janeiro de 2019.

Para Lazzari (2025), a transição da Medida Provisória 871/19 para a LEI 13.846/2019, ocorreu a manutenção do auxílio-reclusão para o regime fechado e semiaberto, a alteração se concretizou com a EC 103/2019, que veda o benefício para o regime semiaberto, entretanto condicionado a continuidade do benefício respaldado pelo art.198 da IN PRES/INSS Nº128/2022:

I – Para fatos geradores ocorridos até 17/01/2019, véspera da vigência da MP 871/19, o benefício é isento de carência, e;

II – Para fatos geradores ocorridos a partir de 18/01/2019, exigem -se 24 (vinte e quatro) contribuições mensais como carência (Lazzari, 2025).

Portanto, aos dependentes do segurado recluso que progredir do regime fechado para o semiaberto, onde o fato gerador, ou seja, a prisão tenha ocorrido antes da reforma, o benefício será mantido enquanto perdurar no regime semiaberto, pois a lei não retroage para prejudicar os dependentes, todavia, para fatos geradores posteriores a reforma, não há possibilidade de concessão e/ou manutenção do benefício quando o segurado estiver em regime semiaberto.

Na sequência, o próximo tópico abordará o auxílio-reclusão, no contexto das penas privativas de liberdade, com enfoque nos regimes fechado e semiaberto, no âmbito da proteção previdenciária destinada aos dependentes do segurado recluso.

2.4 Sistema prisional e modalidades de pena: regime fechado e semiaberto

Considerando a aplicabilidade do auxílio-reclusão, torna-se fundamental analisar

os regimes de cumprimento de pena previstos no código penal brasileiro. Nesse contexto, os regimes fechado e semiaberto configuram modalidades de execução de pena privativa de liberdade, que impactam diretamente na concessão e manutenção do benefício previdenciário, tendo em vista as restrições trazidas pela EC nº103/2019.

No Brasil a execução penal tem como objetivo garantir o cumprimento da pena e a ressocialização do condenado, sendo as penas classificadas em penas privativas de liberdade, restritivas de direito e multa (Estevam, 2025).

Cabe ressaltar, primeiramente as diferenças entre reclusão e detenção, uma vez que, somente os chamados crimes mais graves são puníveis com pena de reclusão, reservando-se a detenção para os delitos de menor gravidade.

Como consequência, a pena de reclusão pode iniciar o seu cumprimento em regime fechado, o mais rigoroso dentro do sistema penal, algo que jamais poderá ocorrer com a pena de detenção, ressalta-se que apenas a reclusão permite acesso ao benefício de auxílio-reclusão (Bitencourt, 2024).

Desse modo, pode-se afirmar que o cumprimento da pena de reclusão pode ocorrer em regime fechado, semiaberto ou aberto, a progressão ocorre por avaliação de conduta e por merecimento, levando-se em conta o cumprimento mínimo da pena imposta no regime anterior.

Art. 33. A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto e aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.

§1º considera-se: Regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; Regime semiaberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar; Regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado (Brasil, 1940).

Considerando os regimes de cumprimento de pena – fechado, semiaberto e aberto, estes são definidos conforme a condenação do apenado. Em cada modalidade, o cumprimento da pena segue regras próprias, submissão do apenado ao exame criminológico é uma constante, pois é através dele que se identifica os elementos necessários à individualização da pena, somente após essa avaliação prévia, o sentenciado passa a cumprir a pena, no caso do regime fechado será recolhido ao sistema penitenciário (Estevam, 2025).

De acordo com o autor, quando se tratar de cumprimento da pena iniciado em regime semiaberto, a pena deve ser cumprida em colônia penal agrícola ou industrial, ou em estabelecimento similar, sendo facultativa a realização do exame criminológico, nessa modalidade é permitido o trabalho externo, bem como, a frequência a cursos profissionalizantes e instrução de segundo grau ou superior, como forma de abatimento da pena.

Importante ressaltar que a Reforma Penal de 1984, trouxe o sistema progressivo de cumprimento da pena, que visando possibilitar ao próprio condenado, através de seu procedimento e conduta carcerária, direcionar o ritmo de cumprimento de sua sentença, com maior ou menor rigor, possibilitando ao detento

conquistar a sua liberdade, progredindo de um regime para outro (Bitencourt, 2024). O Código Penal Brasileiro instituído pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, veio consolidar ao condenado que o cumprimento de pena que, em um dos três regimes (fechado, semiaberto e aberto), será vinculado ao *quantum* da pena, a reincidência e circunstâncias judiciais do art. 59 do código penal.

§ 2.º. As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo mérito do condenado, observados os critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso: o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado; o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá desde o princípio, cumpri-la em regime semiaberto; o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto (Brasil, 1984).

Segundo Greco (2025), a progressão é considerada um misto de tempo mínimo de cumprimento de pena com o mérito do condenado, considerada uma medida de política criminal que serve de estímulo ao condenado durante o cumprimento de sua pena.

A lei de Execução Penal, diz que a progressão não poderá ser realizada por “saltos”, ou seja, deverá sempre obedecer ao regime legal imediatamente seguinte ao qual o condenado vem cumprindo a sua pena, então não há possibilidade de progressão direta do regime fechado para o aberto, precisa necessariamente passar pelo regime semiaberto.

Ainda nessa perspectiva, segundo Bitencourt (2024), os regimes de cumprimento da pena direcionam-se para maior ou menor intensidade de restrição da liberdade do condenado, a sanção aplicada possibilita ao apenado progredir ou regredir nos regimes, significa dizer que a progressão evolui-se de um regime mais rigoroso para outro menos rigoroso.

Quando da regressão aplica-se o inverso, então, importante ressaltar que, não basta o simples cumprimento de determinado lapso temporal da pena para o condenado ter direito à progressão, é necessário que o apenado demonstra que merece a progressão e que está preparado para cumprir a sanção imposta em regime menos rigoroso, sem prejudicar os fins da pena.

Portanto a progressão de regime pode ser considerada como um instrumento de punição voltada para a ressocialização do preso na medida que impõe obrigações em troca de benefícios, o que não deixa de ser uma forma de incentivo para o cumprimento de obrigações dentro do sistema carcerário, que viabiliza a progressão de regime fechado para o semiaberto e finalizando com o regime aberto. Em razão do exposto, constata-se que, a definição do regime inicial de cumprimento de pena no momento da reclusão é elemento determinante para o reconhecimento do direito ao auxílio-reclusão.

Assim, quando o fato gerador – a prisão – ocorreu antes da EC nº103/2019, os dependentes podem fazer jus ao benefício previdenciário respaldado pelo fundamento do princípio *tempus regit actum*.

3 METODOLOGIA

Este artigo baseou-se na pesquisa bibliográfica qualitativa, com a utilização de artigos científicos e legislação da previdenciária, bem como da Constituição Federal, Código Penal, Leis de Execução Penal, que permitiram aprofundar o conhecimento sobre o benefício de auxílio-reclusão, assim como identificar como as restrições impostas pela EC nº103/2019, afetam os dependentes do segurado recluso sendo seu principal beneficiário.

O referencial teórico foi construído por meio de pesquisas, onde foram utilizados, livros, teses, artigos científicos abordando o tema auxílio-reclusão, disponíveis em base de dados acadêmicos, como SciELO, Biblioteca Virtual, Google Acadêmico, relatório de informações penais/Senappen. Foram selecionados diversos artigos no período de 2018 a 2024, visto que o objetivo era analisar o antes e o pós reforma previdenciária. As consultas foram realizadas por meio da seleção de artigos pertinentes com o tema, além de consultas a legislação Previdenciária, Instrução normativas do INSS, legislação penal e relatórios de informações penais, que formaram a base teórica desse estudo permitindo identificar como a reforma impactou e restringiu o acesso ao benefício, dificultando e colocando os dependentes do segurado recluso em estado de vulnerabilidade social e econômica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio das consultas realizada durante a elaboração desse artigo, percebe-se que, as alterações constantes na legislação previdenciária, vêm trazendo restrições severas que refletem diretamente no modo de vida do segurado recluso e de sua família. No caso do benefício de auxílio-reclusão, as alterações trazidas pela EC nº103/2019, vem descaracterizando o caráter de proteção social do benefício, a imposição de novos requisitos limita o acesso ao benefício, colocando os dependentes em situação de vulnerabilidade.

Considerando a realidade carcerária brasileira, importante esclarecer que a grande maioria dos detentos não têm direito ao auxílio-reclusão, porque o acesso ao benefício é condicionado à contribuição previdenciária e muitos estavam desempregados, não trabalhavam com carteira assinada no momento da reclusão, ou até mesmo, perderam a qualidade de segurado da previdência, por desconhecer o direito de requerer esse benefício em prol de seus dependentes frente ao INSS.

Por outro lado, sendo o auxílio-reclusão um benefício de caráter substitutivo de renda, previsto no art. 80 da Lei 8.213/91 e art.201, IV, CF/88, respaldado pelo princípio *tempus regit actum*, protegido pelo direito adquirido, mesmo amparado pela legislação, o desconhecimento levado pela falta de informação adequada, condicionado a um sistema altamente burocrático, traduzem a realidade do auxílio-reclusão, considerado como um benefício previdenciário pouco acessado pelos dependentes do segurado recluso.

A realidade do sistema carcerário, marcada pela superlotação e pela precariedade dos programas de assistência à saúde, jurídica e social, dificulta a disseminação de informações e a conscientização do segurado recluso acerca de seus direitos previdenciários. O problema além de recorrente é agravado pela constante escassez

de profissionais para os atendimentos, falta de treinamentos e capacitação dos agentes, sobrecarga de trabalho, são esses fatores que contribuem para tornar o ambiente prisional, cada vez mais hostil e insalubre, inviabilizando a promoção de ações efetivas para conscientização sobre direitos previdenciários.

Entretanto, uma transformação do ambiente carcerário deveria passar pela atuação do Estado, por meio de políticas públicas voltadas ao fortalecimento de práticas assistenciais, para assegurar condições mínimas de dignidade e acesso aos direitos constitucionais ao recluso, a difusão de informações de forma acessíveis, torna-se uma ferramenta estratégica de grande importância, para que os dependentes tenham acesso ao referido benefício.

Conclui-se que o auxílio-reclusão, embora previsto na legislação previdenciária como um instrumento de proteção aos dependentes do segurado recluso, continua sendo pouco utilizado em razão das barreiras impostas pela realidade do sistema prisional brasileiro, onde a precariedade das condições carcerárias, aliada à deficiência no acesso à informação e a programas assistenciais, formam o cenário onde os segurados reclusos e seus familiares, sequer conhecem o benefício a que teria direito e as formas de requerê-lo, atrelado às restrições impostas pela EC nº 103/2019, o que se percebe é o aprofundamento da exclusão social e da vulnerabilidade social e financeira dos dependentes do segurado recluso, o que compromete a efetividade a proposta de proteção social do sistema previdenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. 504 p.

ALENCAR, Hermes A. **Manual de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629004/>. Acesso em: 23 set. 2025.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. v. 1. 31. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627592/>. Acesso em: 23 set. 2025.

BOCAYUVA, Marcela C. **Coleção método essencial: direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559644681/>. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 8 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Dispõe sobre normas, procedimentos e rotinas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres-inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389074293>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Dispõe sobre a execução penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Direito previdenciário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646302/>. Acesso em: 21 set. 2025.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo R.; LENZA, Pedro. **Coleção esquematizado: direito penal: parte geral**. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628049/>. Acesso em: 23 set. 2025.

GRECO, Rogério. **Direito penal estruturado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996987/>. Acesso em: 23 set. 2025.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito previdenciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530997069/>. Acesso em: 22 set. 2025.

SANTOS, Marisa Ferreira dos Agostinho. **Direito previdenciário esquematizado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621750/>. Acesso em: 21 set. 2025.

SENAPPEN. **Relatório de informações penais – 1º semestre de 2024**. Brasília: SENAPPEN, 2024.

Histórico

Recebido em: 09 dez. 2025. **Aprovado em:** 21 jan. 2026. **Publicado em:** 06 abr. 2025.

[artigo original]

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A PROTEÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS

Samuel Felipe Weirich¹
Marcela Abbado Neres²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo contextualizar a história da previdência social, trazendo os impactos e alterações legislativas que contribuíram para o atual cenário dos direitos sociais dos trabalhadores, em especial os trabalhadores rurais. Precisamos compreender o contexto histórico que culminou no conjunto de leis e decretos que formam o atual sistema previdenciário. Quanto ao trabalhador rural, podemos classificá-lo em quatro categorias: o empregado rural, contribuinte individual rural, trabalhador rural avulso e o segurado especial rural. O segurado especial rurícola recebeu uma proteção especial do ordenamento jurídico, sendo considerado filiado obrigatório do RGPS devido ao caráter de subsistência da agricultura familiar e da atividade rural, devendo recolher uma alíquota sobre a comercialização da sua produção. Com o advento da aposentadoria por idade do trabalhador rural, objetiva-se um amparo dos trabalhadores rurais em sua velhice, permitindo que seus descendentes possam continuar no labor rural, ensejando a sucessão rural. Nesse sentido, espera-se que os trabalhadores rurais que laboram individualmente ou no regime de economia familiar estejam inseridos no contexto do desenvolvimento sustentável, uma vez que a atividade rural deve acontecer no contexto socioeconômico e ambiental, garantindo o futuro das próximas gerações.

Palavras-Chaves: Agricultura Familiar; Desenvolvimento Sustentável; Direito da Seguridade Social; Segurado Especial; Trabalhador Rural.

SOCIAL SECURITY IN BRAZIL AND THE PROTECTION OF RURAL WORKERS

Abstract

This article aims to contextualize the history of social security, highlighting the impacts and legislative changes that contributed to the current scenario of workers' social

¹ Advogado Especialista em Advocacia Trabalhista e Previdenciária pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP-RS). Mestrando em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: advocaciaweirich@hotmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3226553865681114> ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-8499-8424>

² Professora Permanente no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Doutora em Zootecnia pela Universidade Estadual Paulista – Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: mabaneres@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2785815513352441> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3221-4030>

rights, especially rural workers. We need to understand the historical context that culminated in the set of laws and decrees that form the current social security system. Regarding rural workers, we can classify them into four categories: rural employees, individual rural contributors, casual rural workers, and special rural insured individuals. The special rural insured individual received special protection from the legal system, being considered a mandatory member of the General Social Security System (RGPS) due to the subsistence nature of family farming and rural activity, and must pay a rate on the surplus of their production. With the advent of retirement by age for rural workers, the objective is to support rural workers in their old age, allowing their descendants to continue in rural work, thus enabling rural succession. In this sense, it is expected that rural workers who work under the family farming system will be integrated into the context of sustainable rural development, since rural activity must take place within a socio-economic and environmental context, guaranteeing the future of the next generations.

Keywords: Family Farming; Sustainable Development; Social Security Law; Special Insured Person; Rural Worker.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo fazer uma análise acerca da proteção social do trabalhador rural que exerce suas atividades no regime de economia familiar, por meio de uma análise da legislação previdenciária vigente e da Constituição Federal de 1988, voltado para o desenvolvimento rural sustentável.

Ao falarmos dos direitos sociais dos trabalhadores rurais, estamos falando de direitos fundamentais que foram concretizados pela Constituição Federal de 1988, e que estão presentes no atual ramo do direito previdenciário brasileiro. Embora existissem inúmeras leis previdenciárias e trabalhistas que beneficiavam determinadas classes de operários, os trabalhadores rurais só garantiram os seus direitos à previdência social após quatro décadas da promulgação do Decreto Eloy Chaves (1923), primeira normativa a regular o sistema de previdência no ordenamento jurídico brasileiro.

Podemos definir a Previdência Social como um seguro social compulsório, eminentemente contributivo – este 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, 2022).

O Sistema da Seguridade Social possui uma grande relevância no sistema socioeconômico, pois, além de fomentar a renda de milhões de famílias, a aposentadoria dos trabalhadores acaba contribuindo diretamente na liberação de mais postos no mercado de trabalho, favorecendo uma maior absorção da mão de obra (Oliveira; Beltrão, 1995, p. 11).

Nesse sentido, buscamos compreender como decorreu a proteção social dos trabalhadores rurais, e quais os impactos para o desenvolvimento socioeconômico. Embora tenhamos todo um contexto histórico que traz a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico regional, também existe uma série de fatores

que culminou na proteção dos trabalhadores, ensejando na formação dos direitos sociais ao trabalho e à previdência social.

O surgimento dos direitos sociais dos trabalhadores decorreu de uma série de eventos em que a mão de obra braçal era de suma importância. Primeiramente, temos a era da colonização, em que as grandes madeireiras e colonizadoras buscavam mão de obra e contratavam obreiros de diversas regiões do país. Em seguida, temos os períodos de construção das estradas de ferro e portos marítimos, que ensejaram os primeiros movimentos sociais e classistas reivindicando direitos em favor dos trabalhadores (Meirelles, 2009).

Posteriormente, com o advento da revolução industrial inglesa, houve o fomento da maquinofatura, ensejando a troca do trabalho braçal pela produção em escala, entretanto, a mão-de-obra humana continuou sendo necessária para a operação das máquinas. Diante dos inúmeros acidentes de trabalho, viu-se a necessidade de buscar a proteção dos trabalhadores incapazes e de seus familiares, garantindo-lhes uma forma de subsistência. Tais conquistas ensejaram a formação do direito previdenciário (Meirelles, 2009).

No contexto nacional, os trabalhadores rurais contribuem com o crescimento socioeconômico dos municípios e regiões, na medida em que são responsáveis pela produção de todos os alimentos que são consumidos nacionalmente e também dos alimentos que são exportados para o exterior, tornando o Brasil um dos maiores produtores de alimentos no mundo. Segundo o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (2025), a atividade agrícola constituiu 23,2% do PIB Nacional em 2024 e 29,4% em 2025.

Diante das conquistas das classes de trabalhadores, viu-se a necessidade de unificar as garantias e direitos conquistados, o que resultou na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-Lei nº. 5.452 de 1943, posteriormente, houve a necessidade de instituir um sistema de previdência, determinando a filiação obrigatória dos trabalhadores urbanos e rurais no regime previdenciário, ensejando a formação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

O RGPS possui duas classes de segurados: os segurados obrigatórios e não obrigatórios. Conforme o artigo 12 da Lei nº. 8.212/91, os segurados obrigatórios incluem os empregados urbanos, rurais, domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e os segurados especiais. Os “Segurados Especiais” do RGPS são todos os trabalhadores rurais que laboram individualmente ou no regime de economia familiar; produtores rurais, pescadores artesanais e equiparados; extrativistas vegetais, seringueiros e equiparados; indígenas e quilombolas; e os boias-frias.

Os trabalhadores rurais são segurados obrigatórios do RGPS, uma vez que subdividem-se nas categorias de segurado especial, empregado rural, trabalhador avulso rural e contribuinte individual rural. Desses, apenas os segurados especiais podem ser isentos de contribuição previdenciária, pois a grande maioria dos casos não se enquadra nos critérios de cotização dos segurados rurais empregados, ou seja, não possuem capacidade contributiva. É importante esclarecer que o segurado especial não está, em princípio, isento de contribuição, embora assim possa estar (Agostinho, 2020, p. 69).

O presente artigo visa contextualizar a história da previdência social e a proteção social dos trabalhadores rurais, em especial, os segurados especiais, que laboram individualmente ou no regime de economia familiar. Também busca-se correlacionar as

atividades de cunho agrícola com o desenvolvimento rural sustentável, destacando-se a importância da agricultura familiar no ordenamento jurídico brasileiro.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa possui uma abordagem qualitativa, desenvolvida através do método bibliográfico, visando uma reflexão histórica da previdência social e dos fatores que ensejaram a proteção social dos trabalhadores rurais, em especial, dos segurados especiais do RGPS.

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 Contexto Histórico da Previdência'

No Brasil existiram vários sistemas que contribuíram para a formação do atual sistema previdenciário, em alguns regimes, com noções mais primitivas, que resultaram no complexo sistema contemporâneo em vigência. A Lei nº 8.213 de 1991, conhecida como Lei de Benefícios da Previdência Social, trouxe o conceito da Previdência Social, em seu artigo 1º, vejamos:

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

A atual constituição federal, promulgada em 1988, inovou no campo dos direitos fundamentais, abraçando a seguridade social, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. No Brasil, o atual sistema de proteção social edificou-se sobre a influência do modelo *bismarckiano*. Com o passar do tempo, a seguridade social foi inspirada pelo modelo inglês da década de 1940. (Rocha, 2022).

Para que se tenha um sistema de previdência social, ou seguro social compulsório, diversas normas surgiram como enfrentamento dos riscos, que embora sejam imprevisíveis, isoladamente considerados, são constantes na vida social, atingindo alguns indivíduos em determinadas situações. (Rocha, 2022). No Brasil, houve uma série de normas trabalhistas e assistenciais, que resultaram no atual sistema de previdência social contemporâneo.

Em 1543, Brás Cubas fundou a 'Santa Casa de Misericórdia de Santos', visando realizar a assistência aos empregados que trabalhavam nas unidades do Rio de Janeiro e Salvador, instituindo um plano de pensão, com direito a hospitais, asilos, orfanatos e casa de amparo aos associados e inválidos. Posteriormente, em 1793, o Príncipe Regente D. João VI aprovou o plano oficial da marinha, que descontava um dia de trabalho para assegurar pensão às viúvas dos oficiais falecidos, vigorando por cem anos. Em 1821, Dom Pedro de Alcântara instituiu a aposentadoria dos mestres e professores após 30 anos de serviço, assegurando um bônus de 25% nos proventos dos professores

que continuassem efetivos.

Com o advento da Constituição da Pátria de 1824, não houve incremento da seguridade social no texto legal, sendo a única disposição no artigo 179, que tratava dos socorros públicos para a assistência e subsistência da população pobre. Alguns historiadores enfatizam que a referida previsão constitucional não tinha aplicação prática, servindo de “conforto” para o Estado tentar remediar a miséria social criada pela consequência do dogma liberdade e igualdade. (Horvath Júnior, *apud* Meirelles, 2009).

Em 1835, surgiu o Decreto que aprovou a criação dos Estatutos Montepio da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL), como primeira entidade privada para os servidores do Estado. A Lei nº 3.397/1888 foi instituída para tratar de todas as despesas da Monarquia e previa a criação de uma caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do estado. Em 1889, com a Proclamação da República, viu-se um forte movimento protecionista para várias categorias e segmentos da sociedade, surgindo a categoria dos Correios (Montepio), com o decreto nº 9.212-1 de 1889. Após a edição do Decreto nº 221 de 1890, estabeleceu-se a aposentadoria dos empregados das estradas de ferro centrais do país.

A Constituição da República de 1891 assegurou os primeiros socorros públicos nos casos de invalidez de quem estivesse a serviço do país. No mesmo sentido, editou-se a Lei nº 3.724 de 1919, consagrando a proteção dos acidentes de trabalho, pela qual tornou-se obrigatório o pagamento de compensação indenizatória pelos patrões, em face dos acidentes de trabalho sofridos pelos seus contratados. A referida lei inseriu a responsabilidade dos patrões como objetiva, pela qual existe o dever de realizar a compensação indenizatória, sem necessidade da comprovação do dolo ou culpa.

A ano de 1923 trouxe uma conquista histórica para o direito previdenciário contemporâneo, a promulgação do Decreto Legislativo nº 4.682, chamado de “Lei Eloy Chaves”, que implementou o primeiro sistema de Previdência Social do Brasil e determinou a criação dos caixas de aposentadorias e pensões para todos os empregados ferroviários, visto a sua importância para os setores econômico e imobiliário, visando amenizar as reivindicações.

O Decreto-Lei Eloy Chaves instituiu a aposentadoria por invalidez ordinária, que viria a ser a aposentadoria por tempo de serviço, garantindo pensão por morte e assistência médica aos empregados. O Decreto-Lei recebeu essa nomenclatura em homenagem ao Deputado Eloy Chaves, contudo, o projeto foi adaptado no modelo argentino de proteção social dos trabalhadores, idealizado pelo Engenheiro William John Sheldon.

Nos anos seguintes, o Decreto Legislativo nº 5.109/1926 ampliou os benefícios desta lei aos empregados portuários e marítimos. Após a década de 1930, o sistema previdenciário deixou de priorizar as empresas e indústrias, focando na proteção de classes de profissionais. Em 1934, o Decreto nº. 24.615 de 1934 trouxe o implemento da aposentadoria e pensão para os bancários e seus dependentes.

A Constituição da República de 1934 abordou expressamente a previdência social, pois, conforme o art. 121, §1º, alínea “h”, determinou o custeio tripartite entre as classes de trabalhadores, empregados, e o Estado, inovando ao vincular o Estado com obrigações relativas à previdência. Ainda, determinou a competência da União para fixar regras gerais de assistência social, enquanto a saúde e assistência pública consistiam nos Estados-membros.

A Constituição de 1934 abordou as hipóteses de aposentadoria por invalidez, garantindo proventos integrais aos funcionários públicos que laborassem por mais de 30 (trinta) anos e integrais aos trabalhadores que sofressem acidente de trabalho. Além disso, determinou a aposentadoria compulsória para os servidores públicos que completassem 68 anos de idade, proibiu que servidores públicos aposentados aferissem proventos superior ao do exercício e dispôs sobre hipóteses da cumulação de benefícios, como os casos de pensão de montepio, inatividade e nos casos de acumulação de cargos e/ou funções.

A Lei nº 367 de 1936 criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Industriários (IAPI), onde os empregados eram segurados obrigatórios e os empregadores facultativos. No ano seguinte, houve a promulgação de uma nova carta magna, regredindo em alguns aspectos, considerando que a previdência social abrangesse somente os seguros de aposentadoria por idade, invalidez e acidentário. Ainda, obrigou as associações de trabalhadores a prestar assistência aos seus associados, inclusive nos casos de acidentes de trabalho. O Estado ficou isento de custear o sistema previdenciário.

Em 1946, a Constituição Federal sistematizou a matéria previdenciária, tratando dos direitos trabalhistas no artigo 157. Pela primeira vez houve menção do termo “previdência social” mediante contribuição e custeio tríplice entre União, Empregados e Empregadores, vigorando em todas as Constituições Federais posteriores.

A Lei nº. 3.807 de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), unificou a legislação previdenciária e institutos de direito previdenciário e seguridade social. Com a LOPS houve revogação das diferenças legislativas, ocasionando o tratamento igualitário entre as classes de trabalhadores, inclusive no custeio, fixando alíquotas em torno de 6% e 8%. Nesse sentido, o Brasil recebeu o título do Estado com maior proteção previdenciária, possuindo em torno de 17 benefícios previdenciários e assistenciais. A LOPS sofreu algumas modificações, como o Decreto-Lei nº 66 de 1966, instituindo a obrigatoriedade contributiva sobre o trabalho autônomo.

A Constituição Federal de 1967 não modificou as disposições relativas à previdência. No mesmo ano, houve a edição da Lei nº. 5.316, estabelecendo o seguro contra acidentes de trabalho – SAT, assim quem sofresse acidente teria direito a indenização paga pelo empregador, permitindo que os empregadores contratassem seguros privados para tal obrigação. No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 367 instituiu a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos da União e Autarquias Federais. A Lei Complementar nº 11 de 1971 trouxe a criação do PRORURAL, regulando a proteção de todos os trabalhadores rurais, que mais tarde viria a ser modificado pela Lei Complementar nº 16 de 1973.

A década de 1970 trouxe importantes conquistas para os idosos, como as Leis nº. 6.179 e 6.243, incluindo na previdência social os idosos maiores de 70 anos e inválidos, possuindo direito a um salário-mínimo, bem como a concessão de um abono para os idosos com mais de 60 anos que retornassem ao labor. Em 1972, houve a inclusão dos empregados domésticos como filiados obrigatórios da previdência social.

A Lei nº. 6.439 de 1977 instituiu o Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social – SINPAS, visando reorganizar o sistema previdenciário, integrando as atividades de assistência médica e social, gestão administrativa, financeira e patrimonial, e de todas as entidades vinculadas a estes órgãos. A Lei nº. 2.283 de 1986, criou o benefício

assistencial de desemprego involuntário (seguro-desemprego).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal da República, possuindo um enfoque muito grande nos direitos sociais e garantias fundamentais dos indivíduos. Além disso, inseriu um capítulo específico sobre a Seguridade Social, abrangido pelos artigos 194 ao 204. Nesse sentido, o Brasil foi parte signatária das Convenções de Direitos Humanos e Declarações sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho chancelados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização das Nações Unidas (ONU).

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como “Constituição do Bem-Estar Social”, pois trouxe garantias fundamentais aos indivíduos, mantendo o custeio tripartite do sistema previdenciário entre os entes do Poder Público, Empregados e Empregadores.

Em 1990, o presidente Collor extinguiu o SINPAS, unificou os Ministérios do Trabalho e da Previdência Social, vinculados aos serviços prestados pelo Dataprev e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal criada pelo Decreto nº. 99.350 de 1990. O INSS foi criado para realizar a cobrança e arrecadação das contribuições previdenciárias e pagar os beneficiários. As Leis nº 8.212 e 8.213 de 1991 dispuseram, respectivamente, sobre o plano de custeio e os benefícios previdenciários, suprimindo uma exigência constitucional.

Em 1993, instituiu-se a Lei nº. 8.689 que extinguiu o INAMPS, e suas funções foram atribuídas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Com a Lei nº. 8.742, regulamentou-se a Assistência Social. A Medida Provisória nº 813 de 1995, convertida na Lei nº. 9.649 de 1998 extinguiu o antigo Ministério da Previdência Social, resultando no Ministério da Previdência e Assistência Social. A Lei nº. 9.032 de 1998 instituiu uma pequena reforma na previdência, extinguindo o salário-natalidade e a figura do dependente designado, modificando os cálculos dos benefícios. Nesse sentido, a Lei nº. 9.715 de 1998, criou o Programa de Integração Social e Formação do Patrimônio do Servidor Público – abono salarial (PIS/PASEP), contribuindo com a formação de renda e patrimônio do trabalhador. Em 2003, a Lei nº. 10.676 dispõe sobre as contribuições do programa PIS/PASEP pelas cooperativas em geral.

A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 trouxe significativas mudanças na previdência social, extinção da aposentadoria por tempo de serviço e criação da aposentadoria por tempo de contribuição, exigindo 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres. Também, modificou os benefícios assistenciais como salário-família, auxílio-reclusão, que passaram a ser concedidos apenas aos dependentes de segurado de baixa renda. A Lei nº. 9.876 de 1999, criou o fator previdenciário prevendo na base de cálculo a expectativa de vida do segurado, buscando o equilíbrio financeiro do sistema. Também houve a edição da Lei nº. 9.983 de 2000, que alterou o Código Penal Brasileiro para instituir os crimes previdenciários nos casos de estelionato, concussão e sonegação fiscal.

As Leis Complementares nº 108 e 109 dispuseram sobre a previdência complementar. A Lei nº 10.403 de 2002 modificou a Lei de Benefícios para determinar a inversão do ônus da prova, nos casos de concessão de benefícios previdenciários. Já a Medida Provisória nº 103 de 2003 separou a Previdência da Assistência Social, resultando em dois ministérios. No mesmo ano, houve a conquista do salário-maternidade pago pelos empregadores às empregadas seguradas gestantes. A Emenda Constitucional de

nº 41 de 2003 modificou os direitos dos servidores públicos, substituindo a aposentadoria integral por proporcional, mas possibilitou que servidores efetivados antes da reforma possam gozar dos proventos com base na última remuneração. A Emenda Constitucional nº 47 também modificou normas da previdência social.

O Decreto nº. 6.765 de 2009 reajustou o teto dos benefícios do RGPS para R\$ 3.218,90, entretanto, o salário de benefício não pode ser inferior ao salário-mínimo vigente. A Emenda Constitucional nº 103 de 2019 modificou drasticamente as regras previdenciárias, promovendo inúmeras alterações nos benefícios, como a alteração da idade mínima para o implemento da aposentadoria por idade, modificação das aposentadorias especiais, extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, implementando regras de pedágio baseadas no tempo de contribuição ante a reforma. A EC nº 103 não modificou a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais.

Ante as inúmeras alterações legislativas, podemos observar que questões políticas acabam influenciando a organização da seguridade social. Lembramos que houve inúmeras modificações em relação aos ministérios do Trabalho, Previdência e Assistência Social. O Brasil possui uma vasta legislação, porém só com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil se tornou um dos países que mais atendem às recomendações da ONU, em relação aos direitos humanos e do trabalho.

3.2 Seguridade Social

A seguridade social é um sistema de proteção social implementado na Constituição Federal de 1988, que se baseia nas três áreas de atuação social de maior relevância: a saúde, a previdência social e a assistência social. “A expressão parece ter surgido nos Estados Unidos, com o *Social Security Act* (Lei da Seguridade Social), de 1935; repetida logo após na lei neozelandesa sobre a mesma matéria, de 1928, ela firmou-se e conquistou aceitação internacional. Em seguida vieram *sécurité sociale* na França, *sicurezza sociale* na Itália, *seguridad social* na Espanha e América espanhola, seguridade social no Brasil, porém não em Portugal, onde o que se diz é segurança social” (Leite, *apud* Castro; Lazzari, 2018).

A Constituição Federal de 1988 tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político (art. 1º, CF/88). Trata-se da garantia do bem-estar social, na medida em que o Estado promove os direitos fundamentais e individuais dos indivíduos, garantindo a todos condições de dignidade humana. Nesse sentido, a Constituição Federal inseriu um capítulo exclusivo destinado à Seguridade Social, cuja regulamentação ocorre dos artigos 194 ao 204. A Previdência Social é trazida nos artigos 201 ao 204 da Constituição.

De acordo com o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, 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. Ainda, estabelece no seu artigo 3º como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, visando erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e a promoção do bem comum.

Quanto à forma de custeio da Seguridade Social, aplica-se o princípio da solidariedade, pelo qual todos que formam a sociedade precisam contribuir para a

cobertura dos riscos advindos da perda ou redução da capacidade de trabalho ou dos meios de subsistência. Trata-se de uma obrigação compulsória, o contribuinte não pode optar por não cumprir a obrigação legal. Quanto ao trabalhador rural – segurado especial, a contribuição é sub-rogada ao adquirente da produção, que em regra contribui 2,3% do excedente comercializado (Agostinho, 2020, p. 69).

3.3 Trabalho Rural

Trabalho Rural é a atividade econômica de cultura agrícola, pecuária, reflorestamento e corte de madeira. Nele se inclui o primeiro tratamento dos produtos agrários in natura sem transformação de sua natureza, tais como o beneficiamento, a primeira modificação e o preparo dos produtos agropecuários e hortifrutigranjeiros e das matérias-primas de origem animal ou vegetal para posterior venda ou industrialização e o aproveitamento dos seus produtos oriundos das operações de preparo e modificação dos produtos in natura acima referidos (Vieira, 2013, p. 13).

De acordo com o artigo 2º da Convenção nº 141 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizado pelo Decreto Legislativo nº 5 de 1993: “É considerado trabalhador rural, além do empregado rural, todas as pessoas que prestam serviços ou tenham ocupação similar ou conexas, nas regiões rurais, nas tarefas campesinas, artesanais, agrícolas, pastoris e pecuárias, incluindo assim, os trabalhadores eventuais (boias-frias), os que exploram suas atividades por conta e risco (autônomos), como os parceiros, meeiros e arrendatários.

Portanto, podemos compreender que o conceito de Trabalhador Rural é mais amplo, uma vez que abrange o Segurado Especial, Contribuinte Individual Rural, Trabalhador Avulso Rural e Segurado Empregado.

Nesse sentido, a caracterização do Trabalhador Empregado Rural é divergente, uma vez que a jurisprudência e a doutrina não chegam a um consenso. Alguns entendem que a distinção de ser empregado rural ou não depende da atividade desempenhada pelo empregado e da atividade prestada pela empresa, ou do local onde o trabalhador desempenha suas funções. No entanto, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem entendido que a natureza da exploração econômica do empregador, em que o trabalho é utilizado como fator de produção, servirá para caracterizá-lo ou não como empregado rural. A Lei nº 5.889 de 1973 dispõe sobre as normas reguladoras do trabalho rural, determinando que as relações de trabalho rural sejam reguladas por esta lei, respeitadas as normas gerais da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. A lei ainda dispõe o conceito de empregado rural e empregador rural.

Para fins legais, nos termos do art. 2º, considera-se empregado rural a pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob dependência mediante salário. Trata-se da definição semelhante ao conceito legal de empregado previsto no art. 3º do Decreto-Lei nº. 5.452 de 1943. Portanto, o empregado rural que labora nessas condições tem direito ao **reconhecimento do vínculo de emprego, sujeitando-se às normas previstas na CLT**, contribuindo com a previdência mediante alíquota sob os rendimentos retidos em folha de pagamento e repassados ao INSS pelo empregador (Brasil, 1973). (grifos nossos)

A legislação permite que o empregado rural possa ser qualquer profissional, como

médico veterinário, piloto de avião, mecânico, escriturário da propriedade, que preste serviços para um empregador rural.

Já o conceito de 'Empregador Rural' é trazido no artigo 3º e 4º, sendo a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agroeconômica, em caráter permanente ou temporário, com a utilização de prepostos e auxílio de empregados. Inclui-se a atividade econômica de exploração industrial em estabelecimento agrário não previsto na CLT. Também foram equiparados no conceito de empregador rural a pessoa física ou jurídica que, habitualmente, em caráter profissional, e por conta de terceiros, execute serviços de natureza agrária, mediante utilização do trabalho de outrem (Brasil, 1973).

3.4 Segurado Especial e o Regime de Economia Familiar

A Constituição Federal de 1988 determinou que o Congresso brasileiro dispusesse tratamento diferenciado aos trabalhadores que laboram por conta própria ou em regime de economia familiar, da qual retiram a fonte de sua subsistência. (§8º, art. 195, CF/88; Agostinho, 2020, p. 168). Falamos dos segurados especiais.

Isto posto, no judiciário brasileiro, o conceito de segurado especial é divergente. Até o momento, editaram-se 68 súmulas pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, 12 súmulas tratam da matéria rural. Para esclarecer o conceito de segurado especial, é preciso buscar as definições em outras áreas, como a das ciências agrárias, pois a lei e a constituição referem-se somente ao rurícola. Deve-se analisar o segurado especial à luz dos valores e princípios trazidos na Constituição Federal da República que norteiam o nosso ordenamento jurídico, valorizando o valor social do trabalho, a segurança jurídica e o princípio da dignidade da pessoa humana. (Berwanger, 2022, p. 27).

Segurado especial é toda a pessoa física residente na área rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou no regime de economia familiar, ainda que com o eventual auxílio de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de produtor rural (proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgado, comodatário, ou arrendatário rural) que explore área de até 4 (quatro) módulos fiscais, ou de seringueira ou extrativista vegetal, pescador artesanal ou a este assemelhado. (Agostinho, 2020, p. 168).

O segurado especial é a única espécie de segurado que é exclusivamente rural (uma vez que o empregado, o esporádico e o avulso podem ser tanto urbanos quanto rurais). O conceito trazido pela Constituição Federal de 1988: "O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (§8º do art. 195; Porto, 2024, p. 230).

A Lei 8.213 de 1991, que trata dos Benefícios da Previdência Social, também trouxe o conceito de segurado especial, *in verbis*:

a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: a)

produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: 1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; 2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei 9.985, de 8 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida. c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (Inciso VII, do artigo 11).

A definição de Regime de Economia Familiar também foi trazida na Lei de Benefícios da Previdência Social, vejamos:

“Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

Inciso VII - como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatários rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

§ 1º. Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados”.

Portanto, podemos compreender que o trabalho em regime de economia familiar é toda a atividade desenvolvida pelo mesmo núcleo familiar, de pequeno porte, onde os membros desta família colaboram e laboram, sem vínculo empregatício, visando garantir a sua subsistência. O regime de economia familiar é considerado um requisito comum a todas as espécies de segurado especial (Porto, 2024, p. 234).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os trabalhadores rurais que exercem suas atividades em regime de economia familiar contribuirão com a seguridade social mediante aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da sua produção, *in verbis*:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Art. 195, inc. III, § 8º)

Os trabalhadores rurais pertencentes à mesma família que laborem em condições de mútua dependência e colaboração visando a sua subsistência são enquadrados no regime de economia familiar. Nesses casos, não podem ser considerados como empregados rurais, até porque não estão presentes os elementos caracterizadores das relações de emprego, como subordinação e remuneração.

No regime de economia familiar, estão inseridos os produtores rurais, o parceiro, o meeiro e o arrendatário agrícola, os pescadores artesanais e assemelhados, que exercem as suas atividades com o indispensável auxílio dos familiares, havendo dependência e colaboração mútua. Recebem proteção legal e são considerados por lei segurados especiais e obrigatórios do RGPS.

Não pairam dúvidas de que os segurados especiais fazem parte da previdência social, permitindo que os trabalhadores rurais possam gozar dos mesmos direitos que os trabalhadores urbanos, visto que o artigo 7º da constituição federal incluiu a previdência como um direito social, equiparando as duas categorias (Berwanger, 2022, p. 154).

3.5 Proteção Social do Trabalhador Rurícola

O direito à proteção social do trabalhador tem sua gênese umbilicalmente relacionada ao desenvolvimento da sua estrutura e da discussão histórica sobre quais deveriam ser as suas funções. O Estado possui, entre as suas funções, a proteção social dos indivíduos em relação a eventos que lhe possam causar dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de subsistência por conta própria, pela atividade laborativa. Tal proteção, que tem formação embrionária do Estado Moderno, encontra-se consolidada nas políticas de Seguridade Social, dentre as quais se destaca, para os fins, a Previdência Social. (Castro, Lazzari 2018, p. 41).

O conceito trazido pela doutrina, “*proteção social, portanto, é o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais, mais especificamente, às necessidades individuais que repercutem sobre os demais indivíduos e, em última análise, sobre a sociedade*”. (Leite, *apud* Castro; Lazzari, 2018, p. 42).

Os trabalhadores rurais passaram a ter maior proteção com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, todos os trabalhadores passaram a ter maior proteção, como a tipificação do crime de retenção dolosa salarial, redução da jornada de trabalho para 44 horas, adicional de hora extra, terço constitucional das férias, salário-maternidade de 120 dias, licença paternidade, décimo terceiro, dentre outros. Para os trabalhadores rurais, a constituição trouxe um marco histórico, a equiparação dos direitos sociais com os trabalhadores urbanos. (Berwanger, 2022, p. 48).

É de se notar que, alçada à importância constitucional, o tratamento jurídico do trabalhador rural, pela valia intrínseca humana, passou a compor a ordem dos bens jurídicos tutelados pela mais importante fonte do direito, dotando-o de máxima eficácia. (Muradas, *apud* Berwanger, 2022, p. 48).

3.6 Agricultura Familiar

Como apontam Schneider e Cassol (2013), o terno da agricultura familiar já

existia em movimentos sociais, nas estatísticas e nos trabalhos acadêmicos, tendo grande relevância, uma vez que a maioria dos estabelecimentos rurais é composta por agricultores familiares. O termo agricultura familiar foi reconhecido legalmente, uma vez que a Lei Federal nº 11.326 de 2006 introduziu a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais Familiares, regulando as questões que envolvem as atividades no meio rural.

De acordo com a Lei nº 11.326 de 2006, são considerados agricultor familiar e empreendedor familiar rural aqueles que, além de praticar exclusivamente as atividades no meio rural, atendam os seguintes requisitos: não sejam possuidores de propriedade rural maior que 4 módulos fiscais, que tenham predominantemente a utilização da mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento, tenham o percentual mínimo da renda familiar originada de atividades rurícolas ou do estabelecimento rural, conforme patamar estabelecido pelo poder executivo, dirijam o estabelecimento ou empreendimento com a família (Brasil, 2006).

A atividade da Agricultura Familiar é regulamentada pelo Decreto nº 9.064 de 2017, definindo o módulo fiscal como a única medida agrária para a classificação fundiária dos imóveis rurais, expressa em hectares e calculada pelo Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária – INCRA. A agricultura familiar é uma atividade que possui muito valor e importância, pois estamos falando de atividades que são desenvolvidas por membros de uma mesma família, que contribuem com a produção de alimentos, fazem parte de um contexto social muito importante e estão em contato direto com o meio ambiente e seus recursos.

Conforme a opinião de Schneider (2006), a agricultura familiar ganha legitimidade social, política e acadêmica, isso se justifica em razão de que a agricultura familiar faz parte dos discursos de movimentos sociais, rurais, órgãos governamentais e não-governamentais (ONGs), e está presente nos segmentos acadêmicos e de pesquisa das Ciências Sociais, que tornam a agricultura e o espaço rural fonte de seus estudos.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), do total de estabelecimentos agropecuários e aquicultores nacionais, cerca de 76,8% correspondiam à agricultura familiar. Portanto, conforme o último censo realizado em meados de 2017, a agricultura familiar demonstra ser a maior atividade econômica das regiões brasileiras, contribuindo com a distribuição de renda, produção de alimentos e a geração de milhões de empregos.

3.7 Desenvolvimento Rural Sustentável

Ao falarmos do Desenvolvimento Rural, falamos de uma área interdisciplinar que passou a ser interesse de inúmeros pesquisadores, de algumas categorias de profissionais como engenheiros, agrônomos, biólogos, geógrafos, zootecnistas, e também, dos produtores rurais. O termo Desenvolvimento Sustentável foi apresentado na RIO92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (CMMAD), e ficou oficialmente definido como:

Um processo de mudança no qual a exploração de recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a

mudança institucional estão de acordo com as necessidades da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades (United Nations, 2026).

A CMMAD definiu o desenvolvimento sustentável como o “desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações, é o desenvolvimento que não esgota os recursos” (United Nations, 2026).

De acordo com Enrique Leff (2001), o desenvolvimento sustentável pode ser definido como um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção e dos modos de vida das populações que habitam o planeta. Ao falarmos do desenvolvimento rural sustentável, falamos de um modo de viver, em que a população ocupa os recursos naturais com o intento de suprir as necessidades humanas, visando a preservação e sustentabilidade do meio em que vive.

O homem sempre tirou do plano os recursos necessários para a sua sobrevivência, bem como os recursos necessários para o desenvolvimento tecnológico e industrial dos países e comunidades. A forma em que os recursos são retirados do nosso planeta e do meio ambiente, muitas vezes ocorre a agressão, conseqüentemente, levando à escassez dos recursos. O Desenvolvimento Rural Sustentável é uma área que defende que o meio rural possa se desenvolver de uma forma que haja o respeito e a proteção do meio ambiente, o que torna fundamental a realização de estudos e pesquisas sobre esse tema.

Estamos falando de uma forma de viver no meio rural, que almeja uma agricultura eficiente e rentável, sem agredir o meio ambiente. Trata-se da utilização dos recursos naturais com sabedoria, e da utilização do solo, dos rios e dos recursos energéticos com sabedoria, visando uma vida sustentável e que alcance a produção de renda, a subsistência da agricultura familiar e a geração dos alimentos que são levados à mesa das sociedades.

Um dos principais objetivos do desenvolvimento rural sustentável deve ser o de aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e a ampliação da segurança alimentar, e aponta que para atingir estes objetivos numerosos obstáculos devem ser rompidos, sobretudo na implantação de novas tecnologias sustentáveis.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, por meio da Agenda 21, fomentou um plano assinado pelos 179 países participantes da Rio 92, que visa o desenvolvimento rural e agrícola sustentável, estabelecendo como objetivo, *in verbis*:

Aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e incrementar a segurança alimentar”. Isso envolverá ações na área da educação, o uso de incentivos econômicos e o desenvolvimento de tecnologias novas e apropriadas, dessa forma assegurando uma oferta estável de alimentos nutricionalmente adequados, o acesso a essas ofertas por parte dos grupos vulneráveis, paralelamente à produção para os mercados; emprego e geração de renda para reduzir a pobreza; e o manejo dos recursos naturais com a proteção do meio ambiente.

Para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, é necessário a adoção de uma série de medidas, entre elas: a geração de fontes alternativas de energia que preservam o meio-ambiente, manejo florestal com a implantação do Selo Verde para todos os produtores de origem comprovada, eliminar a pesca predatória visando a criação dos animais e peixes marinhos em cativeiros específicos, fomentar os programas de reciclagem e de tratamento e eliminação de resíduos a nível global, incentivar o consumo consciente pela população, incentivar a diminuição da emissão de gases poluentes na atmosfera, em especial a diminuição do Dióxido de Carbono (CO²), produção de alimentos orgânicos e agroecológicos, preservar a biodiversidade presente na fauna e flora. (Freitas, *apud* Steding, 2017, p. 41).

O Brasil tem um grande desafio para conseguir implementar totalmente o desenvolvimento agrícola e rural em todo o território, visto que possui um grande estágio de degradação dos ecossistemas provocados especialmente pela intensa atividade agropecuária. De outro lado, precisa promover e consolidar o sistema produtivo alternativo e o desenvolvimento rural em bases sustentáveis.

A transição do atual modelo de exploração rural e agrícola deve acontecer para as formas mais sustentáveis, visando o desenvolvimento rural, visto que o nosso país possui um grande crescimento econômico e populacional, visando a diminuição das desigualdades sociais, da miséria e da fome, ensejando a preservação de todos os recursos naturais e da capacidade produtiva dentro dos nossos ecossistemas.

Para alcançarmos o desenvolvimento rural, se faz primordial desenvolver uma agricultura eficiente e rentável. Portanto, o setor agrícola deve estar mais atento às questões ambientais, vendo a agricultura familiar como a grande propulsora do desenvolvimento rural sustentável. (Lacki; Kamiyama, *apud* Steding, 2017, p. 34).

A agricultura familiar é essencial para a produção de alimentos no Brasil, mas enfrenta dificuldades como falta de mão de obra, assistência técnica, degradação do solo e intoxicação por agrotóxicos. É importante construirmos políticas públicas que ensejem o desenvolvimento sustentável no meio rural. Nesse sentido, caberá aos agricultores familiares a adoção de medidas sustentáveis visando aumento da renda e produtividade, contornando os problemas socioeconômicos e ambientais, mostrando resultados positivos e viabilidade socioeconômica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a proteção social dos trabalhadores, em especial a do trabalhador rural, inserida pela Constituição Federal de 1988, trouxe um marco importante ao desenvolvimento da agricultura familiar, em especial dos trabalhadores rurais que laboram individualmente ou no regime de economia familiar, que é vista como “agricultura de subsistência”.

Diante das inúmeras mudanças na legislação, baseados nos exemplos da previdência social inglesa, a atual Constituição Federal da República, promulgada em 1988, nos trouxe um novo paradigma na conquista dos direitos sociais e fundamentais, que estão inseridos na carta magna, visando a aplicação das leis previdenciárias, à luz dos princípios da igualdade, da dignidade da pessoa humana, visando a segurança

jurídica e a equidade de todos os indivíduos.

A Constituição Federal de 1988, lei máxima no ordenamento jurídico pátrio, almejando o bem-estar social de todos os indivíduos, dispõe uma série de direitos e garantias fundamentais, tendo como base o Princípio da Dignidade Humana. Nesse sentido, determinou a igualdade no tratamento entre as classes de trabalhadores urbanos e rurais, classificando o trabalho, a previdência social e a assistência aos desamparados como direitos sociais. Ainda, determinou tratamento diferenciado aos trabalhadores rurais e aos segurados especiais que laboram individualmente ou no regime de economia familiar, visando garantir a sua subsistência e o amparo na velhice.

Isto posto, destaca-se a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos, geração de renda e empregos, além do seu caráter de subsistência. Portanto, deve-se cada vez mais valorizar a atividade da agricultura familiar, além do fomento de Políticas Públicas que ensejam o desenvolvimento sustentável no meio rural, visando a sustentabilidade, o cuidado com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o progresso no âmbito socioeconômico e ambiental, e a garantia de um futuro para a geração atual e futura.

REFERENCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual**. Janete Lucia Wilhelm Berwanger, 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022. 436p.

BRASIL. **Decreto-Legislativo nº 5, de 1993**. Aprova o texto da Convenção nº 141 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa às organizações de trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social, adotada em Genebra, em 1975, durante a 60ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1993/decretolegislativo-5-1-abril-1993-358299-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 18 abril 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973**. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm Acesso em: 06 fev. 2026.

CASTRO. Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO**. Cepea, 17/06/2025. Disponível em: <https://www.cepea.org.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx#:~:text=Diante%20disso%2C%20considerando%2Dse%20tamb%C3%A9m,%2C5%25%20registrados%20em%202023.> Acesso em: 19 abril 2025.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro – Agricultura Familiar**, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773> Acesso em: 06 fev. 2026.

MEIRELLES, Mário Antônio. **A evolução histórica da seguridade social – aspectos históricos da Previdência Social no Brasil**. Disponível em: <https://oabpa.org.br/noticias/a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Acesso em: 17-março-2025 às 08:54 horas.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. Texto para Discussão nº 379. **Impactos da Seguridade Social: Alguns Aspectos Conceituais**. Agosto de 1995. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0379.pdf. Acesso em: 06 fev. 2026.

PORTO, Rafael Vasconcelos; ARAUJO, Gustavo Beirão. **Manual de Direito Previdenciário**. Indaiatuba, SP: Editora, 2024.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à lei de benefícios da previdência social: lei 8.213 de 24 de junho de 1991**. Curitiba: Alteridade, 2022.

SCHNEIDER, Sérgio. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. *In*: Froehlich, J. M.; Vivien Diesel. (Org.). **Desenvolvimento Rural - Tendências e debates contemporâneos**. Ijuí: Unijuí, 2006. <https://www.ufrgs.br/pgdr/wp-content/uploads/2021/12/386.pdf> Acesso em: 12 junho 2025.

SCHNEIDER, Sergio. CASSOL, Abel. **AAgricultura Familiar No Brasil**. Setembro de 2013. Documento N° 145. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1438617722145AgriculturaFamiliarBrasil_ShneiderCassol_editado.pdf Acesso em: 07 nov. 2025.

STEDING, Adriana. **Agricultura familiar e as tecnologias para a produção no contexto do desenvolvimento rural sustentável**. Marechal Cândido Rondon, 2017. 100 f.

UNITED, Nations. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junho de 1992**. 2026, Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> Acesso em: 06 fev. 2026.

VIEIRA, Kelly Cristina. **Trabalhador Rural**. Campo Grande. Comtemplar, 2013.

Histórico

Recebido em: 20 ago. 2025. **Aprovado em:** 06 fev. 2026. **Publicado em:** 06 abr. 2025.

[artigo original]

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E FAKE NEWS: O ANONIMATO EM REDE COMO AMEAÇA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DEMOCRACIA

David Roverso Musso¹

Resumo

O presente artigo analisa os impactos do anonimato digital na disseminação de notícias falsas e os reflexos sobre os direitos fundamentais e o regime democrático. A pesquisa parte da premissa de que a liberdade de expressão, embora constitucionalmente garantida, encontra limites normativos quando confrontada com práticas que distorcem a verdade e comprometem a formação livre da opinião pública. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e teórico-analítica, baseada em revisão bibliográfica e documental. Nesse contexto, demonstra-se que o jornalismo profissional é colocado em posição de desigualdade, por se submeter a rígidos deveres de responsabilidade editorial dos quais os usuários comuns, muitas vezes anônimos ou identificados por perfis falsos, em regra estão dispensados. Evidencia-se que o ambiente das redes sociais, marcado pela ausência de curadoria profissional, pela arquitetura algorítmica segmentada e pela leniência quanto à criação e manutenção de perfis inautênticos, potencializa a propagação das chamadas *fake news*. Conclui-se pela necessidade de revisão do marco normativo vigente, com destaque para o enfrentamento do anonimato digital e para o reconhecimento da responsabilidade civil das plataformas, como pressupostos para a preservação da democracia e da liberdade de expressão em patamar minimamente informado.

Palavras-chave: liberdade de expressão; *fake news*; direitos fundamentais; jornalismo; democracia.

FREEDOM OF EXPRESSION AND FAKE NEWS: THE THREAT OF DIGITAL ANONYMITY TO FUNDAMENTAL RIGHTS AND DEMOCRACY

Abstract

This article examines the impacts of digital anonymity on the dissemination of fake news and its effects on fundamental rights and the democratic regime. The research is based on the premise that freedom of expression, although constitutionally guaranteed, is subject to normative limits when confronted with practices that distort the truth and undermine the free formation of public opinion. The study adopts a qualitative, exploratory and theoretical-analytical approach, grounded in bibliographical and documentary review. It shows that professional journalism is placed at a structural disadvantage, as it is subject to strict standards of editorial responsibility from which

¹ Doutorando em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Mestre e bacharel Direito, bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo. Advogado e Jornalista. E-mail: drmusso@hotmail.com.

ordinary users, often anonymous or operating fake profiles, are largely exempt. The analysis demonstrates that the environment of social networks, characterized by the absence of professional content curation, segmented algorithmic architectures and leniency regarding the creation and maintenance of inauthentic accounts, enhances the spread of fake news. The article concludes that the current regulatory framework must be revised, particularly through measures addressing digital anonymity and recognizing the civil liability of platforms, as essential conditions for safeguarding democracy and ensuring freedom of expression on an adequately informed basis.

Keywords: freedom of expression; *fake news*; fundamental rights; journalism; democracy.

1 INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão é uma das garantias estruturantes da ordem constitucional brasileira, reafirmada como condição indispensável ao funcionamento do Estado Democrático de Direito. Ao longo da história, essa liberdade tem sido o alicerce do jornalismo profissional, que exerce papel fundamental na difusão da informação, na formação da opinião pública e no controle social dos poderes instituídos. Contudo, os avanços tecnológicos da comunicação e a consolidação das redes sociais como principais meios de acesso à informação alteraram profundamente o ecossistema informacional contemporâneo.

Nesse novo ambiente digital, marcado por algoritmos de segmentação, ausência de curadoria editorial e facilidade de anonimato, a liberdade de expressão passou a ser explorada como escudo para práticas que violam frontalmente outros direitos fundamentais. As chamadas *fake news* – conteúdos fabricados, com intenção de enganar e causar dano – encontraram nas redes sociais um terreno fértil para sua difusão massiva e veloz, com graves implicações para a integridade da informação, para a reputação de indivíduos e instituições, e para o próprio regime democrático.

O jornalismo profissional, por sua vez, permanece submetido a normas rigorosas de responsabilidade, enquanto os usuários anônimos ou identificados por perfis falsos escapam a qualquer forma de controle ou sanção. Essa assimetria normativa compromete a isonomia entre os atores que produzem e compartilham conteúdo e enfraquece os mecanismos institucionais de responsabilização.

Este trabalho tem o objetivo examinar, sob a perspectiva constitucional e democrática, os efeitos do anonimato em rede na propagação de notícias falsas, além das repercussões para os direitos fundamentais e para a democracia. Parte-se da hipótese de que a liberdade de expressão, embora essencial, não é um direito absoluto e deve ser harmonizada com outros bens jurídicos igualmente tutelados.

O estudo busca demonstrar que a ausência de controle sobre perfis anônimos, associada à mercantilização da atenção do usuário, constitui grave omissão do ordenamento jurídico contemporâneo e demanda medidas urgentes de responsabilização das plataformas e revisão do marco normativo vigente.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e teórico-analítica, estruturada a partir de revisão bibliográfica e documental. O estudo examina literatura nacional e internacional sobre liberdade de expressão, anonimato digital, desinformação e responsabilidade civil das plataformas, além de relatórios técnicos,

estudos empíricos e documentos produzidos por instituições e veículos jornalísticos.

O recorte temporal concentra-se no período compreendido entre 2010 e 2025, correspondente à consolidação das redes sociais como ambiente predominante de circulação de informação e ao crescimento global da preocupação com a desinformação digital. A seleção das fontes obedeceu a dois critérios principais: (i) relevância teórica, privilegiando autores de referência para a compreensão dos impactos sociais e jurídicos das plataformas digitais; e, (ii) pertinência temática, considerando estudos que analisam o fenômeno das *fake news*, a arquitetura algorítmica das redes e os limites constitucionais da liberdade de expressão.

A análise das informações coletadas foi conduzida sob o método crítico-interpretativo, articulando o referencial teórico ao exame de manifestações normativas, dados estatísticos amplamente divulgados e exemplos concretos de disseminação de desinformação nas plataformas. Não foram utilizados instrumentos quantitativos, pois o objetivo do estudo não é mensurar estatisticamente o fenômeno, mas compreender os contornos jurídicos e democráticos a partir de evidências qualitativas consolidadas.

Reconhece-se como limitação da pesquisa o uso predominante de dados secundários, consequência natural da rapidez com que as práticas digitais se transformam, além da ausência de investigação empírica de campo. Isso não compromete a validade do estudo, mas estabelece os limites do seu alcance. Ainda assim, o método adotado revela padrões relevantes, evidencia tensões normativas e expõe lacunas regulatórias que ajudam a iluminar o debate sobre a responsabilidade das plataformas e sobre a necessidade de enfrentar o anonimato digital no ambiente democrático contemporâneo.

Para desenvolver essas questões, o trabalho é organizado em três eixos centrais. No primeiro, examina-se a evolução da comunicação em rede e a transformação do ambiente informacional que permitiu a expansão das *fake news*. No segundo, discute-se a liberdade de expressão no marco constitucional brasileiro e a assimetria normativa que distingue o jornalismo profissional dos usuários anônimos das plataformas. Por fim, analisa-se a relação entre anonimato digital, desinformação e responsabilidade civil das empresas de tecnologia, apontando os desafios regulatórios e as implicações para a preservação da democracia.

2 A COMUNICAÇÃO SOCIAL EM REDE

A popularização da comunicação social na internet teve seus primeiros registros na década de 1990. As conexões iniciais, feitas por usuários comuns, ocorreram na esteira da difusão dos computadores pessoais. Naquele período, os equipamentos passaram a ser vendidos com componentes que permitiam esse tipo de acesso, até então restrito à indústria e a grandes conglomerados.

O modo de interação dos usuários, contudo, era muito diferente do atual – especialmente no que se refere à instantaneidade e à onipresença. Nos tempos em que “tudo era mato” – expressão popular nas redes sociais para se referir aos primórdios da internet – a navegação estava condicionada à temporalidade. Para acessar a rede, era necessário submeter-se a conexões precárias, de baixa qualidade e com custo elevado em comparação com os padrões atuais de conexão e consumo.

No Brasil, em especial, o acesso à internet era feito, em sua maioria, por conexões

discadas, geralmente durante a madrugada e nos fins de semana. Entre a meia-noite e as 6 horas da manhã, e das 12 horas de sábado até as 6 horas da manhã de segunda-feira, o custo da ligação era fixo, independentemente do tempo de conexão. Fora desses períodos, o acesso via fax-modem era tarifado por minuto de uso, o que tornava a navegação significativamente mais cara.

Para além da questão temporal, os primeiros momentos da popularização da internet revelam um aspecto comportamental relevante quanto ao padrão de consumo do usuário: a solidão. O destino mais comum dos conectados era a busca por informações em blogs e fóruns, além do acesso a conteúdos armazenados em repositórios de mídia. Ou seja, tratava-se de uma experiência marcada por comunicação unidirecional e monomodal, sem interação imediata ou efetiva entre quem produzia e quem recebia o conteúdo (Santaella; Lemos, 2010, p. 57).

Esse estágio inicial contribuiu para o surgimento de um fenômeno que se tornaria, anos depois, a essência das redes: a “tribalização” – a formação de comunidades de interesse em torno de temas altamente segmentados e específicos, condensações momentâneas e fluidas, porém de forte envolvimento emocional (Maffesoli, 1998, p. 107).

Na segunda metade dos anos 1990, surgiu uma plataforma considerada por muitos o embrião dos sites de redes sociais, embora a comunicação na internet ainda se mantivesse no contexto monomodal característico daquela geração. Em 1996, foi lançado o primeiro programa de mensagens instantâneas interpessoais a ganhar popularidade global: o ICQ. O aplicativo é amplamente visto como revolucionário por inaugurar a possibilidade inédita de comunicação em tempo real em rede – um marco que impulsionaria ainda mais as interações digitais.

As características e os padrões de comportamento dos usuários em rede na última década do século XX definem o que se convencionou chamar de Web 1.0 – a primeira fase de desenvolvimento da internet. Essa fase somente foi superada com o efetivo surgimento dos sites de redes sociais, nos anos 2000, movimento conhecido como Web 2.0. Essa transição se consolidou com o lançamento e a popularização de plataformas como MySpace, Orkut e LinkedIn, que passaram a oferecer ferramentas específicas de promoção de um relacionamento mais dinâmico e segmentado entre os usuários (Hornik, 2005).

O grande marco dessa nova fase é a ruptura com o padrão de solidão do usuário. Essa transição foi viabilizada, sobretudo, pela evolução tecnológica – que aprimorou a qualidade das conexões e dos dispositivos de acesso – e pela reinvenção da internet como uma rede dinâmica, concebida para facilitar o contato social e a interação efetiva entre os usuários, em ambientes organizados sob a lógica de plataformas digitais (Amaral, 2016, p. 22).

As redes sociais passaram a concentrar, em um único ambiente, os antes dispersos grupos de interesse específico, reforçando o processo de ‘tribalização’. Mais do que organizar essas comunidades, as plataformas passaram a permitir a interação coletiva — e não apenas interpessoal, como ocorria na primeira geração de relacionamentos online. “O aspecto central desta etapa é a possibilidade de, dentro de cada plataforma, o usuário criar e descobrir a própria rede” (Colombo, 2018, p. 26).

A melhoria nas condições de acesso do usuário à internet rompe também com a ideia de temporalidade. As conexões deixam de ser delimitadas pela qualidade deficitária

ou pelo custo elevado da tarifa para manter o usuário conectado e preso a uma linha telefônica. No Brasil, esse fenômeno passa a ser observado de forma mais intensa a partir do ano 2000, quando é lançada a conexão de banda larga, em escala comercial. Com a tecnologia ADSL,² o usuário passou a pagar uma mensalidade pelo acesso ilimitado, deixando para trás a tarifação por minuto. A velocidade das conexões saltou de 56 para pelo menos 256 kilobytes por segundo — podendo alcançar até 2000 kilobytes, dependendo do plano contratado (Folha de São Paulo, 1999).

Com menos barreiras técnicas, o perfil do conteúdo consumido também se transformou. Deixaram de predominar os materiais arquivados em repositórios de mídia, fóruns e blogs. O foco passou a ser o fluxo contínuo de informações geradas por outros usuários, que também assumiram o papel de produtores de conteúdo dentro de suas respectivas ‘tribos’. A circulação tornou-se instantânea e a presença do indivíduo na rede, constante — acessando, produzindo e se expondo de forma permanente (Santaella; Lemos, 2010, p. 59).

Essa lógica pôs fim à noção de distância a ser percorrida pela informação. Os fatos são instantâneos em todo o planeta, tanto na teoria quanto na prática (Bauman, 1999, p. 22). Ao contrário da presunção do senso comum, o aumento da conectividade não tornou as pessoas menos propensas às interações sociais, quando se voltam para os dispositivos. Na verdade, os usuários da internet passam a ser mais sociáveis, a terem mais amigos e serem politicamente mais ativos do que os indivíduos que não estão conectados (Castells, 2006, p. 23).

Nesse novo ecossistema digital, estar presente e inserido no fluxo contínuo de interação passou a ser uma exigência. No universo online contemporâneo, o passado perde relevância rapidamente: o presente se torna passado em questão de segundos. A “conexão é tão contínua a ponto de se perder o interesse pelo que aconteceu dois minutos atrás. Apenas o movimento do agora interessa” (Castells, 2006, p. 62).

Embora não haja consenso acadêmico quanto aos critérios exatos que definem uma rede social, há certo acordo sobre alguns elementos essenciais. São eles: a possibilidade de criação de perfis únicos de identificação; a articulação de contatos e conexões públicas com outros usuários; a produção de conteúdo próprio; e o consumo ou interação com informações produzidas por terceiros na mesma rede (Ellison; Boyd, 2013, p. 157). A esses elementos somam-se outros dois: a intercambialidade, que permite o acesso multiplataforma (não apenas por computadores, mas também por dispositivos móveis como smartphones e tablets); e a sistematização dos dados gerados pelos usuários, por meio de algoritmos (Santaella; Lemos, p. 61-62).

Esses códigos conferem à plataforma a capacidade de mensurar a relevância de um conteúdo e direcioná-lo ao público mais propenso a interagir com ele (Gillespie, 2018, p. 97). Os algoritmos, em particular, são considerados como o elemento mais sensível das redes sociais, na atualidade. Se, por um lado, são responsáveis por alimentar o usuário com o conteúdo que é do seu interesse; por outro, impossibilitam que esse mesmo usuário seja exposto ao contraditório e a conteúdos que divirjam, via de regra, do seu modo de pensar.

A codificação é usada invariavelmente pela plataforma como ferramenta de

² *Assymetrical Digital Subscriber Line*, ou Linha Digital Assimétrica para Assinante, em tradução livre.

identificação de um perfil de interesses do usuário, do ponto de vista comercial. Por meio dos algoritmos, a rede social passa a poder oferecer uma publicidade personalizada ao usuário (Basan; Faleiros Júnior, 2020, p. 3).

Com base no comportamento do perfil na rede social, a plataforma realiza uma coleta de dados pessoais sensíveis que passam a compor a identidade algorítmica daquele usuário da plataforma (Cerqueira; Oliveira, 2022, p. 75). Esse conjunto de informações concede à rede uma capacidade de antecipação de comportamentos futuros, por meio da presunção. Ou seja, para além de dar à rede a capacidade de direcionar o conteúdo que é do interesse daquele perfil, concede também a oportunidade de lhe ofertar produtos e experiências comerciais (Gillespie, 2018, p. 102).

Em última análise, o usuário da rede social, ainda que não precise pagar pelo acesso, ofertado no geral de forma gratuita, passa a ser considerado um consumidor em potencial para a plataforma, já que a rede social se mantém operando, do ponto de vista financeiro, por meio da venda de anúncios, que podem ser comercializados de acordo com esse perfil detalhado de público-alvo, gerado pelo código algoritmo (Basan; Faleiros Júnior, 2020, p. 4).

O aprimoramento pelas plataformas da capacidade de ler o comportamento e definir perfis padrão de usuários é a grande novidade a partir dos anos de 2010 (Hornik, 2005). O Facebook e o Google se notabilizaram na construção desse modelo de negócio, que desperta preocupações legítimas do ponto de vista da privacidade do usuário – e de um eventual comportamento ilegítimo das redes sociais na extração de dados pessoais, mercantilização e indução a uma padronização de comportamentos, que teria resultado no chamado Capitalismo de Vigilância.

Diferente das formas tradicionais de exploração capitalista centradas na produção de bens e serviços, esse novel modelo de capitalismo transforma o comportamento humano em matéria-prima para análise preditiva e direcionamento comercial. Ao mapear padrões de navegação, preferências e até reações emocionais, as empresas de tecnologia passam a antecipar e influenciar decisões de consumo, moldando experiências personalizadas, porém altamente controladas (Zuboff, 2015, p. 85).

Mesmo a partir dessa robusta evolução tecnológica, havida nas duas primeiras décadas dos anos 2000, a denominada Web 2.0 persiste como geração contemporânea do desenvolvimento da internet; predominante nos dias atuais, quando considerados os elementos e características descritos até aqui.

Não pode passar despercebido, porém, o fato de que estudiosos do tema já tratam há muito de uma nova geração, que deve chegar com a promessa de revolucionar mais uma vez o modo como é entendida a conexão em rede. Trata-se da Web ao Quadrado, que amplia as bases da Web 2.0 ao integrar a internet das coisas, sensores e dados em tempo real, conectando máquinas e objetos cotidianos à rede (Battelle; O'Reilly, 2009, p. 2).

Os algoritmos da Web 2.0, com sua capacidade de fomento à reunião de grupos 'tribais', de nichos particularmente específicos, aliado ao desenvolvimento tecnológico que viabiliza a presença cada vez mais constante, onipresente do usuário em rede, fez por explodir a audiência das redes sociais. Para além de ser fonte do fluxo contínuo de informação, as novas mídias passaram a predominar como local de consumo da informação jornalística – tão fundamental à manutenção da democracia.

Dados de 2025 mostram que 82% dos brasileiros consomem conteúdo jornalístico em smartphones – em 2013, apenas 23% do público preferia o dispositivo. Já as redes sociais são consideradas fontes de informação e consumo de notícia para 54% dos brasileiros – mais da metade da população. Os veículos on-line, considerando redes sociais e portais de notícia, são as principais fontes de informação para 78% da população (Newman *et al.*, 2025, p. 123).

O que também chama a atenção é que as plataformas já superaram antigos fenômenos de audiência. A televisão, por muito tempo preferência unânime, aparece somente como a terceira fonte de notícias mais consumida do país, com 54% das escolhas – em 2013, 75% da população do país consumia notícias por esta mídia. O jornal impresso, que chegou a ser fonte de informação de metade da população brasileira em 2013, hoje responde por apenas 10% da preferência.

Entre as redes sociais de maior audiência no que diz respeito à preferência para consumo de conteúdo jornalístico, o YouTube e o Instagram saem na frente, sendo os canais preferidos de 37% dos brasileiros. Na sequência aparecem o WhatsApp (36%), o Facebook (28%), o TikTok (18%), e o X (9%). Outro dado relevante é que 36% dos brasileiros afirmam compartilhar o conteúdo jornalístico consumido na internet, nas próprias redes sociais, ou via mensagem ou e-mail (Newman *et al.*, 2025, p. 123).

O compartilhamento do conteúdo consiste na própria lógica das redes sociais que caracteriza os tempos atuais. Para além de consumir o conteúdo online, os usuários agem como agentes impulsionadores da informação, aos pares das ‘tribos’ de que fazem parte (Boyd, 2010, p. 40). Na dinâmica da plataforma, “os públicos podem ser reatores, (re)fabricantes e (re)distribuidores, engajando-se em cultura e conhecimento compartilhados por meio do discurso e da troca social, bem como por meio de atos de recepção na mídia” (ITO, 2008, p. 2).

A principal diferença das redes sociais em relação aos veículos de comunicação tradicionais do passado – como são o jornal impresso, a televisão ou o rádio – é que nas redes não existe a figura de um curador de conteúdo profissional, como é o caso do editor-chefe das redações jornalísticas, por exemplo. No fluxo de informação produzido nas plataformas, não há a mediação entre o criador da informação e o público. Essa característica particular do compartilhamento de conhecimento em redes pode resultar em ao menos quatro disfunções.

A primeira delas é a replicação de conteúdos carentes de qualidade e de rigor técnico no processo produtivo (Boyd, 2010, p. 47). A visibilidade concedida a materiais desqualificados na essência, que não sobreviveriam ao crivo de um editor profissional. Para além disso, a lógica da ‘tribalização’, característica própria e marcante das redes, impõe um bloqueio ao conteúdo heterogêneo, aquele capaz de circular por coletividades variadas. A reunião de grupos muito segmentados e pouco relacionados entre si é responsável por criar um espaço onde certos conteúdos são proibidos, desmistificando a fantasia da rede “como um espaço de livres fluxos de informação” (Colombo, 2018, p. 43).

A segunda disfunção está relacionada à perda de contexto para o consumo da informação. Como a internet possibilita que os conteúdos permaneçam acessíveis por um período de tempo indeterminado, o consumo desse mesmo conteúdo pode acontecer, muitas vezes, distante das condições factuais da época em que fora criado (Boyd, 2010,

p. 49). A ausência de contexto tem sido interpretada como elemento-chave para o favorecimento da criação de boatos ou das teorias da conspiração (Wardle; Derakhshan, p. 51).

O terceiro problema decorre do segundo: “a ameaça à noção de autenticidade dos materiais em circulação na rede, proveniente da propriedade de replicabilidade” (Colombo, 2018, p. 43). A possibilidade de que a informação originalmente criada possa ser adulterada, independentemente da motivação – que pode variar desde razões estéticas ou funcionais até propósitos políticos. Num cenário já afetado por uma perda de contexto para a interpretação do conteúdo, essa disfunção pode assumir contornos potencialmente perniciosos (Boyd, 2010, p. 53).

A última disfunção é o reforço dos próprios vieses. O fato de as redes sociais serem responsáveis por ecoar o conteúdo que “reforça ideais e opiniões pré-estabelecidas” daquela ‘tribo’, afastando a informação que diverge do modo de pensar daquele grupo (Colombo, 2018, p. 44).

Essa característica reforça as redes sociais como um ambiente em que o diálogo com a divergência se torna cada vez mais difícil – se não, impossível. Não há receptividade ao diferente, ao compartilhamento de ideias (Gromping, 2014, p. 40). Com a falta de exposição ao pensamento e a diferentes costumes, desaparece também a tolerância. E esse é o ponto crucial para o surgimento de verdadeiros movimentos extremistas, que muitas vezes migram para o mundo fenomênico.

Exemplos desse tipo de comportamento podem ser extraídos de eventos contemporâneos, que atentaram contra a democracia e as instituições. Investigações policiais em curso e a própria cobertura jornalística dão conta de que a invasão do Capitólio, em Washington, nos Estados Unidos, em 6 de janeiro de 2021; e a depredação das sedes dos três poderes em Brasília, em 8 de janeiro de 2023 são apontados como eventos que têm relação direta com o discurso inflamado das redes.

3 O JORNALISMO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA ERA DAS REDES

É possível afirmar com segurança, sem recorrer a fontes doutrinárias de relevo, que o livre desempenho da atividade de jornalista se traduz no fiel exercício do direito à manifestação do pensamento. Revoluções foram travadas ao longo da história moderna amparadas no objetivo de informar, opinar e disseminar o pensamento. Tanto que a liberdade de expressão foi um dos motes da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade.³

Jornalismo é uma atividade intelectual e criativa. Intelectual porque exige estudo contínuo da sociedade que se pretende “interpretar”; e criativa, pela formulação diária de novas formas de narrar o que acontece no mundo, de inovar no modo com o qual se contam as histórias – certo que esta novação criativa deve se dar sempre em relação ao modo, nunca sobre os fatos (Traquina, 2005, p. 22).

³ Da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. “Art. 11º. A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei” (França, 1789).

Por isso, o jornalismo não se resume ao bom uso da técnica, ou ao domínio de linguagens, formatos e veículos discursivos. É na verdade profissão que exige o alinhamento do método com o intelecto. Esta busca criativa do jornalista em relação ao modo com o qual se contam histórias está intimamente vinculada ao exercício de liberdades sem as quais a democracia não pode ser imaginada. Faculdades que são essenciais para a “troca de ideias e opiniões” (Traquina, 2005, p. 23-24).

Se de um lado, a comunicação é o resultado das relações políticas; do outro, a própria ação política decorre da prática comunicativa (Amorim, 2019, p. 135). Do exercício dessas liberdades democráticas, derivam-se os direitos de informar e de ser informado. O primeiro, que se revela no direito de o jornalista livremente buscar as informações que julgue relevantes e, posteriormente, como dever de ofício, interpretá-las e transmiti-las à coletividade (Silva, 2005, p. 246); já o segundo consiste na faculdade de o cidadão buscar livremente a informação que deseja consumir (Nunes Junior, 2005, p. 133).

Na Constituição da República, há uma preocupação essencial com o direito fundamental à liberdade de expressão, tema que é objeto de diversos artigos do texto constitucional. O cuidado do legislador constituinte não acontece sem propósito. Decorre do contexto prévio à promulgação da Carta, de 21 anos de ditadura civil-militar, que não só suspendeu esta garantia, como torturou e matou quem se manifestava em sentido contrário aos propósitos do regime.

Do texto constitucional, extrai-se a garantia do acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte (Art. 5º, XIV); e a proibição de que nenhuma lei contenha “dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” (Art. 220, §1º). O exercício dessas liberdades, contudo, encontra um limite expresso na proibição do anonimato. Pela ótica da Lei Maior, toda manifestação decorrente do exercício dessas garantias deve ter autoria ou responsabilidade claramente identificada (Art. 5º, IV).

Mais uma vez, o cuidado do legislador constituinte não é infundado. A vedação ao anonimato está vinculada à garantia de uma eventual responsabilização, em caso de excesso, no exercício do direito. A dinâmica do texto constitucional revela que os direitos fundamentais não são absolutos, sequer ilimitados. São, em verdade, “necessariamente restringíveis, porque seu grau de aplicabilidade depende das condições fáticas e jurídicas” (Honório; Krol, 2007, p. 10), que são apresentadas pela própria realidade. Especialmente quando o mundo fático, externo ao texto constitucional, impõe desafios que também contribuem “para a limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais” (Sarlet, 2005, p. 160).

Nesse sentido, o exercício da liberdade de expressão não pode causar dano à esfera de direitos individuais do cidadão; não pode ser contrário a outros direitos fundamentais constantes na Constituição, como o respeito à dignidade da pessoa humana; não pode servir a propósitos que tentam se opor ou destruir o Estado Democrático de Direito. E quando o excesso acontece, o responsável precisa poder ser identificado, processado, julgado e punido, por mandamento do próprio texto constitucional, que assegura “o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem” (Art. 5º, V).

No âmbito das mídias tradicionais, tanto o jornalista quanto o editor e o veículo de comunicação podem ser identificados e responsabilizados em caso de excesso no

exercício da liberdade de expressão. A mesma lógica se aplica àqueles que, de forma dolosa, disseminam conteúdos que violam direitos fundamentais, coletivos ou difusos. Esse cenário, no entanto, se transforma radicalmente no contexto das redes sociais, nas quais o controle sobre a criação de perfis é praticamente inexistente. Qualquer indivíduo pode abrir uma conta anônima e difundir informações; ou ainda, assumir a identidade de pessoas fictícias para atuar nas principais plataformas digitais mencionadas neste trabalho.

Por meio de um perfil anônimo ou falso, um usuário pode criar e distribuir informação, independentemente de sua veracidade. E o mais curioso disso tudo é que as redes sociais não negam a existência dos perfis falsos. Exemplo disso é o movimento de compra do Twitter, pelo bilionário Elon Musk. Em março de 2022, o bilionário chegou a suspender o processo de compra da companhia, por suspeitar que o número de contas falsas poderia ser muito maior do que o divulgado: 5% dos 229 milhões de usuários ativos no mundo.

Somente essa cifra corresponderia a mais de 11 milhões de contas falsas na rede social (G1, 2022) – o mesmo número de habitantes do estado do Paraná, estimado pelo IBGE na última atualização do censo demográfico (IBGE, 2025). Na matemática do novo dono da rede social, porém, o número de contas falsas seria muito maior e corresponderia a 20% dos usuários ativos na plataforma. Nessa proporção, os perfis que não correspondiam a uma pessoa do mundo real saltariam dos 11 milhões, para cerca de 45 milhões – o mesmo número de habitantes do estado de São Paulo, o mais populoso do Brasil (IBGE, 2025).

O número de usuários ativos na plataforma é importante, pois agrega valor comercial à empresa, já que é muito comum a comercialização de ações pelas plataformas, no mercado de capitais. Uma caça às contas falsas poderia resultar em redução do valor da própria companhia. Por essa razão, o bilionário acusava a empresa de ser leniente em relação ao problema (CNN, 2022).

O argumento se tornava particularmente mais forte, quando a rede social teria ganho mais usuários do que o usual, a partir do anúncio da compra. Para a equipe de Musk, a suspeita era a de que o movimento tivesse acontecido de forma artificial, impulsionado por perfis robôs – os chamados *bots*. O imbróglio somente foi resolvido 6 meses depois, à bagatela de 44 bilhões de dólares. Até hoje não se sabe se as críticas do bilionário tinham fundamento, ou se consistiam em uma pressão para celebrar o negócio a um preço menor (G1, 2022). Após a concretização do negócio, a empresa fechou o capital e não publica mais as estatísticas sobre os usuários.

Outra rede social bastante popular, o Facebook, admite que cerca de 5% dos seus usuários são falsos. A plataforma tem cerca de 2,28 bilhões de contas ativas, sendo que 112 milhões delas são brasileiras. A plataforma permanece como a rede social com o maior número de usuários do país. Projetada a estimativa de 5% no número de contas falsas, o Facebook teria somente no Brasil cerca de 5,6 milhões de perfis falsos. Em todo o mundo, a cifra impressiona ainda mais: 114 milhões. Ou seja, cerca de 2 milhões a mais do que o total de perfis ativos brasileiros (Meta, 2025).

O indicador preocupa especialmente quando uma pesquisa aponta que 79% dos brasileiros afirmam ter recebido alguma notícia falsa pelas redes sociais relacionada às Eleições de 2022 (Lima, 2022) – o pleito elegeu, dentre outros, o presidente da

República e os governadores dos estados da federação. No mesmo ano, apenas 47% dos brasileiros disseram confiar na veracidade das notícias que consomem (Newman *et al.*, 2022, p. 117). Em 2025, o indicador o indicador caiu para 42% (Newman *et al.*, 2025, p. 123). A redução pode ser interpretada como uma tímida melhora no letramento do usuário que consome notícias na internet, que pode ter sido causada também pela permanência do conteúdo falso das redes.

A despeito do eventual questionamento quanto à metodologia acadêmica dos estudos mencionados, os números sugerem um alto poder destrutivo nas mãos dos perfis anônimos. É evidente que nem todas as contas falsas são utilizadas para fins perniciosos, como para realizar ofensas nas redes sociais ou divulgar notícias falsas. Fato é que todas elas se expressam de alguma forma na rede, mantendo o anonimato, o que, na letra da lei constitucional, seria ilegal. De todo modo, as contas falsas servem, manipuladas ou não por robôs, como instrumentos eficientes para a divulgação das *fake news*.

E nesse sentido, a combinação entre o elevado número de perfis falsos e a ampla circulação de desinformação demonstra que o ambiente digital brasileiro permanece particularmente vulnerável a ações coordenadas de manipulação. A presença de milhões de contas inautênticas cria um terreno fértil para a fabricação de narrativas que se reproduzem em alta velocidade e alcançam usuários que, mesmo desconfiados da veracidade do conteúdo, acabam expostos a um fluxo contínuo de informações distorcidas.

Esse cenário não apenas compromete a integridade do debate público, mas fragiliza a capacidade do cidadão de distinguir fatos de construções artificiais, prejudicando a formação da opinião e a própria ideia de deliberação democrática. A queda no índice de confiança das pessoas nas notícias revela outra dimensão desse problema: a erosão do pacto mínimo de credibilidade que sustenta qualquer comunidade democrática.

Quando o usuário se habitua a conviver com boatos, manipulações e conteúdos deliberadamente falsos, a percepção de que “tudo pode ser mentira” tende a se expandir e a contaminar inclusive as instituições legítimas – como a imprensa profissional, os órgãos públicos e as autoridades científicas. Esse enfraquecimento da confiança não apenas fragiliza o jornalismo, mas abre espaço para discursos extremistas, para a deslegitimação das instituições e para ataques diretos aos pilares do Estado Democrático de Direito.

O termo *fake news* se tornou popular no contexto das eleições norte-americanas de 2016, vencida por Donald Trump (Vitorino, 2020, p. 249). Tanto que foi escolhida como a palavra do ano, pelo Dicionário de Oxford. O vocábulo, disseminado a partir do contexto eleitoral, passou a ser objeto de conceituação e estudo da academia, no campo do Jornalismo, do Direito, mas também em áreas como a Ciência Política, as Ciências da Computação e a Psicologia (Colombo, 2018, p. 50).

Em linhas gerais, as *fake news* consistem em relatos que são fabricados de forma desconexa com a realidade, divulgados com o objetivo de enganar os usuários (Allcott; Gentzkow, 2017, p. 213). São artigos intencionalmente falsos, construídos com o propósito de induzir o leitor ao erro, por meio de uma falsa representação da realidade (Burshtein, 2017, p. 399). O gênero integra um espectro mais amplo de desordem informacional que pode assumir formas variadas, a depender da intenção do emissor de causar o dano

coletivo (Wardle, 2018).

O fenômeno mais pernicioso pode ser identificado por meio de duas características: a falta de autenticidade e a intenção de enganar (Bakir; Andrew, p. 155). Os criminalistas diriam que, para a caracterização desse tipo de prática, não bastaria a falsidade: exige-se também um elemento subjetivo equivalente ao dolo, entendido como a vontade consciente de produzir um resultado enganoso. A analogia é pertinente, pois o que distingue o erro jornalístico da *fake news* é justamente a intenção deliberada de manipular o destinatário – elemento recorrente nas definições acadêmicas de desinformação.

É fundamental destacar que o erro cometido por um jornalista não se enquadra no conceito de *fake news*. Como qualquer outro profissional, o jornalista pode ser induzido ao erro por uma fonte mentirosa ou, simplesmente, não dispor das informações necessárias à apuração completa dos fatos. “As reportagens erradas não envolvem uma intenção de enganar nem implicam a fabricação completa de uma história” (Burshtein, 2017, p. 400).

Diferentemente da notícia verdadeira, as *fake news* carregam um ou mais objetivos ocultos à intenção de enganar: destruição de reputações, prejudicar um adversário político ou, tão somente, alimentar o senso de desconfiança do leitor em relação à realidade, para que este fique mais suscetível à recepção de teorias conspiratórias no futuro – um agendamento de conteúdo mentiroso que faz o consumidor desconfiar cada vez mais da realidade.

Em qualquer desses propósitos, manter o anonimato é fundamental para o transgressor, pelo simples fato de tornar difícil a responsabilização. A intenção de enganar, que é uma das características das *fake news*, contraria o princípio basilar da legislação civil, que é o da boa fé objetiva. Para além disso, a mentira, no contexto das notícias falsas, tem o potencial de causar um enorme dano aos direitos fundamentais, sejam eles de natureza difusa ou coletiva.

Na lógica das redes sociais, o dano das *fake news* é potencializado. Com a arquitetura e os algoritmos privilegiando um ambiente altamente segmentado, esses grupos são inflamados com maior facilidade por conteúdos que julgam ser verdadeiros, mas que, na realidade, são histórias falsas, criadas para induzir à polarização. Assim, o resultado da interação acaba sendo uma versão mais radical do que aquela que as pessoas pensavam antes de conversarem umas com as outras (Sunstein, 2010, p. 58).

E nesse cenário não há como afastar a responsabilidade da plataforma. Se há uma facilidade para a criação de perfis anônimos ou falsos, isso somente ocorre por leniência da própria empresa, na ideia de que quanto maior o número de usuários, maior também é o valor de mercado da rede social. Do outro lado, porém, há um consumidor que cede os próprios dados, muitas vezes sem saber (Basan; Faleiros Júnior, 2020, p. 7); e que está em vulnerabilidade extrema (Verbicaro; Rodrigues; Ataídes, 2018). A responsabilização das corporações, nesse cenário, parece não apenas lícita, como necessária para a proteção dos direitos fundamentais e da própria democracia, dos resultados da matemática dos algoritmos.

4 CONCLUSÃO

Os dados e aportes teóricos reunidos ao longo deste artigo permitem afirmar que o ambiente das redes sociais digitais constitui um espaço privilegiado para a circulação

de desinformação, em especial das *fake news*, com efeitos diretos sobre a qualidade do debate público e sobre a estabilidade do regime democrático. A massificação do acesso à internet, a consolidação da Web 2.0, a lógica da “tribalização” e o funcionamento opaco dos algoritmos criaram um ecossistema informacional no qual o usuário é permanentemente exposto a conteúdos selecionados por critérios de engajamento, e não de veracidade. Nesse contexto, a combinação entre perfis inautênticos, arquiteturas voltadas à segmentação e ausência de curadoria profissional torna a desordem informacional uma característica estrutural da comunicação em rede – e não um efeito colateral meramente pontual.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a análise demonstrou que a liberdade de expressão, embora figure como direito fundamental estruturante da ordem democrática, não possui caráter absoluto. A vedação ao anonimato, a proteção da honra e da imagem, a garantia de resposta proporcional ao agravo e a própria defesa da ordem democrática funcionam como parâmetros normativos que condicionam o exercício dessa liberdade. A assimetria entre o jornalismo profissional, submetido a regras claras de responsabilidade, e os usuários anônimos ou identificados por perfis falsos, que muitas vezes escapam a qualquer forma de controle, revela um déficit de isonomia no tratamento conferido aos diferentes produtores de conteúdo e enfraquece os mecanismos de responsabilização.

Os elementos empíricos examinados reforçam a gravidade desse quadro, sobretudo diante da elevada incidência de perfis falsos em plataformas de grande porte e dos índices preocupantes de exposição a notícias falsas, combinados com a progressiva queda na confiança do público em relação às informações que consome. A presença de milhões de contas inautênticas, operadas por indivíduos ou por robôs, potencializa a produção e a difusão de narrativas deliberadamente enganosas, com efeitos que vão desde o abalo de reputações individuais até a deslegitimação de instituições democráticas inteiras.

A erosão da confiança na informação, por sua vez, corrói o pacto mínimo de credibilidade necessário para que o discurso público cumpra sua função de mediação entre sociedade e poder político. Diante desse cenário, o trabalho sustenta duas conclusões normativas centrais. A primeira diz respeito ao anonimato. Qualquer regulamentação das redes que se pretenda compatível com a Constituição deve enfrentar, de modo direto, a questão dos perfis anônimos e falsos. Se a proibição absoluta do anonimato digital não se mostrar politicamente viável, é necessário, ao menos, exigir das plataformas mecanismos eficazes de identificação dos responsáveis por publicações potencialmente lesivas, sob pena de transferência da responsabilidade pelos danos causados a autores não identificados. Não se mostra aceitável que o jornalismo profissional continue sujeito a um regime rígido de responsabilização enquanto as plataformas, que organizam e monetizam o fluxo informacional, permaneçam em situação de relativa imunidade.

A segunda conclusão refere-se à responsabilização civil das empresas de tecnologia. A análise evidenciou que o modelo de negócios das grandes plataformas se estrutura na coleta massiva de dados pessoais e na venda segmentada de publicidade, o que coloca o usuário em condição de vulnerabilidade acentuada. À luz do direito do consumidor e da proteção dos direitos fundamentais, não há como excluir essas empresas do âmbito de responsabilização pelos riscos que criam e exploram economicamente. A exigência de deveres de cuidado reforçados – que incluam transparência algorítmica

mínima, mecanismos de verificação de autenticidade de perfis e procedimentos céleres de remoção de conteúdos flagrantemente falsos e danosos – não constitui restrição ilegítima à liberdade de expressão, mas medida necessária para garanti-la em patamar minimamente informado.

Por fim, os resultados aqui apresentados sugerem alguns caminhos para pesquisas futuras. Estudos empíricos comparados poderiam avaliar o impacto de modelos regulatórios já em vigor em outras jurisdições, como a União Europeia, sobre a redução da circulação de notícias falsas e sobre o comportamento das plataformas. Investigações interdisciplinares também se mostram necessárias para aprofundar a compreensão das relações entre arquitetura algorítmica, anonimato, formação da opinião pública e vulnerabilidade de grupos específicos. Ao contribuir para a explicitação dessas questões e ao defender a necessidade de controle efetivo do anonimato e de responsabilização das plataformas, o presente artigo busca somar esforços à construção de um marco normativo que, longe de sufocar a liberdade de expressão, a fortaleça como condição para uma esfera pública plural, crítica e comprometida com a verdade possível em uma sociedade democrática.

REFERÊNCIAS

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. **Journal of Economic Perspectives**, v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017. Disponível em: <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

AMARAL, Inês. **Redes sociais na internet: sociabilidades emergentes**. Covilhã: Labcom, 2016.

AMORIM, Ana Paola. Mídia, opinião pública e legitimidade democrática. **Cadernos da Escola do Legislativo**, [S. l.], v. 14, n. 22, p. 115–139, 2019. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/158>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BAKIR, Vian; MCSTAY, Andrew. Fake news and the economy of emotions: problems, causes, solutions. **Digital Journalism**, v. 6, n. 2, p. 154–175, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/21670811.2017.1345645?needAccess=true&role=button>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BASAN, Arthur Pinheiro; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. A proteção de dados pessoais e a concreção do direito ao sossego no mercado de consumo. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 2020. Disponível em: <http://civilistica.com/a-protecao-de-dados-pessoais-e-a-concrecao/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BATTELLE, John; O'REILLY, Tim. **Web Squared**: Web 2.0 Five Years On. Web 2.0 Summit Special Report, San Francisco, set. 2009. Disponível em: https://www.kimchristen.com/wp-content/uploads/2015/07/web2009_websquared-whitepaper.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOYD, Danah. Social network sites as networked publics: affordances, dynamics, and implications. *In*: PAPACHARISSI, Zizi (org.). **Networked self: identity, community, and culture on social network sites**. Abington: Routledge, 2010.

BURSHTEIN, Sheldon. The true story on fake news. **Intellectual Property Journal**, v. 19, p. 397-447, maio 2017.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. *In*: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Brasília: Imprensa Nacional, 2006.

CERQUEIRA, Girlene Ferreira; OLIVEIRA, Nirlene Aparecida de. Proteção de dados: perigos em tempos de ciberguerra. **Revista Brasileira de Direito Social**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 70–83, 2022. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/158>. Acesso em: 10 dez. 2025.

COLOMBO, Renan. **Desinformação e mitologia política: a presença de mitos em boatos desmentidos nas eleições presidenciais brasileiras de 2018**. 2021. 193 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

CONTAS falsas e spam: entenda o problema que fez Elon Musk suspender temporariamente a compra do Twitter. **G1**, Rio de Janeiro, 13 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2022/05/13/contas-falsas-e-spam-entenda-o-problema-que-fez-elon-musk-suspender-temporariamente-a-compra-do-twitter.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2025.

FACEBOOK users, stats, data & trends for 2025. **Meta, Palo Alto**, jan. 2025. Disponível em: <https://datareportal.com/essential-facebook-stats>. Acesso em: 10 dez. 2025.

ELLISON, Nicole; BOYD, Danah. Sociality through social network sites. *In*: DUTTON, William (org.). **The Oxford handbook of internet studies**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ELON Musk e Twitter: a cronologia da primeira negociação até a compra da rede social. **G1**, Rio de Janeiro, 28 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2022/10/28/elon-musk-e-twitter-a-cronologia-da-primeira-negociacao-ate-a-compra-da-rede-social.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2025.

GILLESPIE, Tarleton. A relevância dos algoritmos. *§ Parágrafo*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 95–121, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fiamfaam.br/index.php/recicofi/article/view/722/563>. Acesso em: 10 dez. 2025.

GROMPING, Max. Echo chambers: partisan Facebook groups during the 2014 Thai election. *Asia Pacific Media Educator*, v. 24, p. 39–59, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1326365X14539185>. Acesso em: 10 dez. 2025.

HONÓRIO, Cláudia; KROL, Heloísa. Jurisdição constitucional, democracia e liberdade de expressão: análise do Caso Ellwanger. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 1, 2007. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/109>. Acesso em: 10 dez. 2025.

HORNIK, David. Social Networks 3.0. **VentureBlog**, Palo Alto, 12 abr. 2005. Disponível em: <https://www.ventureblog.com/2005/12/social-networks-30.html>. Acesso em: 10 dez. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades e estados: Paraná*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr.html>. Acesso em: 10 dez. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades e Estados: São Paulo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp.html>. Acesso em: 10 dez. 2025.

ITO, Mizuko. Introduction. In: VARNELIS, Kazys (org.). **Networked publics**. Cambridge: MIT Press, 2008.

LIMA, Kaique. Eleições 2022 | Quase 80% dos brasileiros receberam fake news em redes sociais. **Byte**, São Paulo, 8 out. 2022. Disponível em: <https://www.terra.com.br/byte/eleicoes-2022-quase-80-dos-brasileiros-recebeu-fake-news-pelas-redes-sociais,fd94bce3b40eeb83e9a629c3744e79cde7i59o1m.html>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MAFFESOLI, Michel. **O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

MUSK afirma que contas falsas correspondem a 20% dos usuários do Twitter. *CNN Brasil*, São Paulo, 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/musk-afirma-que-contas-falsas-correspondem-a-20-dos-usuarios-do-twitter/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

NEWMAN, Nic *et al.* **Reuters Institute Digital News Report 2022**. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, 2022. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

NEWMAN, Nic *et al.* **Reuters Institute Digital News Report 2025**. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2025. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-06/Digital_News-Report_2025.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2005.

SANTAELLA, Lucia; LEMOS, Renata. **Redes sociais na internet: a cognição conectiva do Twitter**. São Paulo: Paulus, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNSTEIN, Cass Robert. **A verdade sobre os boatos: como se espalham e por que acreditamos neles**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

TELEFÔNICA anuncia conexão ADSL. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 nov. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/informat/fr1711199918.htm>. Acesso em: 10 dez. 2025.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo: porque as notícias são como são**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2005.

VERBICARO, Dennis; RODRIGUES, Lays; ATAÍDES, Camille. Desvendando a vulnerabilidade comportamental do consumidor: uma análise jurídico-psicológica do assédio de consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 119, set./out. 2018.

VITORINO, Maíra Moraes; RENAULT, David. A irrupção da fake news no Brasil: uma cartografia da expressão. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 42, n. 1, p. 229–259, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/9398/7299>. Acesso em: 10 dez. 2025.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Reflexão sobre a “desordem da informação”: formatos da informação incorreta, desinformação e má-informação. *In*: IRETTON, Cherilyn; POSETTI, Julie (org.). **Jornalismo, fake news & desinformação: manual para educação e treinamento em jornalismo**. Brasília: Unesco no Brasil, 2019.

WARDLE, Claire. **Information disorder: the essential glossary**. Harvard Kennedy School, jul. 2018. Disponível em: https://firstdraftnews.org/wp-content/uploads/2018/07/infoDisorder_glossary.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

ZUBOFF, Shoshana. Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. **Journal of Information Technology**, v. 30, p. 75–89, 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1057/jit.2015.5>. Acesso em: 10 dez. 2025.

Histórico

Recebido em: 04 jun. 2025. **Aprovado em:** 12 dez. 2026. **Publicado em:** 06 abr. 2025.

[refletindo sobre a reforma da previdência]

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEUS IMPACTOS SOCIAIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

Hamilton Elton Rocha Sousa¹

Resumo

O presente artigo analisa os impactos sociais da reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, especialmente no tocante à proteção de grupos vulneráveis e à efetividade dos direitos sociais no Brasil. A previdência social, enquanto direito fundamental e instrumento de justiça social, passou por mudanças significativas que alteraram critérios de acesso, cálculo de benefícios e regras de transição, sob a justificativa de equilíbrio fiscal. O método utilizado foi a pesquisa, de natureza básica, bibliográfica e exploratória que fundamenta-se em obras doutrinárias, legislação e debates acadêmicos. O estudo discute a compatibilidade da reforma com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, igualdade e justiça social, evidenciando os efeitos negativos para trabalhadores informais, de baixa renda, mulheres e demais grupos em situação de vulnerabilidade. O objetivo geral é: Analisar os impactos sociais da reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, com foco na proteção social de grupos vulneráveis e nos efeitos sobre o acesso à aposentadoria e demais benefícios. Ademais, são objetivos específicos: a) Estudar o contexto histórico e político que levou à aprovação da EC nº 103/2019. b) Identificar as principais alterações promovidas pela reforma da previdência. c) Avaliar os efeitos das mudanças nas regras de acesso à aposentadoria para trabalhadores de baixa renda, mulheres e servidores públicos. d) Verificar a compatibilidade da EC nº 103/2019 com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, justiça social e igualdade. Conclui-se que a EC nº 103/2019 representa um evidente retrocesso social e jurídico, ao flexibilizar direitos fundamentais e ampliar desigualdades, exigindo reflexão crítica sobre seu conteúdo e efeitos.

Palavras-chave: Reforma da Previdência. Emenda Constitucional nº 103/2019. Seguridade Social. Justiça Social. Grupos Vulneráveis.

PENSION REFORM AND ITS SOCIAL IMPACTS: CONSIDERATIONS ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 103/2019

Abstract

This article analyzes the social impacts of the pension reform promoted by Constitutional Amendment No. 103/2019, especially regarding the protection of vulnerable groups and the effectiveness of social rights in Brazil. Social security, as a fundamental right and an instrument of social justice, has undergone significant

¹ Graduado em Direito pelo Centro Universitário Vale Do Salgado - UNIVS e Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade Do Vale Do Aço - FACUVALE, E-mail: hamiltonrocha500@gmail.com.

changes that altered access criteria, benefit calculations, and transition rules, under the justification of fiscal balance. The method used was basic, bibliographical, and exploratory research based on doctrinal works, legislation, and academic debates. The study discusses the compatibility of the reform with the constitutional principles of human dignity, equality, and social justice, highlighting the negative effects on informal workers, low-income workers, women, and other groups in vulnerable situations. The general objective is: To analyze the social impacts of the pension reform promoted by Constitutional Amendment No. 103/2019, focusing on the social protection of vulnerable groups and the effects on access to retirement and other benefits. Furthermore, the specific objectives are: a) To study the historical and political context that led to the approval of Constitutional Amendment No. 103/2019. b) To identify the main changes promoted by the pension reform. c) To assess the effects of changes in the rules for access to retirement for low-income workers, women and public servants. d) To verify the compatibility of Constitutional Amendment No. 103/2019 with the constitutional principles of human dignity, social justice and equality. It is concluded that Constitutional Amendment No. 103/2019 represents a clear social and legal setback, by making fundamental rights more flexible and increasing inequalities, requiring critical reflection on its content and effects.

Keywords: Pension Reform. Constitutional Amendment No. 103/2019. Social Security. Social Justice. Vulnerable Groups.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social integra um dos pilares da seguridade social no Brasil. Sua finalidade é atuar como mecanismo de proteção aos segurados e dependentes diante de eventos impreteríveis, como a velhice, invalidez, incapacidade temporária, morte, maternidade dentre outros que são abrangidos e tutelados por este instituto de proteção social. Regulado pela Constituição Federal de 1988, a previdência é um direito social vital e promove um dos princípios fundamentais da carta magna brasileira, a dignidade humana. Além disso, visa incrementar também justiça social e reduzir desigualdades redistribuindo à renda.

Entretanto, sob o argumento de desequilíbrio fiscal e de sustentabilidade, o sistema previdenciário, passou a ser alvo constante de reformas. Nesse contexto, em novembro de 2019, foi promulgado a Emenda Constitucional nº 103, que instaurou ampla modificação nas regras previdenciárias. Essas mudanças afetam diretamente o contribuinte que vê seus direitos sendo retirados ou dificultados. O aumento da idade mínima para aposentadoria, a modificação nos critérios de cálculo do benefício e as restrições ao acúmulo de proventos são exemplos de mudanças *in malam partem* que atingem rigorosamente a classe trabalhadora.

Concernente a isso, apesar de defendida pelo governo como sendo medida necessária para conter o “déficit previdenciário”, tal reforma, promovida pela EC nº 103/2019 tem sido amplamente criticada por especialistas, juristas e movimentos sociais, sobretudo quanto aos seus efeitos sobre os trabalhadores de baixa renda. A concessão de direitos sociais antes já conquistados e positivados e a possível ampliação de injustiças sociais com o aumento da desigualdade são pontos que suscitam debates sobre a

compatibilidade da reforma com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Posto isto, o presente trabalho tem como objetivo geral Analisar os impactos sociais da reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, com foco na proteção social de grupos vulneráveis e nos efeitos sobre o acesso à aposentadoria e demais benefícios. Ademais, são objetivos específicos: a) Estudar o contexto histórico e político que levou à aprovação da EC nº 103/2019. b) Identificar as principais alterações promovidas pela reforma da previdência. c) Avaliar os efeitos das mudanças nas regras de acesso à aposentadoria para trabalhadores de baixa renda, homens, mulheres e servidores públicos. d) Verificar a compatibilidade da EC nº 103/2019 com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, justiça social e igualdade. Para tanto, serão abordados, inicialmente, os fundamentos históricos e jurídicos da previdência social no Brasil, seguidos do estudo das alterações promovidas pela reforma e, por fim, a análise crítica de seus efeitos sob a ótica dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, igualdade e justiça social.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender se a referida reforma atendeu aos pressupostos de justiça distributiva e solidariedade que regem a seguridade social no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de uma reflexão que ultrapassa o campo técnico, alcançando dimensões sociais, políticas e humanas, fundamentais para a consolidação de um sistema previdenciário justo e inclusivo.

No que se refere aos aspectos metodológicos, a presente pesquisa classifica-se como básica, com abordagem bibliográfica e de caráter exploratório.

Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica fundamenta-se na examinação de materiais já publicados, tais como livros, artigos científicos, dissertações, teses e documentos oficiais, com o intuito de fornecer embasamento teórico ao objeto investigado. Neste estudo, buscou-se compreender a reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e seus impactos sociais. Para isso, foram consultadas obras doutrinárias, legislações pertinentes, e discussões acadêmicas relacionadas ao tema.

A pesquisa exploratória, por sua vez, tem como principal finalidade proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo, permitindo sua delimitação e contribuindo para o desenvolvimento de hipóteses mais precisas para investigações futuras. Conforme frisa Gil (2008), esse tipo de pesquisa é particularmente útil quando o tema ainda é pouco explorado ou apresenta aspectos complexos. Dessa forma, investigaram-se diferentes abordagens e perspectivas sobre a reforma previdenciária, incluindo seus desdobramentos jurídicos, éticos, sociais e morais. Esse enfoque abrangente oferece uma base sólida para a compreensão e contextualização do fenômeno analisado.

A adoção dessa metodologia possibilitou uma visão ampla sobre os efeitos sociais da reforma da previdência, considerando tanto dados objetivos quanto aspectos subjetivos envolvidos. Além do mais, permitiu a identificação de lacunas existentes entre a teoria e a prática, apontando desafios e oportunidades para o aprimoramento legislativo e para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Previdência Social no Brasil: Fundamentos e Evolução

Juntamente com a saúde e a assistência social, a previdência social no Brasil é um dos principais instrumentos do sistema de seguridade social conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 194. Seu principal objetivo:

[...] é o amparo dos beneficiários (segurados e dependentes) quando estes se deparam com eventos previamente selecionados que os coloquem numa situação de necessidade social em virtude de impossibilidade de obtenção de sua própria subsistência ou do aumento das despesas. (Júnior, 2010, p. 138)

De acordo com Júnior (2010), a Previdência Social representa a materialização de um direito social fundamental, pois assegura um mínimo de dignidade àqueles que, por qualquer razão, ficam impossibilitados de prover sua subsistência por meio do trabalho. Nesse sentido, o sistema previdenciário não se limita a uma função meramente econômica, mas exerce também um papel redistributivo e protetivo, essencial para a justiça social.

Nesse sentido, Martins (2008, p. 278) corrobora ao dizer que:

[...] é o segmento da Seguridade Social, composto de um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, contra contingências de perda ou redução da sua remuneração, de forma temporária ou permanente, de acordo com a previsão da lei.

“Neste propósito, a Seguridade Social nasceu para garantir aos cidadãos mais direitos e cobrar dos Estados mais políticas relativas à proteção social proporcionando bem-estar dos filiados ao programa” (Santos; Ribeiro, 2020, p. 235).

Factualmente, a previdência no Brasil teve suas primeiras raízes em meados do século XIX nas caixas de aposentadoria dos servidores públicos. No entanto, sua consolidação como política pública de proteção social ocorreu ao longo do século XX, com destaque para a Lei Eloy Chaves e para o governo de Getúlio Vargas, que instituiu os institutos de aposentadorias e pensões por categorias profissionais (IAPs). (Cruz, 2015). De acordo com o autor:

[...] a previdência social brasileira foi implantada com a Lei Eloy Chaves, estabelecida pelo Decreto Legislativo 4.682/1923, que criou as chamadas Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, contemplando os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (atualmente chamada de aposentadoria por tempo de contribuição), pensão por morte, bem como o benefício de assis-

tência médica, todos eles custeadas por contribuições do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores. Embora não tenha sido a primeira norma jurídica brasileira sobre matéria previdenciária, o dia 24/01/1923 - data de publicação da Lei Eloy Chaves - ainda hoje é comemorada pelo INSS como a data de aniversário da Previdência Social brasileira. (Cruz, 2015, n.p.)

Porém, somente em 1966, é que houve a unificação desses institutos em um sistema único e nacional, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), posteriormente em 1990 por meio da lei 8.029/90 foi transformado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão gestor da previdência no regime geral (Cruz 2015). Esse processo refletiu o esforço do Estado brasileiro em organizar um conjunto contributivo e de cobertura mais ampla, ainda que marcado por limitações estruturais.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Da República Federativa Do Brasil, houve uma profunda reformulação do modelo previdenciário brasileiro. A nova ordem constitucional elevou a previdência à condição de direito social, inserindo-a no contexto da seguridade social e fundamentando-a nos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, equidade na forma de participação no custeio, e seletividade e distributividade na prestação dos benefícios conforme dispõe o artigo 194 da CRFB/88 (Cruz 2015). A elevação à *status* constitucional, desenvolvendo a seguridade social e introduzindo a previdência social como um direito social sobreleva uma decisão de extrema importância. (Fatorelli 2019)

Contudo, nas últimas décadas, o sistema previdenciário passou a ser alvo de diversas reformas, justificadas principalmente por argumentos de crise de ordem orçamentária e envelhecimento populacional. Como destacam Giambiagi e Além (2015), a condição de equilíbrio atuarial da previdência tornou-se um dos maiores desafios do Estado brasileiro, exigindo ajustes periódicos nas regras de aposentadoria e benefícios.

Em suma, a Previdência Social no Brasil evoluiu de um modelo restrito e corporativo para um sistema mais amplo, de caráter público e contributivo, incorporado à seguridade social e elevado a *status* constitucional. Todavia, mesmo que tenha ocorrido avanços significativos, a previdência social permanece em constante tensão entre sua responsabilidade social e os limites impostos pela realidade econômica e fazendária do país. Isso, causa uma limitação na prestação social pela qual o instituto foi criado, consistindo em falhas na execução, ficando longe do fundamento elementar pelo qual esse mecanismo de proteção social foi idealizado. (Dieese, 2019)

2.2 A Emenda Constitucional nº 103/2019

A Emenda Constitucional nº 103, promulgada em 12 de novembro de 2019, promoveu uma profunda modificação no sistema previdenciário brasileiro. Popularmente conhecida como “Reforma da Previdência”, essa emenda alterou expressivamente as regras de acesso e cálculo de aposentadorias e pensões, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com o argumento de garantir mais estabilidade orçamentária e equilíbrio financeiro ao sistema.

Segundo Fatorelli (2019), a EC nº 103/2019 representa uma das mudanças mais impactantes no modelo previdenciário brasileiro desde a Constituição de 1988, suscitando uma quebra do pacto social originário ao restringir o acesso a benefícios e aumentar o tempo de contribuição exigido para grande parte dos trabalhadores.

Dentre as principais mudanças introduzidas pela reforma da previdência, destacam-se a instituição de idade mínima para aposentadoria, aumento no tempo mínimo de contribuição, alterações no cálculo de benefícios, redução nas pensões por morte, fim da integralidade e paridade para novos servidores públicos, aumento nas alíquotas de contribuição, regras de transição para contribuintes que já estavam próximos de se aposentar e ainda vedação à acumulação integral de proventos.

Antes da reforma, existia a possibilidade de se aposentar apenas por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres), sem idade mínima. A EC 103 de 2019 no entanto, acabou com essa alternativa, passando a estipular idade mínima de 65 anos para homens, e 62 anos para mulheres, além disso, a reforma ajustou também o tempo mínimo exigido de contribuição deixando de ser de 15 anos e passando a ser de 20 anos para homens no RGPS. No regime próprio de previdência social as mutações também foram consideráveis passando a se exigir no mínimo 25 anos de contribuição, 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo pelo qual se pretende aposentar.

Os cálculos para a concessão dos auxílios também foram remodelados *in pejus*, passando a ser a média de 100% de todos os salários de contribuição, o que tende a reduzir o valor da aposentadoria, não sendo mais apenas o cálculo de média das 80% maiores contribuições como se era calculados anteriormente.

As pensões que antes eram concedidas de forma integral, agora de acordo com a nova norma advinda da reforma, passaram a ser calculadas em cima de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito, acrescido de 10% por dependente, até o limite de 100%. Ainda assim, acúmulos de proventos (como aposentadoria + pensão) passaram a ser limitados o que gera forte impacto financeiro para as famílias dos segurados falecidos.

Similarmente os servidores públicos que ingressaram após a reforma também foram atingidos, não existindo para estes e para os que vinher direito à aposentadoria integral, nem tampouco paridade com os ativos. Passando-se a se seguir agora as mesmas regras do RGPS, salvo se houver adesão a regimes de previdência complementar.

Aos contribuintes que já estavam prestes a se aposentar pela vigência da lei anterior, foram impostas diversas regras de transição, dificultando e adiando o subsídio previdenciário que estes colaboradores estavam na iminência de adquirir. O regramento formado e oferecido a esses trabalhadores como opção (pontos, pedágio, idade progressiva) gera dúvidas e bloqueia a rápida obtenção desse direito constitucional.

As alíquotas previdenciárias também foram alteradas chegando-se ao patamar de 14%, atingindo progressivamente e diretamente na remuneração dos contribuintes, tornando mais custoso a colaboração para que se possa estar apto a fazer jus à prestações previdenciárias.

Por fim, a EC 103/2019 introduziu a vedação à acumulação integral de benefícios. Antes da reforma era permitido receber mais de um auxílio de forma integral, como, uma aposentadoria e uma pensão por morte. Com a reforma, essa possibilidade passou a ser limitada e sujeita a redutores progressivos.

A reforma proíbe o recebimento integral de mais de um seguro previdenciário no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e também do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A partir desta emenda constitucional, quando uma pessoa tem direito a dois ou mais benefícios (ex.: aposentadoria e pensão), ela deverá, receber integralmente o auxílio de maior valor e receber apenas uma parte dos demais; Aplicando-se sobre o subsídio de menor valor uma escala decrescente de 60%, 40%, 20% ou 10% de acordo com faixas salariais, com base no salário mínimo. O que compromete à renda das famílias e dos segurados.

Ademais, a emenda previu a possibilidade de adoção de um regime de capitalização individual, a ser instituído por meio de lei complementar. Ainda que essa medida não tenha sido implementada até o momento, ela abre margem para uma possível mudança estrutural no futuro modelo de financiamento da previdência pública, aproximando-o de modelos adotados por países com sistemas mais liberalizados.

Para Piketty (2020), a emenda constitucional nº 103 de 2019 foi extensivamente direcionada por critérios fiscais, em detrimento da função social da previdência, o que comprometeu a proteção de grupos vulneráveis, como mulheres, servidores e pessoas em situação de informalidade. Ele enfatiza que a emenda reflete uma visão economicista do Direito Previdenciário, distanciando-se de seu caráter histórico de proteção social.

Para Tafner e Nery (2018) no entanto, reformas como a promovida pela EC nº 103 são inevitáveis diante do crescimento acelerado dos gastos públicos com previdência em uma sociedade em processo de envelhecimento. Ainda assim, os autores reconhecem que a transição para um novo modelo deve ser feita sobretudo com responsabilidade social, sem comprometer a segurança jurídica e os direitos adquiridos.

Assim, convém notar que, apesar de constitucionalmente válida, a EC nº 103/2019 tem sido objeto de críticas tanto no campo jurídico quanto no campo social, por provocar dúvidas sobre sua compatibilidade com os princípios fundamentais da Constituição e da seguridade social o que pode ter ocasionado um ponto de inflexão no instituto da previdência social.

2.3 Impactos Sociais da Reforma

Diversos são os impactos sociais ocasionados pela “reforma da previdência” introduzidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC 103/2019), ao trazer mudanças consideráveis e estruturais no sistema de seguridade social brasileiro, ocasionou repercussões significativas nos mais diferentes setores da população. especialistas, críticos e pesquisadores afirmam que, embora a reforma tenha sido justificada pelo governo como medida necessária para garantir a resiliência monetária da Previdência, seus efeitos sociais foram desiguais, atingindo principalmente trabalhadores de baixa renda, mulheres, servidores, pensionistas, etc.

Uma das consequências mais discutidas pela implementação da reforma é o aumento da desigualdade social. Com as novas exigências de maior tempo de contribuição e idade mínima, há uma tendência preocupante de aumento da pobreza, sobretudo entre aqueles que enfrentam trajetórias profissionais marcadas pela informalidade, períodos de desemprego ou trabalho autônomo.

As novas regras acabam por tornar mais rígido o acesso aos direitos sociais,

dificultando o alcance da aposentadoria para uma parcela expressiva da população. Como destaca Gentil (2019), cerca de 30 milhões de brasileiros podem ser diretamente prejudicados pelas mudanças, já que dependem da previdência como principal fonte de sustento para si e suas famílias. Freire (2019, n.p.) ressalta que:

[...] o aumento da idade mínima para se aposentar (65 anos para homens e 62 anos para mulheres); aumento também do tempo de contribuição necessário para acessar a aposentadoria integral (35 anos para mulheres e 40 anos para homens); muda a forma de cálculo dos benefícios, o que vai diminuir ainda mais o valor das aposentadorias; reduz as pensões pós-morte, abrindo brechas para pensões que partem de apenas 60% do valor do salário; dentre outros ataques cruéis contra os mais pobres”

“[...] Por esta razão, há nítida ofensa aos direitos de cidadania do segurado, pois aumentam significativamente o tempo de contribuição do segurado pela imposição da idade sem levar em conta critérios relativos à razoabilidade e proporcionalidade”. (Santos; Ribeiro, 2020, p. 237).

Para os autores portanto:

[...] houve nítido aviltamento de direitos sociais que ferem o princípio do mínimo existencial. Não se pode haver retrocesso quando se refere a direitos mínimos de bem-estar. O princípio da confiança e da segurança jurídica é quebrado quando segurados já contribuintes do sistema se veem diante às regras novas, cujo intuito é diminuir o montante de seu caráter alimentar em momentos de necessidade [...] (Santos; Ribeiro 2020, p. 236)

Demonstra-se ainda que, as consequências da reforma incidem de forma desproporcional sobre as mulheres cujas condições de trabalho historicamente dificultam a permanência formal e contínua no mercado. A exigência de idade mínima mais elevada e maior tempo de contribuição representa, verdadeiramente na prática, a exclusão previdenciária de parcela significativa de mulheres.

Concernentemente, estudos do Dieese (2019) mostram que muitos idosos, sem condições de cumprir as novas exigências, passarão a depender ainda mais de programas assistenciais como o BPC (Benefício de Prestação Continuada) ou terão que ficar na ativa por mais tempo de modo à cumprir os requisitos mínimos exigidos.

Além do mais, a reforma teve efeitos indiretos na economia. Para Piketty (2020), políticas que reduzem a proteção social tendem a ampliar a concentração de renda, já que os mais pobres perdem acesso a direitos enquanto os grupos mais ricos mantêm privilégios (como determinados grupos de servidores públicos que possuem regimes próprios). Evidencia-se assim uma “austeridade seletiva”, na qual o ajuste fiscal recai sobre os mais vulneráveis.

Em síntese a reforma da previdência não foi apenas uma medida econômica, mas uma escolha política que redefine o pacto social brasileiro, transferindo custos para quem menos pode arcar com eles.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao promover uma ampla reestruturação do sistema previdenciário brasileiro, originou uma série de críticas no campo jurídico, social e econômico. Apesar de ser apresentada como uma solução técnica para o desequilíbrio fazendário da previdência, a emenda traz consigo fortes implicações normativas e éticas, que colocam em xeque sua legitimidade do ponto de vista constitucional e seu real impacto sobre a população.

Na perspectiva jurídica, um dos principais pontos de tensão reside no possível conflito entre a EC nº 103/2019 e os princípios fundamentais da Constituição de 1988, especialmente os princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da solidariedade. Para Piketty (2020), a reforma adota uma racionalidade econômica neoliberal, que fragiliza o papel do Estado como garantidor dos direitos sociais, deslocando a previdência do campo do direito para o campo do mercado. Nesse sentido, a proteção social deixa de ser um direito universal e passa a ser concebida como um custo a ser contido.

Além de tudo, a adoção de critérios mais rígidos de acesso aos benefícios — como a elevação da idade mínima e do tempo de contribuição — compromete a atribuição protetiva da seguridade social, notadamente para os trabalhadores mais pobres, intermitentes ou informais. Em virtude disso acentua-se, que a reforma acaba por reforçar a lógica da exclusão social no Brasil, ao dificultar ainda mais o acesso à aposentadoria para aqueles que mais dependem dela.

Outro ponto que merece ênfase é a falta de diálogo social efetivo na construção da reforma. Ainda que as alterações previdenciárias exijam quórum qualificado e tramitação por emenda constitucional, diversos autores criticam o caráter vertical e tecnocrático com que a EC nº 103/2019 foi conduzida. A ausência de uma construção democrática e amplamente participativa no processo legislativo sublinha um distanciamento entre os interesses da população e as prioridades do Estado.

Sob a ótica econômica, posto que haja defensores da reforma e apontem sua necessidade para a contenção do déficit público e para a manutenção da sustentabilidade do sistema (Tafner; Nery, 2018), os prejuízos sociais da EC nº 103/2019 não podem ser ignorados. O argumento do equilíbrio fiscal, não obstante seja legítimo, não deve se sobrepor à disposição constitucional da previdência de proteção social. Há um descompasso entre o discurso de austeridade e a realidade concreta das desigualdades sociais que a previdência deveria atenuar (Martins, 2018).

Por fim, cumpre destacar que, independentemente de ser formalmente válida e aprovada dentro do processo legislativo previsto, a EC nº 103/2019 fica claro e evidente o retrocesso social, que é incompatível com os compromissos constitucionais assumidos em 1988. Nas palavras de Santos e Ribeiro (2020: p. 244-245), mesmo que haja a necessidade de reformar a previdência:

[...] retirar direitos alimentares que refletem diretamente nas liberdades clássicas como direito à vida e propriedade de uma maneira drástica sem que haja a criação regras de transição, como ocorreu para as aposentadorias, cujo objetivo é preparar o cidadão para as respectivas mudanças gera afronta aos direitos fundamentais básicos que são considerados cláusulas pétreas. Não houve do legislador pátrio especificamente para a

pensão por morte, uma maior razoabilidade ou proporcionalidade para a elaboração das mencionadas normas.

A exploração crítica, portanto, não se limita à legalidade da emenda, mas estende-se à sua legitimidade constitucional e social, à luz dos princípios que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Diante da conjuntura empreendida, é possível afirmar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 representa uma transformação estrutural no sistema previdenciário brasileiro, cujos efeitos ultrapassam a dimensão pecuniária e repercutem propriamente na proteção social da população. As modificações patrocinadas — como a elevação da idade mínima, o aumento do tempo de contribuição e a mudança nos critérios de cálculo dos benefícios — impõem barreiras rigorosas ao acesso aos direitos previdenciários, especialmente para os grupos sociais mais vulneráveis.

Verifica-se, assim, que os argumentos econômicos utilizados para justificar a reforma, inobstante sejam relevantes sob o ponto de vista da estabilidade fiscal, não podem estar desconectados dos compromissos constitucionais firmados em 1988, que consagram a seguridade social como um pilar da justiça distributiva e da dignidade da pessoa humana. A EC nº 103/2019, ao priorizar o ajuste monetário em detrimento da universalidade e da solidariedade, fixa em risco o equilíbrio entre responsabilidade orçamentária e proteção social.

Santos e Ribeiro (2020, p. 246) afirmam que:

A reestruturação do sistema previdenciário brasileiro, através de reformas previdenciárias constantes não é o meio adequado para se atingir o fim almejado, isto é, a minimização das desigualdades sociais nas políticas de proteção social, já que o Brasil é um dos países mais desiguais do planeta. Contudo, a adoção de políticas públicas sérias de adaptação de cunho financeiro e econômico que garantam o mínimo existencial previdenciário deveria ser a árdua tarefa a ser enfrentada pelo Estado brasileiro. Enquanto não se resolverem, em primeira instância, os problemas estruturais do Estado, as reformas continuarão sendo meros remendos na legislação, com reduzida eficácia.

Diante disso, “o princípio da proibição de retrocesso social que se formula, considerando-se, não somente o conceito de mínimo existencial, mas, também, o de núcleo essencial do direito fundamental, proíbe o retrocesso dos direitos fundamentais sociais”. (Bica; Costa, 2015. p. 157).

Essa constatação exige uma reflexão crítica e profunda, não apenas sobre o conteúdo da reforma, mas também sobre o modelo de Estado que se pretende construir. Ao tratar a previdência como despesa a ser contida, e não como direito a ser assegurado, a reforma marca um desvio que compromete décadas de avanços sociais e jurídicos. Assim, a compreensão de seus impactos, à luz do ordenamento constitucional e da realidade socioeconômica brasileira, é primordial para a formulação de políticas públicas socialmente justas e juridicamente legítimas, que estejam em consonância e concordância com os direitos e princípios fundamentais presentes na constituição da república.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar os impactos sociais decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019, que originou uma profunda reforma no sistema previdenciário brasileiro. Por meio de metodologias científicas como a pesquisa bibliográfica e exploratória, buscou-se compreender como as alterações implementadas afetaram a proteção social dos trabalhadores, especialmente daqueles em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Revelou-se que, por mais que a EC nº 103/2019 tenha sido justificada com base na necessidade de equilíbrio financeiro e sustentabilidade do sistema, sua promoção resultou em significativas restrições ao acesso aos direitos previdenciários. A elevação da idade mínima, o aumento do tempo de contribuição e a adoção de novos critérios de cálculo dos benefícios configuram medidas que, na prática, dificultam ou inviabilizam a aposentadoria para expressiva parcela da população economicamente ativa.

Para além disso, detectou-se que os efeitos da reforma não se distribuíram de forma equitativa, revelando-se portanto um aumento da desigualdade social no país. A apreciação crítica demonstrou ainda que a reforma contrariou princípios constitucionais fundamentais que orientam a seguridade social brasileira.

Logo, conclui-se que a EC nº 103/2019 representa um regresso no processo de consolidação dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Apesar da busca pela segurança financeira seja legítima, ela não pode se justapor à obrigação crucial da previdência social enquanto instrumento de inclusão, justiça distributiva e proteção contra riscos sociais.

Conseqüentemente, torna-se urgente o debate sobre alternativas que conciliem responsabilidade atuarial com justiça social, bem como a revisão de medidas que agravem desigualdades. É imprescindível que futuras reformas da previdência sejam conduzidas de forma democrática, transparente e participativa, com base em diagnósticos sociais abrangentes e orientadas pelos princípios constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BICCA, Patrícia Moraes; COSTA, José Ricardo Caetano. Os direitos sociais assistenciais e a dignidade da pessoa humana. **Juris – Revista da Faculdade de Direito**, v. 23, Editora da Furg, Rio Grande, p. 141-181, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 Jun. 2025.

CRUZ, Celio Rodrigues da. **Origem e evolução da seguridade social no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://professorceliocruz.jusbrasil.com.br/artigos/217784909/origem-e-evolucao-daseguridade-social-no-brasil> Acesso em : 05 de Jun. 2025.

DIEESE. **Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva.** Nota Técnica N° 207, 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec207exclusaoprevidenciaria.pdf>. Acesso em: 05 Jun. 2025

FATTORELLI CARNEIRO, Maria Lucia. TV Assembleia – Maria Lucia Fattorelli: “**Reforma da Previdência proposta por Bolsonaro**”. Mundo Politico, 25 de Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/video/tv-assembleia-maria-lucia-fattorelli-reforma-da-previdencia-proposta-por-bolsonaro/> Acesso em: 05 Jun. 2025.

FREIRE, André. **Senado confirma contrarreforma da Previdência e retira direitos.** Esquerda Online ,2019. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/10/23/senado-confirma-contrarreforma-da-previdencia-e-retira-direitos/> Acesso em : 05 de Jun. 2025.

GENTIL, Denise. **Nova Previdência dificulta acesso e pode aumentar pobreza.** Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/21/especialistas-avaliam-reforma-previdencia.htm>. Acesso em: 05 Jun. 2025.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

JÚNIOR, Miguel Horvarth. **Direito Previdenciário.** 8 ed. São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2010, 712 p.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social.** 26 ed. São Paulo (SP): Atlas, 2008.

PIKETTY, Thomas. **Capital e Ideologia.** São Paulo: Intrínseca, 2020.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; RIBEIRO, Juliana De Oliveira Xavier. A Reforma da Previdência Social e os Direitos de Cidadania dos Segurados. **Revista Jurídica Unicuritiba.** Curitiba, v. 3, n. 60, p. 223-249, Jul./Set. 2020

TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. **Reforma da Previdência - Por Que o Brasil Não Pode Esperar?.** São Paulo: GEN Atlas, 2018.

Histórico

Recebido em: 13 ago. 2025. **Aprovado em:** 25 fev. 2026. **Publicado em:** 06 abr. 2026.

[refletindo sobre a reforma da previdência]

PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: ANÁLISE DA COGÊNCIA PÓS-EC Nº 103/2019 E O ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO PARÁ

Carlos Braga¹

Resumo

Este artigo analisa-se a força normativa do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) após a Emenda Constitucional nº 103/2019. A omissão do legislador federal em editar a lei complementar exigida pelo art. 40, § 22, da Constituição Federal, gerou uma “cogência condicionada” do princípio, resultando em profunda insegurança jurídica. A pesquisa, de natureza qualitativa e método dedutivo, utiliza análise bibliográfica e documental de normas, jurisprudência e relatórios de controle externo. Como resultado, sustenta-se a tese de uma inconsistência normativa sistêmica, manifestada na colisão entre a interpretação flexível e federalista do Supremo Tribunal Federal (STF) e a aplicação técnica rigorosa dos Tribunais de Contas. O estudo de caso do Estado do Pará, cujas leis autorizaram transferências de rendimentos entre fundos previdenciários, exemplifica a dissonância. Conclui-se que a superação da insegurança jurídica e a restauração da governança previdenciária dependem da edição da referida lei complementar, sanando a omissão inconstitucional.

Palavras-chave: Equilíbrio financeiro e atuarial; previdência pública; omissão legislativa; segregação de massas; fundo capitalizado.

THE PRINCIPLE OF FINANCIAL AND ACTUARIAL BALANCE: AN ANALYSIS OF ITS ENFORCEABILITY AFTER CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 103/2019 AND THE CASE STUDY OF THE STATE OF PARÁ

Abstract

This paper analyzes the normative force of the principle of financial and actuarial balance in the Specific Social Security Regimes for Public Servants (RPPS) following Constitutional Amendment nº 103/2019. The omission of the federal legislator in enacting the supplementary law required by art. 40, § 22, of the Federal Constitution, has generated a ‘conditional enforceability’ of the principle, resulting in profound legal uncertainty. The research, qualitative in nature and using a deductive method, employs bibliographic and documentary analysis of legal norms, jurisprudence, and

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará, na área de concentração: Direito ao Desenvolvimento, Negócios Público-Privados e Políticas Públicas. Especialista em: Auditoria Governamental pela Universidade Estácio de Sá (2021); Direito Tributário pela Universidade de Anhanguera (2009); Direito e Processo do Trabalho pela Universidade de Anhanguera (2009). Atualmente é Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Pará (PA), exercendo a função de Assessor de Procurador de Contas. E-mail: carlitosgondim@gmail.com. ORCID: 0000-0003-2097-9052.

external control reports. As a result, the thesis of a systemic normative inconsistency is argued, manifested in the clash between the flexible, federalist interpretation of the Federal Supreme Court (STF) and the rigid technical application by the Courts of Accounts. The case study of the State of Pará, whose laws authorized transfers of investment returns between pension funds, exemplifies this dissonance. It is concluded that overcoming this legal uncertainty and restoring pension governance depends on the enactment of the aforementioned supplementary law, thereby remedying the unconstitutional omission.

Keywords: Financial and actuarial balance; public pension system; legislative omission; segregation of masses; funded pension plan.

1 INTRODUÇÃO

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é a base sobre a qual se assenta a sustentabilidade de longo prazo do sistema de previdência pública no Brasil. Longe de ser um mero conceito técnico-contábil, ele representa um pilar fundamental da justiça intergeracional, da responsabilidade fiscal e da própria capacidade do Estado de prover outras políticas públicas essenciais à sociedade.

A sua essência reside na exigência de que a gestão previdenciária seja pautada por uma correlação matemática entre os compromissos assumidos (pagamento de aposentadorias e pensões) e as fontes de recursos destinadas a financiá-los (contribuições e patrimônio do fundo). Essa exigência não apenas protege os direitos dos segurados, garantindo que os benefícios prometidos serão honrados no futuro, mas também resguarda o erário, evitando que déficits previdenciários crescentes comprometam a capacidade estatal de investir em saúde, educação e segurança.

A controvérsia central que anima o debate jurídico contemporâneo reside na exata natureza e aplicabilidade normativa deste princípio, enquanto a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (a “Reforma da Previdência”) adicionou uma camada de complexidade que redefine toda a discussão. Ao determinar, em seu novo § 22, IV, do artigo 40, que cabe a uma futura lei complementar federal a própria “definição de equilíbrio financeiro e atuarial”, a Constituição criou um paradoxo jurídico de vastas proporções.²

Como essa lei não foi editada, o sistema opera sob um quadro de inconstitucionalidade por omissão, gerando profunda insegurança jurídica sobre a exigibilidade de uma norma constitucional estruturante.

Este artigo analisa a força normativa do princípio sob essa omissão, sustentando que ele permanece cogente, ou seja, de observância obrigatória, mas sua eficácia é condicionada. Essa condição criou uma profunda inconsistência normativa: de um lado, a interpretação pragmática e flexível do Supremo Tribunal Federal (STF), que prioriza a autonomia federativa; de outro, a aplicação técnica rigorosa dos Tribunais de Contas, que se apegam a normas infralegais para responsabilizar pessoalmente os administradores

² A preocupação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial não se restringe aos RPPS, sendo um ponto de tensão constante também no RGPS. O estudo do IPEA demonstra que, mesmo antes da EC 103/2019, o Congresso Nacional já aprovava medidas em “flagrante contrariedade” a esse princípio. (Costanzi; Fernandes; Ansiliero, 2018).

públicos.

Para demonstrar empiricamente a tese, utiliza-se como estudo de caso a experiência do Estado do Pará, analisando o embate entre a decisão do STF na Ação Cível Originária (ACO) 3337/PA e o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PA). Ao final, reafirma-se a urgência da ação legislativa como única via para restaurar a segurança jurídica e a governança do sistema previdenciário.

2 O ARCABOUÇO NORMATIVO DO EQUILÍBRIO PREVIDENCIÁRIO: A DISTINÇÃO TÉCNICA ENTRE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

Formalmente inserido no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998 (EC 20/98), o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial marcou uma transição paradigmática, visando adotar os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de uma lógica de maior disciplina e perenidade, afastando-se de modelos puramente de repartição, historicamente suscetíveis a pressões políticas e demográficas (Nogueira, 2012).

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, incorporado recentemente ao ordenamento previdenciário, ainda não se encontra plenamente delineado. Há a necessidade de definição mais clara de seus contornos e alcances, tarefa que envolve sua adequada conceituação e enquadramento (Vaz, 2009).

Preliminarmente, é fundamental compreender que equilíbrio financeiro não se confunde com equilíbrio atuarial. A compreensão da distinção entre esses institutos exige o domínio do vocabulário técnico que fundamenta a gestão previdenciária. Embora a EC nº 103/2019 tenha delegado a definição formal a uma lei complementar futura, o sistema opera com base em conceitos consolidados na doutrina e em normas infralegais.

O conceito normativo de Equilíbrio Financeiro e de Equilíbrio Atuarial está atualmente positivado no art. 1º, incisos XVII e XVIII, do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022.

O *Equilíbrio Financeiro* é um conceito de curto prazo, focado no fluxo de caixa do regime previdenciário. Ele representa a “garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro” (art. 1º, XVIII). Trata-se, em essência, de uma medida de liquidez, que assegura a capacidade do RPPS de honrar seus compromissos imediatos.

O *Equilíbrio Atuarial*, por sua vez, é um conceito de longo prazo, associado à solvência e à perenidade do regime. Consiste na “garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo” (art. 1º, XVII). A ferramenta que materializa essa busca é a *avaliação atuarial*, um estudo técnico periódico e obrigatório que utiliza hipóteses demográficas, econômicas e financeiras para dimensionar os compromissos futuros do RPPS e definir o plano de custeio necessário para financiá-los.

Aprofundando esses conceitos, é importante correlacioná-los com a ideia de déficit previdenciário. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o déficit previdenciário é gênero, do qual são espécies: os *déficits financeiro e atuarial*. Enquanto o *déficit financeiro* consiste nas “insuficiências financeiras presentes para o pagamento dos benefícios previdenciários de cada mês, ou seja, que impactam

o exercício atual”, o *déficit atuarial* corresponde aos “valores necessários ao equilíbrio financeiro do regime, considerados os fluxos para exercícios futuros e analisadas a valor presente” (Brasil, 2024, p. 458).

A EC nº 103/2019 promoveu uma alteração sutil, porém de profundo impacto, na arquitetura constitucional do princípio. Ao acrescentar o § 22 ao artigo 40, o poder constituinte derivado determinou que uma lei complementar federal estabelecerá “normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão” para os RPPS, incluindo, de forma específica no inciso IV, a “definição de equilíbrio financeiro e atuarial”.

Do ponto de vista da teoria da aplicabilidade das normas constitucionais, essa disposição transformou o princípio, que antes possuía uma densidade semântica extraída diretamente do *caput* do artigo 40 e da legislação ordinária, em uma norma de eficácia limitada. Tais normas “caracterizam-se essencialmente pela sua aplicabilidade indireta e reduzida, não tendo recebido do legislador constitucional normatividade suficiente para, por si sós e desde logo, serem aplicáveis e gerarem seus principais efeitos, reclamando, por este motivo, a intervenção legislativa” (MITIDIERO, 2023, p. 146). A ausência dessa lei complementar, portanto, configura um claro quadro de inconstitucionalidade por omissão, que ocorre quando o Poder Legislativo se abstém de cumprir um dever de legislar que lhe foi imposto pela própria Constituição.

A principal consequência desse vácuo normativo é a sensação de insegurança jurídica sistêmica, pois a principal baliza para a organização e fiscalização dos RPPS em todo o país está formalmente pendente de definição.

Apesar desse cenário, cumpre atentar que o § 1º do art. 9 da EC nº 103/2019 já estabelece algumas premissas básicas para, por ora, seja possível inferir o cumprimento do mandamento constitucional em questão:

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Assim, há a perspectiva de que o princípio em tela possui elevada “densidade normativa”. Para a doutrina especializada, a redação do artigo 40, *caput*, da Constituição, malgrado seu feitiço principiológico, “revela a existência de um objeto claro e preciso a ser obrigatoriamente cumprido pelos Entes Federativos”, o que lhe confere aplicabilidade direta e imediata (Spessatto, 2023).

Ademais, **é indispensável dizer que o princípio** em questão possui respaldo e encontra diretrizes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar (LC) Federal nº 101, de 4 de maio de 2002. Logo no art. 4º, § 2º, IV, “a”, a LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias contenha a “avaliação da situação financeira e atuarial [...] dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos”, denotando que monitoramento do equilíbrio financeiro e atuarial é um dever de responsabilidade fiscal, que deve ser cumprido a cada exercício. Já em

seu art. 69, estabelece que “O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”. Esses dispositivos legais não são meras recomendações, mas um comando direto.

De todo modo, a omissão legislativa reflete um complexo cálculo político no qual a conveniência da ambiguidade normativa para gestores e parlamentares parece se sobrepor à urgência de uma solução técnica para o sistema, o que prejudica sobremaneira a gestão e o controle da previdência.

Diante da mora do Congresso Nacional, o sistema previdenciário não ficou paralisado, mas passou a operar sobre um arcabouço normativo hierarquicamente frágil e juridicamente questionável.

A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 historicamente estabeleceu as normas gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS. Pela leitura do art. 9º da EC 103/2019 combinada com o art. 40, § 22, da CF/1988, o constituinte, para evitar um vácuo legal completo, recepcionou a referida lei com *status* de lei complementar, no que não conflitar com as novas disposições constitucionais e até que a nova norma seja editada.³

Contudo, a própria força dessa lei como instrumento de fiscalização federal foi relativizada pelo STF. Na já mencionada ACO nº 3337/PA, o Tribunal entendeu que a União, ao tentar aplicar sanções ao Estado do Pará com base em interpretações da Lei nº 9.717/98, extrapolou sua competência para editar normas gerais e interferiu indevidamente na autonomia do ente para gerir seus fundos previdenciários, sinalizando os limites do poder regulatório federal na ausência da lei complementar específica (Brasil, 2020).

A situação das portarias ministeriais (como a atual Portaria MTP nº 1.467/2022) é ainda mais delicada, pois, como atos normativos secundários, não poderiam inovar na ordem jurídica, mas na prática definem parâmetros técnicos que a Constituição reservou a uma lei de hierarquia superior. Inobstante, atualmente, *são esses instrumentos que definem os parâmetros técnicos essenciais para a aplicação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.*

Ocorre, com isso, uma verdadeira *inversão da pirâmide normativa*. A Constituição delegou a definição de um princípio estruturante a uma lei complementar, uma norma de alta hierarquia que exige um quórum qualificado para sua aprovação. Na ausência desta, as regras mais concretas, detalhadas e vinculantes que os gestores de RPPS devem seguir no dia a dia emanam de atos administrativos do Poder Executivo. Essa dinâmica confere ao Ministério da Previdência Social (MPS) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) um poder regulador de fato que a Constituição, em tese, reservou ao Poder Legislativo. Essa inversão é uma das chaves para entender a inconsistência normativa: enquanto os Tribunais de Contas, em sua função de fiscalização administrativa, costumam aplicar esses atos infralegais como regras técnicas concretas disponíveis, o

³ “Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.” (grifo nosso)

STF, como será visto adiante, olha para além delas e foca em princípios mais amplos, como o federalismo e a razoabilidade, relativizando a importância dessas normas.

3 A PERSPECTIVA DO STF: DEFERÊNCIA POLÍTICA E FEDERALISMO

A jurisprudência do STF revela uma abordagem que parece levar em conta a complexidade do cenário, priorizando a autonomia dos entes federativos e os resultados substantivos em detrimento de um apego estrito a formalidades procedimentais. Essa postura pode ser vista como uma resposta pragmática ao vácuo normativo e às severas crises fiscais enfrentadas por estados e municípios.

3.1 A flexibilização procedimental: a tese da “mera irregularidade sanável” (tema 933)

O precedente mais emblemático dessa flexibilidade é a tese fixada no julgamento do ARE 875.958 (Tema 933 da Repercussão Geral). Nesse caso, foi levado ao STF o questionamento sobre se a imposição constitucional de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes próprios exige a apresentação de estudo atuarial juntamente com o projeto de lei que visa a majorar a contribuição previdenciária. A Corte firmou o entendimento de que tal ausência não configura um vício de inconstitucionalidade material, mas sim uma “*mera irregularidade*” que pode ser sanada pela demonstração posterior de que, de fato, existia um déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida (Brasil, 2022).

Entretanto, a tese do STF não esvazia o princípio do equilíbrio atuarial. Pelo contrário, ela o reafirma como a *justificativa substantiva* para a majoração da carga tributária sobre os servidores. O que o Tribunal flexibiliza é o mandato procedimental. Em vez de anular a lei por um vício de forma (a ausência do estudo prévio), a Corte opta por uma análise de fundo: a medida era materialmente necessária? Se a resposta for afirmativa, a irregularidade formal é superada. Essa deferência à ação legislativa pode ser interpretada como um reconhecimento judicial de que, diante de déficits comprovados e da ausência de uma norma federal clara sobre os procedimentos, o foco deve estar na solução do problema fiscal, e não na punição por falhas formais.

3.2 A defesa da autonomia federativa e os limites da competência fiscalizatória da união (ACO 3337/PA)

Apesar da flexibilidade procedimental, o STF tem utilizado o princípio como um limite substantivo para avaliar a constitucionalidade de reformas previdenciárias mais profundas, sempre com uma forte inclinação para a defesa da autonomia federativa.

O caso mais contundente é a ACO 3337/PA. Conforme a análise detalhada da decisão, o STF determinou que a União não poderia negar a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) ao Estado do Pará, com base na alegação de que a transferência de rendimentos entre seus fundos previdenciários violava a Lei nº 9.717/98 (Brasil, 2020). É crucial, contudo, compreender a *ratio decidendi* (fundamento principal) da decisão.

O fundamento da decisão foi estritamente de natureza federativa e de competência legislativa. O STF entendeu que a União, ao editar a Lei nº 9.717/98 e suas normas regulamentadoras para impor sanções como a negativa do CRP, *extrapolou sua competência constitucional de editar apenas “normas gerais”* sobre previdência (art. 24, XII, da CF), invadindo a *autonomia administrativa e legislativa* do Estado para organizar e gerir seu próprio regime. Nas palavras do Ministro Relator, o exame da regularidade da transferência de rendimentos era irrelevante para a obtenção da tutela pretendida, que deveria ser discutida em via processual adequada.⁴

Na próxima seção, o caso concreto que resultou no ajuizamento da ACO 3337/PA será minuciosamente analisado, fazendo um paralelo entre o entendimento do STF e o que decidiu a Corte de Contas do Estado do Pará.

4 ESTUDO DE CASO: A SEGREGAÇÃO DE MASSAS E A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ENTRE OS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS DO PARÁ

O Regime de Previdência Estadual do Pará (RPPS-PA) foi instituído e é regulado pela LC Estadual nº 039, de 9 de janeiro de 2002, a qual prescreve que o seu objetivo é assegurar o gozo dos benefícios que prevê, mediante a contribuição do Estado, dos militares ativos, dos servidores públicos ativos e inativos e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

A trajetória recente da gestão previdenciária no Estado do Pará serve como um estudo de caso paradigmático para ilustrar a tensão entre a busca por soluções fiscais de curto prazo, a defesa da autonomia federativa e os imperativos técnicos de sustentabilidade de longo prazo. A evolução de sua legislação previdenciária revela uma transição de um modelo ortodoxo de reforma para uma prática heterodoxa que culminou no embate institucional analisado neste artigo.

4.1 A criação do Finanprev e do Funprev (LC 112/2016)

Em 2016, por meio da LC Estadual nº 112, de 28 de dezembro de 2016, que fez relevantes alterações no RPPS-PA, o Estado do Pará adotou a estratégia da *segregação de massas*, uma das ferramentas mais comuns para o equacionamento de déficits atuariais em RPPS. A lógica dessa estratégia é isolar o problema do déficit histórico em

⁴ “De outro lado e em razão do quanto ora retratado, toma-se por irrelevante para obtenção da tutela pretendida o exame da regularidade da permissão de transferência dos rendimentos do fundo previdenciário (FUNPREV) para o fundo financeiro (FINANPREV), por suposta violação ao inciso III do art. 1º da Lei 9.717/1998, que veda a utilização dos recursos do Fundo Previdenciário para outros fins, que não o pagamento dos benefícios previdenciários dos respectivos segurados e despesas administrativas. *Mesmo que se reconheça a seriedade com que os responsáveis pela administração dos regimes próprios de previdência social devam cuidar do capital gerado pelo sistema contributivo, notadamente quanto à sua aplicação em fundos de investimentos, tal tema não comporta valoração nesta ação civil originária, devendo ser objeto de via processual adequada a ser proposta em face de juízo competente.* Como realçado, a recusa da expedição do certificado de regularidade previdenciária vincula-se, exclusivamente, a premissas positivadas no ordenamento jurídico de forma inadequada, razão pela qual deve ser afastada.” (BRASIL, 2020) (grifo nosso)

um fundo específico, permitindo que um novo fundo, capitalizado e equilibrado, seja criado para as futuras gerações de servidores, garantindo a sustentabilidade do sistema a longo prazo (arts. 55, II, 58 e 62 da Portaria MTP nº 1.467/2022).

Com a segregação, a previdência passa a contar com um fundo em repartição (*pay as you go*) e um fundo em capitalização (*funded*). O MCASP define o fundo em repartição como um sistema sem objetivo de acumulação de reservas, cujas insuficiências financeiras serão cobertas pelo ente federativo, sem objetivo de acumulação de recursos. Já o fundo em capitalização consiste em um sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos, calculado atuarialmente, com o intuito de acumular recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS (BRASIL, 2024).

Nesse caminho, a LC Estadual nº 112/2016 instituiu dois fundos distintos:

Finanprev (Fundo Financeiro de Previdência do Estado do Pará): de natureza contábil e operando em *regime de repartição simples*, este fundo foi destinado a pagar os benefícios de aposentadoria e pensão dos segurados que ingressaram no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2016 (art. 1º, que alterou a redação do art. 70 da LC nº 039, de 9 de janeiro de 2002).

Funprev (Fundo Previdenciário do Estado do Pará): também de natureza contábil, mas operando em *regime de capitalização*, este fundo foi criado para prover os recursos para o pagamento dos benefícios dos segurados que ingressaram no Estado a partir de 1º de janeiro de 2017 (art. 2º, que alterou a redação do art. 70-A da LC nº 039, de 9 de janeiro de 2002).

O artigo 5º da LC Estadual nº 112/2016 era explícito ao proteger a integridade do novo fundo capitalizado, *vedando a transferência ou utilização de suas reservas para qualquer outra finalidade que não o pagamento de benefícios aos seus próprios segurados*.⁵ Essa estrutura inicial representava uma abordagem ortodoxa e tecnicamente alinhada com as melhores práticas de reforma previdenciária, buscando uma solução estrutural e de longo prazo para o desequilíbrio do sistema.

4.2 A autorização para transferência de rendimentos entre fundos (LCs 115/2017 e 125/2019)

A ortodoxia do modelo inicial durou pouco. Pressionado pela insuficiência financeira crônica do *Finanprev*, o Estado promoveu alterações legislativas que flexibilizaram e, posteriormente, desvirtuaram a lógica da capitalização e da sustentabilidade da previdência.

A LC Estadual nº 115, de 17 de julho de 2017, foi o primeiro passo nessa direção. Ela, mesmo mantendo incólume o artigo 5º da LC Estadual nº 112/2016, acrescentou o art. 6º, estabelecendo que *os rendimentos decorrentes da capitalização do Funprev seriam*

⁵ “Art. 5º Os valores existentes das reservas financeiras em 30 de dezembro de 2016 do FUNPREV, assim como, todos os rendimentos frutos de sua capitalização presente e futura, permanecerão vinculados a esse fundo, *sendo vedada a sua movimentação, transferência e utilização para qualquer outro fim que não seja o pagamento de benefícios previdenciários concedidos aos segurados do Regime de Previdência Estadual que ingressaram no Estado a partir de 1º de janeiro de 2017.*” (grifo nosso)

revertidos ao Finanprev para viabilizar o pagamento dos benefícios previdenciários de sua competência. A lei previa uma escala decrescente de utilização desses rendimentos para pagamento imediato de benefícios, com uma parcela sendo destinada à constituição de reservas no Finanprev, e a promessa de que, a partir de 2021, os rendimentos seriam integralmente destinados à formação de reservas. Crucialmente, o § 4º do novo artigo 6º condicionava a transferência «ao equilíbrio financeiro e atuarial do Funprev», uma salvaguarda que, na prática, se mostraria de difícil aplicação.⁶

Enquanto motivação da medida, é importante observar a mensagem do Governador do Estado do Pará que consta no projeto de lei enviado para a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa), que culminou com a aprovação da LC Estadual nº 115/2017:

O FINANPREV detém obrigações previdenciárias superiores à sua arrecadação mensal, gerando sucessivos aportes do Tesouro Estadual para complementação de receita, com o objetivo de viabilizar o pagamento da folha de inativos e pensionistas, enquanto o FUNPREV detém uma reserva acumulada de R\$ 5.090.155,698,09.

[...]

Ao permitir que a rentabilidade do FUNPREV seja transferida ao FI-

⁶ “Art. 6º Os rendimentos apurados no exercício de 2016 e seguintes, decorrentes da capitalização do FUNPREV, de que trata o art. 70-A, serão revertidos ao FINANPREV, de que trata o art. 70, ambos da Lei Complementar Estadual nº 039, de 9 de janeiro de 2002, com a finalidade de viabilizar o pagamento dos benefícios previdenciários de sua competência.

§ 1º A transferência de recursos de que trata o caput deste artigo será destinada ao pagamento imediato de benefícios previdenciários bem como a formação de reservas para o pagamento de benefícios futuros do FINANPREV, de acordo com os seguintes critérios:

I - serão integralmente utilizados no pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV os rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2016;

II - serão utilizados 80% dos rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2017 no pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV, sendo o restante destinado à constituição de reservas;

III - serão utilizados 50% dos rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2018 no pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV, sendo o restante destinado à constituição de reservas;

IV - serão utilizados 50% dos rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2019 no pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV, sendo o restante destinado à constituição de reservas;

V - serão utilizados 50% dos rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2020 no pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV, sendo o restante destinado à constituição de reservas;

VI - os rendimentos referentes ao exercício de 2021 e aos exercícios subsequentes serão integralmente destinados à constituição de reservas no FINANPREV.

§ 2º Os rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2016 serão revertidos ao FINANPREV no prazo de trinta dias a partir da promulgação da presente Lei Complementar.

§ 3º Os rendimentos apurados no exercício de 2017 e seguintes, serão revertidos ao FINANPREV mensalmente, no mês subsequente ao de sua competência, até o dia 20 de cada mês.

§ 4º A transferência de que trata este artigo ficará condicionada ao equilíbrio financeiro e atuarial do FUNPREV, apurado anualmente pelo IGEPREV na forma da Lei Complementar Estadual nº 039, de 9 de janeiro de 2002. (grifo nosso)

NANPREV, reforça-se a capacidade presente e futura do Estado de pagamento dos benefícios previdenciários em meio ao momento de forte recessão econômica e que das receitas transferidas, sem representar qualquer prejuízo ao FUNPREV, na medida em que não se disporá de seu patrimônio, mas apenas dos seus rendimentos. (Pará, 2017)

O golpe final na estrutura original veio com a LC Estadual nº 125, de 30 de dezembro de 2019. Esta lei alterou novamente a LC nº 112/2016, tornando a transferência de rendimentos uma política permanente e integral. O novo texto determinou que 100% dos rendimentos do Funprev, a partir do exercício de 2019, seriam destinados ao *pagamento imediato* de benefícios do Finanprev. A lei revogou expressamente o inciso que previa a futura destinação integral dos rendimentos para a constituição de reservas, consolidando a utilização do fundo capitalizado como uma fonte de financiamento corrente para o fundo deficitário.⁷

A TABELA a seguir demonstra a clara evolução legislativa que transformou a política previdenciária do Pará.

Tabela 1: evolução legislativa da gestão dos fundos previdenciários no Pará

⁷ “Art. 2º A Lei Complementar nº 112, de 28 de dezembro de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 5º ...

§ 1º A transferência de recursos de que trata o caput deste artigo será destinada ao pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV, de acordo com os seguintes critérios:

IV - serão utilizados 100% (cem por cento) dos rendimentos do FUNPREV referentes ao exercício de 2019 no pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV; e

V - os rendimentos referentes ao exercício de 2020 e aos exercícios subsequentes serão integralmente destinados ao pagamento imediato de benefícios previdenciários do FINANPREV.

§ 4º A transferência de que trata este artigo ficará condicionada ao equilíbrio financeiro e atuarial do FUNPREV, apurado anualmente pelo IGEPREV na forma da Lei Complementar Estadual nº 039, de 9 de janeiro de 2002.

§ 5º O Estado do Pará utilizará o montante das reservas constituídas no FINANPREV, até a presente data, para o pagamento imediato de benefícios previdenciários do respectivo Fundo.’

Art. 3º A Lei Complementar nº 115, de 17 de julho de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º O caput e os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 112, de 28 de dezembro de 2016, passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 5º Os rendimentos apurados no exercício de 2016 e seguintes, decorrentes da capitalização do FUNPREV, de que trata o art. 70-A, serão revertidos ao FINANPREV, de que trata o art. 70, ambos da Lei Complementar Estadual nº 039, de 9 de janeiro de 2002, com a finalidade de viabilizar o pagamento dos benefícios previdenciários de sua competência.’

Art. 4º Fica revogado o inciso VI do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 112, de 28 de dezembro de 2016.”

Norma (Lei Complementar)	Principal Alteração Legislativa (Artigo e Conteúdo)	Impacto na Gestão e no Equilíbrio dos Fundos
LC 112/2016	Cria o Finanprev (repartição) e o Funprev (capitalização). <i>Veda a transferência de recursos do Funprev (Art. 5º).</i>	Implementa o modelo ortodoxo de segregação de massas, buscando isolar o déficit e garantir a solvência futura do novo fundo.
LC 115/2017	<i>Autoriza a transferência dos rendimentos do Funprev para o Finanprev, com uma escala decrescente para uso imediato e uma salvaguarda de equilíbrio (Art. 6º, §§ 1º e 4º).</i>	Inicia a flexibilização do modelo. O fundo capitalizado passa a subsidiar o fundo de repartição, mas com uma perspectiva de normalização futura.
LC 125/2019	<i>Determina que 100% dos rendimentos do Funprev sejam usados para pagamento imediato de benefícios do Finanprev. Revoga a previsão de futura constituição de reservas (Art. 5º, § 1º, V e Art. 4º).</i>	Consolida a desnaturação do regime de capitalização. O Funprev deixa de ser um fundo de acumulação de longo prazo para se tornar uma fonte permanente de receita para o déficit corrente.

Com efeito, um debate fundamental ganha corpo: o da própria *viabilidade* do equilíbrio financeiro e atuarial, como tradicionalmente concebido, para os entes subnacionais. A doutrina argumenta que a exigência do equilíbrio, interpretada como a transição para um oneroso regime de capitalização, impõe aos estados e municípios o dilema de “pagar duas previdências e levar uma”: a dos atuais inativos, em regime de repartição, e a dos servidores da ativa, que precisa ser pré-financiada (FAZIO, 2024). Essa pressão financeira, muitas vezes inexecutável, contextualiza manobras como a do Estado do Pará não apenas como desvio de gestão, mas como sintoma de um modelo estruturalmente insustentável.

4.3 Análise da possível “colisão” entre a decisão do STF na ACO 3337 e o entendimento do TCE-PA no Acórdão nº 68.139

Como já visto, na esfera do controle de constitucionalidade, o STF, ao julgar a ACO 3337/PA, não se aprofundou na análise meritória de violação do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, mas focou na forma jurídica da questão: a União tem competência para, com base em uma lei ordinária (Lei 9.717/98), impedir um estado de legislar sobre a gestão de seus próprios fundos? A resposta do STF foi negativa, defendendo a autonomia do ente federado para desenhar seu modelo de gestão previdenciária. A decisão protegeu o Pará de uma sanção federal (a negativa do CRP), mas não validou, em definitivo, a

competência do estado para adotar a política de transferência de rendimentos.

Na esfera do controle externo/administrativo, a cargo dos Tribunais de Contas, o TCE-PA enxergou a medida com preocupação, indicando um grande potencial de gerar prejuízos para o regime em capitalização (Funprev). Várias análises técnicas da Corte de Contas apontam que a transferência de rendimentos fere a essência do princípio do equilíbrio atuarial, compromete a segregação de massas e cria um risco fiscal futuro.

No âmbito da macrogestão, os relatórios de análise das Contas de Governo do Estado do Pará, para os exercícios de 2017 a 2023, foram explícitos e consistentes ao apontar que a prática de utilizar recursos do Funprev para financiar o Finanprev contrariava as normas federais que regem a matéria, notadamente a Portaria nº 403/2008 do então Ministério da Previdência Social, que vedava expressamente a transferência de recursos ou obrigações entre os planos financeiro e previdenciário. Na análise dos exercícios de 2019 a 2023, os relatórios documentaram a sistemática transferência de recursos, quantificando-a em R\$ 608 milhões em 2019, R\$ 171,6 milhões em 2020, R\$ 190 milhões em 2021, R\$ 181 milhões em 2022 e destacando no relatório de 2023 um resultado positivo de R\$ 170,2 milhões no Plano Previdenciário (Funprev) e um resultado negativo de R\$ 928,8 milhões no Plano Financeiro (Finanprev), evidenciando a persistência da política e a necessidade contínua de aportes para cobrir as insuficiências.

No âmbito da microgestão, em análise das Contas de Gestão do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará (Igeprev), referente ao exercício financeiro de 2018, por meio do Acórdão nº 68.139 de 2025, a Corte de Contas paraense considerou essa prática uma grave irregularidade. O TCE-PA argumentou que a medida prejudica a sustentabilidade futura do Funprev, desnatura o próprio conceito de capitalização e transforma o fundo previdenciário em um mero fundo financeiro para cobrir déficits correntes, violando frontalmente o princípio do equilíbrio atuarial. Nesse passo, a Corte de Contas determinou ao Igeprev a apresentação, até 31/12/2025, de estudos orçamentários, financeiros e atuariais para uma solução adequada, que inclua a análise dos efeitos financeiros e atuariais das leis, projeções de impacto, comparação com normativas federais e propostas de revisão legislativa (PARÁ, 2025).

Como bem se observa, *não existe colisão entre os posicionamentos do STF e do TCE-PA*. A decisão do STF não pode ser interpretada como uma chancela à sustentabilidade atuarial do modelo paraense. Ela representa, isto sim, um reforço robusto do pacto federativo, limitando o poder de polícia administrativa da União na ausência de uma lei complementar federal que defina claramente as regras do jogo. Porém há de se convir que, paradoxalmente, ao proteger a autonomia do ente, acabou por limitar o principal instrumento de fiscalização e uniformização da União (o CRP), deixando os estados com maior liberdade para adotar práticas de gestão que, embora politicamente autônomas, podem ser atuarialmente controversas.

Em última análise, embora as leis do Pará possam ter tido seus efeitos sancionatórios federais afastados pelo STF na ACO 3337/PA, considera-se que elas são materialmente inconstitucionais. Os mecanismos criados são uma manobra fiscal disfarçada de reforma previdenciária, que constitui um desvio de finalidade de ativos previdenciários dedicados para o alívio orçamentário corrente — precisamente o tipo de prática que o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial foi desenhado para coibir.

4.4 A perspectiva de outros tribunais de contas

Em forte contraste com a flexibilidade do STF, os Tribunais de Contas, tanto da União quanto dos estados, aplicam o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como uma regra de gestão estrita, baseando-se nas “normas que temos”, ou seja, na Lei nº 9.717/98 e, principalmente, nas detalhadas portarias ministeriais e manuais técnicos. Para as Cortes de Contas, o desequilíbrio não é uma questão abstrata de federalismo, mas uma falha de governança com responsáveis diretos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado um papel crucial na construção de um diagnóstico nacional sobre a crise dos RPPS. Por meio de auditorias e levantamentos de grande escala, como os que resultaram nos Acórdãos 1331/2016-Plenário (BRASIL, 2016a) e 2973/2016-Plenário (BRASIL, 2016b), o Tribunal traçou um panorama sistêmico de “déficits financeiros e atuariais crescentes” e “projeções atuariais descoladas da realidade”. A abordagem do TCU trata o desequilíbrio como uma crise de governança, apontando falhas na qualidade dos dados cadastrais, na escolha de premissas atuariais e na gestão dos investimentos dos fundos como causas diretas do problema.

No Acórdão nº 2463/2017, o Plenário do TCU reforçou a natureza cogente do princípio, afirmando que:

O princípio foi inserido no texto da Lei Maior como mandamento a ser perseguido pelo legislador ordinário ou intérprete da norma e acompanhado de perto pelo organizador da Previdência Social. *Não se trata de abstração especulativa ou construção doutrinária; é comando dispositivo invocável quando das medidas que atem contra sua determinação. Se ignorado pelo administrador ou legislador ordinário, vale dizer, pelo aplicador da regra previdenciária, a providência tomada reveste-se da classificação jurídica de inconstitucionalidade, sobrevivendo os consectários inerentes.* (BRASIL, 2017) (grifo nosso)

Ademais, o Plano Estratégico do TCU para o período 2019-2025 estabelece, como um de seus Objetivos Estratégicos Temáticos de Controle Externo, “Promover uma Previdência Social sustentável, por meio do incentivo ao equilíbrio financeiro e atuarial de todos os regimes previdenciários [...]”, evidenciando a centralidade do tema em sua agenda fiscalizatória (Brasil, 2019).

Um caso recente do Espírito Santo coaduna muito bem com a situação posta no estudo de caso. Em resposta a uma consulta (Parecer em Consulta 00007/2025-9), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) firmou o entendimento estrito de que os recursos de um plano de amortização e os rendimentos das aplicações financeiras são vinculados exclusivamente ao equacionamento do déficit *atuarial* (longo prazo). Portanto, é vedado utilizá-los para cobrir insuficiências *financeiras* correntes (curto prazo), que devem ser cobertas por aportes diretos do Tesouro (Espírito Santo, 2025).

Essa decisão reforça a separação conceitual e prática entre os dois equilíbrios, impedindo que a “poupança” de longo prazo seja usada para resolver problemas de

caixa do presente, uma prática comum em entes sob forte pressão fiscal.

Resta evidenciado, que a análise pragmática da observância do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial está muito mais circunscrita às competências dos Tribunais de Contas (arts. 70 a 75 da CF/88), como guardião da responsabilidade fiscal que é, além de sua *expertise* técnica, que inclui um corpo de Auditores especializados em avaliações atuariais e contábeis, fatores esses que o capacitam a constatar as práticas de gestão que colocam em risco a sustentabilidade do regime previdenciário.

4.5 A situação de dissonância interpretativa levada ao gestor público

A inconsistência normativa cria um cenário que pode ser descrito como uma *dissonância interpretativa* para o gestor público. Ele se vê diante de sinais contraditórios emitidos pelo sistema de justiça e controle.

A TABELA adiante consolida essa dissonância, comparando as posições do STF e dos Tribunais de Contas em critérios-chave.

Tabela 2: Quadro Comparativo das Posições do STF e dos Tribunais de Contas

Critério de Análise	Posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF)	Posicionamento dos Tribunais de Contas (TCs)	Implicação para o Gestor Público
Ausência de Estudo Atuarial Prévio	“Mera irregularidade sanável” se o déficit for comprovado posteriormente (Tema 933). Foco na justificativa material.	Irregularidade grave. Violação de norma procedimental essencial para a boa governança e transparência. Foco na formalidade.	O gestor pode ser absolvido no controle de constitucionalidade, mas condenado no julgamento de suas contas pelo mesmo ato.
Transferência de Recursos entre Fundos	Ato de autonomia do ente federado, protegido contra sanções da União baseadas em lei ordinária que excede a competência para normas gerais (ACO 3337/PA). O STF não analisou o mérito da constitucionalidade material (equilíbrio atuarial) da transferência.	Prática que desnaturaliza o regime de capitalização e viola o princípio do equilíbrio atuarial de longo prazo. Grave irregularidade de gestão. ¹²	Risco de ser responsabilizado pelo TC local (que analisa o mérito atuarial) por uma prática cujos efeitos sancionatórios federais foram afastados pelo STF por vício de competência da União, e não por validação material da medida.

Critério de Análise	Posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF)	Posicionamento dos Tribunais de Contas (TCs)	Implicação para o Gestor Público
Natureza do Princípio	Limite substantivo para a razoabilidade das reformas, mas com aplicação flexível e deferência às escolhas políticas e técnicas do ente.	Norma de gestão cogente e de aplicação estrita, cujos parâmetros técnicos (definidos em portarias) devem ser rigorosamente seguidos. ¹⁵	Dilema entre a busca por soluções fiscais pragmáticas (toleradas pelo STF) e a adesão ao rigor técnico exigido pelo órgão de controle.
Sanção Aplicável	Primariamente, a inconstitucionalidade da norma. Raramente atinge o gestor diretamente, focando na validade do ato legislativo.	Responsabilização pessoal do gestor (multas, inelegibilidade, determinação de ressarcimento) por atos de gestão irregulares. ¹⁶	O gestor é o principal alvo da sanção no controle externo, mesmo que a política que executou tenha sido validada em outra esfera.
Fonte Normativa Primária	Constituição Federal (princípios do federalismo, razoabilidade, separação de poderes).	Normas infralegais (Lei 9.717/98 e, especialmente, Portarias Ministeriais) que detalham os parâmetros técnicos.	O gestor deve obedecer a um conjunto de regras técnicas detalhadas (portarias) que o STF pode considerar secundárias em sua análise constitucional.

Veja-se, enquanto a Suprema Corte, em nome do federalismo, garante ao gestor público autonomia e flexibilidade, o oferecendo certa “liberdade” em nível macroconstitucional para certas práticas de gestão previdenciária, os Tribunais de Contas, que fiscalizam suas contas anuais e seus atos administrativos específicos, os submete à responsabilização pessoal (sanções) pela mesma prática, emitindo um “alerta” em nível técnico-administrativo.

Ao fim e ao cabo, o gestor se vê encurralado entre a permissão judicial para o pragmatismo e a exigência administrativa de rigidez técnica, uma posição insustentável que é consequência direta do vácuo normativo deixado pela EC nº 103/2019.

5 CONCLUSÃO

A investigação confirma a tese de uma *cogência condicionada* do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Embora vigente, sua eficácia é fragilizada pela omissão

do Legislativo em editar a lei complementar exigida pelo art. 40, § 22, da Constituição, após a EC 103/2019. Esse vácuo normativo gerou uma dissonância interpretativa sistêmica, manifestada no confronto entre a abordagem pragmática e federalista do Supremo Tribunal Federal e a aplicação técnica rigorosa dos Tribunais de Contas, que se baseiam em normas infralegais para responsabilizar gestores.

O estudo de caso do Estado do Pará exemplifica essa tensão. As leis estaduais que transformaram um modelo ortodoxo de segregação de massas em uma manobra fiscal para cobrir déficits correntes foram, paradoxalmente, protegidas de sanções federais pelo STF com base na autonomia do ente (ACO 3337/PA), ao mesmo tempo que foram reprovadas como irregularidade grave pelo TCE-PA. O gestor público local ficou, assim, aprisionado entre a permissão judicial para o pragmatismo e a exigência administrativa de rigidez técnica.

A superação dessa insegurança jurídica não virá da jurisprudência, mas exige, inadiavelmente, a edição da referida lei complementar federal. Somente ela poderá unificar a definição do princípio, harmonizar procedimentos e restaurar a governança. Contudo, a mora legislativa está ancorada em um complexo cálculo político, no qual a ambiguidade normativa se mostra conveniente para gestões locais que buscam soluções fiscais de curto prazo e resistem a uma norma nacional rígida.

É imperativo compreender que o princípio transcende a técnica, representando um pilar de justiça intergeracional e responsabilidade fiscal. Sua fragilização ameaça não apenas a sustentabilidade da previdência, mas a capacidade do Estado de prover outras políticas públicas. Portanto, sanar a omissão legislativa não é apenas uma exigência técnica, mas um dever constitucional do Congresso Nacional para com as presentes e futuras gerações, restaurando a estabilidade e a governança que a sociedade demanda.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília-DF.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP**. 11. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024.

BRASIL. **Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022.** Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 106, p. 225, 6 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária (ACO) nº 3337/PA.** Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em: 29 jun. 2020. Publicação em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 875958/GO.** Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em: 19 out. 2021. Publicação em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1331/2016 – Plenário.** Processo TC 009.285/2015-6. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 25 de março de 2016a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2973/2016 – Plenário.** Processo TC 008.368/2016-3. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 23 de novembro de 2016b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2463/2017 – Plenário.** Processo TC 028.485/2017-3. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 8 de novembro de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do TCU 2019-2025.** Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9E/33/17/17/8EA1F6107AD96FE6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2019-2025.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

COSTANZI, Rogerio Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; ANSILIERO, Graziela. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Geral de Previdência Social: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2395). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/2f35220c-3430-44ac-be64-3e767b47b064/content>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Parecer em Consulta 00007/2025-9 - Plenário. Processo 01325/2022-8.** Relatora: Conselheira Márcia Jaccoud Freitas. Vitória, 28 de maio de 2025.

FAZIO, Luciano. Da viabilidade do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência. **Consultor Jurídico**, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-22/da-viabilidade-do-equilibrio-atuarial-dos-regimes-proprios-de-previdencia/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

MITIDIERO, Daniel Francisco; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado.** (Coleção Previdência Social, Vol. 34). Brasília: MPS, 2012.

PARÁ. **Lei Complementar nº 039, de 9 de janeiro de 2002.** Institui o Regime de Previdência Estadual do Pará, e dá outras providências. Belém, PA.

PARÁ. **Lei Complementar nº 112, de 28 de dezembro de 2016.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 039, de 9 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Regime de Previdência Estadual do Pará, e dá outras providências. Belém, PA.

PARÁ. **Lei Complementar nº 115, de 17 de julho de 2017.** Altera, acresce e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 039, de 9 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Regime de Previdência Estadual do Pará; altera dispositivos da Lei Complementar nº 112, de 29 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o Regime de Previdência Estadual do Pará. Belém, PA.

PARÁ. **Lei Complementar nº 125, de 30 de dezembro de 2019.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 039, de 9 de janeiro de 2002; altera e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 112, de 28 de dezembro de 2016; altera dispositivos da Lei Complementar nº 115, de 17 de julho de 2017. Belém, PA.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Mensagem nº 020/2017-GG, de 26 de abril de 2017, quanto ao Projeto de Lei Complementar nº 04/2017.** Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2017. Disponível em: <https://downloads.alepa.pa.gov.br/Projeto/Anexo/8132-1.PDF>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Acórdão 68.139 – Plenário.** Processo TC/533172/2019. Relatora: Conselheira Substituta Milene Dias da Cunhas. Formalizador da Decisão: Conselheiro Cipriano Sabino. Belém, 18 de março de 2025.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará - Exercício 2017. **Processo nº 2018/50581-9.** Belém, PA. 2018.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará - Exercício 2018. **Processo nº 2019/51266-0.** Belém, PA, 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará - Exercício 2019. **Processo nº 2020/51110-0.** Belém, PA, 2020.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará - Exercício 2020. **Processo nº TC/006362/2021**. Belém, PA, 2021.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará - Exercício 2021. **Processo nº TC/006056/2022**. Belém, PA, 2022.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. Relatório de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará - Exercício 2023. **Processo nº TC/006268/2024**. Belém, PA, 2024.

SPESSATTO, Rodrigo. Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial e sua densidade normativa. **Consultor Jurídico**, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-03/principio-do-equilibrio-financeiro-e-atuarial-e-sua-densidade-normativa/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

VAZ, Levi Rodrigues. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009.

Histórico

Recebido em: 19 set. 2025. **Aprovado em:** 19 dez. 2026. **Publicado em:** 06 abr. 2026.

[aposentadoria especial]

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA ESPECIALIDADE DA ATIVIDADE DE MOTORISTA/COBRADOR DE ÔNIBUS OU MOTORISTA DE CAMINHÃO, POR PENOSIDADE, APÓS O ADVENTO DA LEI 9.032/1995

Sheila Testoni da Rocha¹

Resumo

Esse estudo analisa a decisão do Tribunal Regional da Quarta Região (TRF- 4) no julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC) nº 5033888-90.2018.4.04.0000, que considerou o risco ergonômico como requisito autorizador para a concessão do benefício de aposentadoria especial, com base no artigo 57 da Lei 8.213/91, sem a apreciação de (in)constitucionalidade dos artigos 57§, 4º, e 58 da mesma lei. A hipótese central, baseada no método hipotético-dedutivo e na análise da doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é que os dispositivos não são inconstitucionais e, desde 28/04/95, não é admissível reconhecer a atividade especial para motoristas de ônibus e de caminhão por penosidade, pois, além da ausência de previsão legal, não há submissão a agente nocivo externo mensurável indissociável da prestação do serviço, mas uma situação individualizada do ambiente de trabalho. Portanto, a coletividade intergeracional e intrageracional não deve arcar com o custo do benefício antecipado de aposentadoria nessas hipóteses, o que não exclui a responsabilização do empregador, via ação trabalhista, por expor os empregados a condições penosas de trabalho.

Palavras-chave: Penosidade. Aposentadoria Especial.

ANALYSIS OF THE POSSIBILITY OF RECOGNITION OF THE SPECIALITY OF THE ACTIVITY OF BUS DRIVER/COLLECTOR OR TRUCK DRIVER, DUE TO HARDSHIP, AFTER THE ADVENT OF THE LAW 9.3032/95

Abstract

This study analyses the decision of the Regional Court of the Forth Region (TRF- 4) in the judgment of Incident of Assumption of Jurisdiction (IAC) nº 5033888-90.2018.4.04.0000, which considered ergonomic risk as an authorizing requirement for the granting of the special retirement benefit, based on article 57 of Law 8.213/91, without the declaration of (un)constitutionality of articles 57, 4, and 58 of the same law. The central hypothesis, based on the hypothetical-deductive method and the analysis of the doctrine and jurisprudence of the Federal Supreme Court, is that the provisions are not unconstitutional and, since 04/28/95, it is not admissible to

¹ Sheila Testoni da Rocha, procuradora federal desde 2004, especialista em Teoria Geral do Direito pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Atualmente, é mestranda pela Unibrasil. ORCID: 0009-0008-3235-8521.

recognize the special activity for bus and truck drives due hardship, because, in addition to the absence of a legal provision, there is no submission to an external harmful agent that is measurable inseparable from the provision of the service, but an individualized situation of the work environment. Therefore, the intergenerational and intragenerational collectivity should not bear the cost of the early retirement benefit in these cases, this does not exclude the employer's liability, via labor action, for exposing employees to painful working conditions.

Keywords: Hardship. Special Retirement.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC TRF 4-Tema 5) nº 5033888-90.2018.4.04.0000, que reconheceu o direito à aposentadoria especial em situações de penosidade para motoristas ou cobradores de ônibus², após 28/04/95, em contrariedade à posição administrativa, suscita um questionamento que será objeto deste artigo: é possível considerar o risco ergonômico da atividade profissional, incluindo o risco psicossocial, como elemento autorizador para o reconhecimento da atividade como especial? Até a data da elaboração deste artigo, os recursos interpostos pelo INSS, em 18/05/2021, para a Suprema Corte e o Superior Tribunal de Justiça não foram apreciados. Em 11/02/2025, o tema foi afetado pelo Superior Tribunal de Justiça ao rito do art. 1.036 do CPC/2015 (Tema 1307/STJ³).

O tema é relevante e necessita de definição urgente, pois, além da multiplicidade de demandas relacionadas à concessão de benefícios previdenciários (cerca de 400 decisões monocráticas no âmbito do STJ), há uma falta de isonomia entre os segurados, uma vez que a decisão é aplicada apenas nos processos em tramitação no rito ordinário no Sul do país. Além disso, há a questão do custo desses processos, especialmente devido à realização de perícias. Desde 2021, data da decisão judicial proferida no IAC, estão sendo realizadas perícias judiciais para verificar a penosidade.

De acordo com um controle manual realizado pelo núcleo responsável pelo acompanhamento dos processos em que há pedido de reconhecimento de atividade especial da Procuradoria Federal da 4ª Região, sujeito a erros devido à escassez de informações e falha humana, entre 01/2021 e 02/2022, foram designadas ao menos 2.782 perícias para essa finalidade. O valor médio pago para a realização da perícia

² Em que pese a decisão ter sido restrita às atividades de motorista e cobrador de ônibus, excluindo as atividades de motorista de caminhão, em razão dos limites objetivos da lide, com o tempo algumas Turmas Previdenciárias do Tribunal Regional da 4ª Região passaram a admitir também a contagem especial, pela penosidade, do tempo de serviço de motorista de caminhão, a exemplo da decisão proferida na Apelação Cível nº 5038999-95.2018.4.047100. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5038999-95.2018.4.047100**. Central Digital de Auxílio 1. Rel: Juíza Federal Aline Lazzaron. Data da decisão: 28 jan. 2025. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=processo_selecionar&numero_processo=50389999520184047100&hash=c5b2ae1ab302386d3b766ac36d91f80b. Acesso em: 25 out.2025.

³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1307/STJ**. Rel: Min. Gurgel de Faria. Afetação: 10 fev. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1307&cod_tema_final=1307. Acesso em: 25 out.2025.

é de R\$500,00 (quinhentos reais). Como são processos que tramitam em gratuidade de justiça, ao menos 1.391.000,00 (um milhão trezentos e noventa e um mil reais) em dinheiro público já foi gasto com a finalidade de averiguar a penosidade da atividade laboral.

Para a análise da questão, inicialmente será utilizada a concepção rawlsiana do princípio da diferença, que justificaria o direito ao benefício da aposentadoria especial como algo justo na sociedade, dado que é uma diretriz do ordenamento, bem como a questão da justiça intergeracional que envolve o direito fundamental à aposentadoria, que é um elemento constitucional essencial e de justiça básica. Posteriormente, será realizada uma análise da legislação previdenciária de aposentadoria especial, com ênfase nos riscos ocupacionais selecionados pelo legislador como critérios para a concessão do benefício. Concluída a análise legislativa, será examinada a resposta judicial à questão, percorrendo algumas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Com base no método hipotético-dedutivo e utilizando a pesquisa qualitativa, que se vale de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com a análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal com relação ao critério da nocividade, como requisito para a concessão da aposentadoria especial, as hipóteses levantadas foram: a) Não há como considerar o risco ergonômico como requisito autorizador para a concessão do benefício de aposentadoria especial, com base no artigo 57 da Lei 8.213/91, sem a apreciação de (in)constitucionalidade dos artigos 57, §3º, e 58 da mesma lei, b) o art.57, §4º da lei 8.213/91 não é inconstitucional, pois ao considerar os agentes nocivos ambientais para a avaliação da redução da idade para a aposentadoria antecipada, há uma avaliação de forma padronizada a partir de critérios médicos-estatísticos, para garantir a isonomia entre os segurados, afastando avaliações individualizadas de ambientes de trabalho; e c) o empregador deve ser responsabilizado via ação trabalhista por expor os empregados a condições penosas de trabalho. A coletividade não deve ser onerada com os custos de uma aposentadoria antecipada pela negligência do empregador.

2 JUSTIÇA INTERGERACIONAL E O PRINCÍPIO DA DIFERENÇA EM JONH RAWLS E A APOSENTADORIA ESPECIAL

Jonh Rawls, em sua obra “Uma Teoria da Justiça” (1971), elaborou uma teoria de justiça social com notável protagonismo axiológico na justiça como equidade. Rawls (2016, p.5) parte do pressuposto de que os arranjos institucionais recompensam de forma muito desigual os portadores de diferentes talentos e capacidades produtivas. Assim, há a necessidade de um conjunto de princípios de justiça social: um modo de distribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definir a distribuição apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social.

O igualitarismo de Rawls (2016, p. 126) dá ênfase ao princípio da diferença, que parece corresponder a um significado da fraternidade: a ideia de não querer vantagens maiores, a menos que seja para o bem de quem está na pior situação.

Verificar, pelos arranjos constitucionais, até que ponto os objetivos dos princípios que abarcam as desigualdades sociais e econômicas estão sendo realizados é muito difícil, pois essas questões envolvem complicadas inferências sociais e econômicas

sobre tópicos mal compreendidos. Não se trata de uma diferença se os princípios estão corretos, mas sobre a dificuldade para averiguar se os princípios estão sendo implementados (Rawls, 1993, p. 279).

Assim, um mínimo social que abarque as necessidades dos cidadãos e a livre escolha das ocupações contam como elementos essenciais da estrutura básica da sociedade, ao passo que o princípio da diferença não é considerado a menos que esse apareça como uma diretriz do estatuto (Rawls, 1993, p. 287).

Além disso, é preciso considerar que a aposentadoria revela um estado de dependência culturalmente estabelecido (Arretche, 1995, p. 10), com um sentimento nacional de solidariedade, diretamente implicando deveres com as futuras gerações, no regime de repartição simples adotado no Brasil (Barroso, 2015, p. 53).

Rawls destaca que, quando as obrigações e deveres com as futuras gerações estão em jogo, podem se tornar elementos constitucionais essenciais e de justiça básica. Nisso entra o problema da poupança justa (Rawls, 1993, p. 295). Assim, cada geração tem um papel na sustentabilidade das conquistas e preservação das instituições conquistadas pelas gerações anteriores, com o dever da geração atual de realizar a poupança de recursos necessária para as gerações futuras (Medici; Horvath Jr., 2021, p. 93).

Nas normas de seguridade social, o ponto de vista é o de cidadania igual, sendo que as instituições serão classificadas de acordo com sua efetividade para garantir as condições necessárias para que todos possam promover seus objetivos que beneficiarão a todos de forma semelhante (Rawls, 2016, p. 115). A proteção previdenciária é sustentada como em um seguro ordinário, que depende da colaboração dos participantes conforme o vínculo de solidariedade, com caráter eminentemente contributivo, e regras que estabeleçam a justiça contributiva e alívio das gerações seguintes a partir de critérios de seletividade⁴ e distributividade (Louzada, 2014, p. 512).

Diante do princípio igualitário, a Constituição Federal veda a concessão de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados, exceto nas hipóteses expressamente previstas. Uma dessas exceções é a aposentadoria especial, que se configura como uma diretriz do estatuto de exceção à regra geral. A aposentadoria especial é uma decorrência necessária da contingência “idade avançada”, pois, a partir de critérios médico-estatísticos, é possível estabelecer uma perda progressiva da capacidade laboral incompatível com a que se dá naturalmente pelo envelhecimento, em razão do trabalho em condições desgastantes. Os critérios técnicos são a razão de ser do estabelecimento da regra em que se exclui a exposição a diversos agentes, ainda que nocivos à saúde ou integridade física (Louzada, 2012, p. 511).

A aposentadoria especial, nesse sentido, viria ao encontro do princípio da diferença rawlsiano, dado que, se existem condições de trabalho que implicam em danos à saúde e integridade física do trabalhador, mas não podem deixar de ser realizadas, pois a ciência ainda não avançou no sentido de possibilitar à sua exclusão (Schuster, 2021, p. 60), as consequências de seu prejuízo deveriam ser suportadas por toda a coletividade, com a promoção da justiça ambiental laboral. O tratamento diferente, portanto, fundamenta-se no princípio da diferença.

⁴ A seletividade visa antes de tudo excluir os ricos, mais do que assegurar a inclusão dos apenas comprovadamente mais pobres (Esping-Andersen, 1994, p. 107).

Contudo, o benefício especial não é pago apenas quando a preservação da saúde é inalcançável, mas também nas situações em que há comodidade do empregador, que pode desconsiderar as normas de saúde e segurança devido à fiscalização deficiente, à baixa probabilidade de ações judiciais por parte dos trabalhadores e ao apoio por parte dos trabalhadores que visam aumento de remuneração com a concessão de adicionais e a redução do tempo para aposentadoria (Barcelos, 2022, p. 6). Nesses casos, apenas conceder o benefício como uma compensação ao trabalhador, ao custo de toda a coletividade, sugere um questionamento sobre se essa é a melhor política pública a ser adotada⁵.

As normas Internacionais, em especial as Convenções nº 148, 155 e 161 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁶, juntamente com as normas constitucionais e infraconstitucionais, enfatizam a necessidade de proporcionar aos empregados e trabalhadores um meio ambiente de trabalho higiênico e saudável. Nesse sentido, o inciso XXII do art. 7º da Lei Maior 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 um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, combinado com o art. 200, VIII, compreende o ambiente do trabalho.

Se não forem adotados todos os meios à disposição do empregador para o afastamento dos riscos decorrentes de sua atividade econômica, não deve a seguridade social e, por consequência, toda a sociedade, responsabilizar-se pelo prejuízo (Zimmermann, 2013, p. 171). Tais situações são questionáveis inclusive do ponto de vista ético, dado que não é possível sacrificar nossos semelhantes. O conteúdo estritamente econômico da atividade laboral não autorizaria sobrepor qualquer valor ao bem maior que é a vida (Savaris; Vaz, 2009, p. 399).

3 RISCO OCUPACIONAL, PENOSIDADE E APOSENTADORIA

O risco ocupacional combina a probabilidade de ocorrer lesão ou agravo à saúde devido a eventos perigosos, exposição a agentes nocivos ou exigências da atividade de trabalho, e da severidade dessas lesões ou agravos à saúde. Nem toda adversidade no trabalho resulta da exposição a agentes nocivos; pois eventos perigosos ou exigências da atividade também são fatores.

A NR - 1, com redação da Portaria nº 1419, de 27 de agosto de 2024, do Ministério do Trabalho e Emprego, classifica os riscos ocupacionais em cinco tipos (item 1.5.3.1.4): riscos que decorrem de exposição a agentes físicos, químicos, biológicos (também

⁵ A cobrança do adicional do RAT para financiar o custeio da previdência social não é um permissivo para que as empresas não adotem práticas de prevenção. Adriane Ladenthin (2020, p. 348) destaca que, para que essas alíquotas de fato financiassem o benefício de aposentadoria antecipada, deveriam ser de 74% sobre a remuneração do trabalhador no caso da aposentadoria especial concedida após 25 anos de exposição, 107% para a concedida após 20 anos de exposição e 177% sobre a remuneração do trabalhador para financiar a aposentadoria especial concedida após 15 anos de exposição.

⁶ Depois da Crise Mundial de 2007/2008, a OIT lançou a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa, propondo a ideia de um “emprego verde”. A garantia de trabalho decente que proporcione bem-estar e dignidade para todas as pessoas, de modo a pôr fim à exclusão social, é incompatível com a insalubridade ad aeternum do meio ambiente de trabalho (Godoy; Souza, 2024, p. 10).

denominados de riscos ambientais), riscos de acidente e os riscos relacionados a fatores ergonômicos, incluindo os fatores de risco psicossociais.

Inicialmente, as regras de higiene do trabalho aplicavam-se de forma grosseira, baseadas no senso comum sobre a exposição a agentes nocivos. A Lei nº 3.087/1960 criou o benefício de aposentadoria especial para uniformizar critérios de exposição a agentes nocivos, eliminando injustiças dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (Louzada, 2014, p. 516).

A análise do nexo do afastamento precoce e a informação sobre a nocividade do agente determinavam a classificação como insalubre, penoso ou perigoso, visando a contagem privilegiada da vida estatística laborativa útil (Louzada, 2014, p. 522).

A redação aprovada no art. 202, II, da Constituição de 1988 indicou um texto aberto, prevendo que a aposentadoria especial seria devida se o trabalho fosse prestado em condições que prejudicassem a saúde ou a integridade física, conforme definido em lei⁷.

Com a edição da Lei de Benefícios (Lei nº 8.213/91), em cumprimento ao artigo 59 do ADCT, o tema passou a ser regido pelos artigos 57 e 58, que determinavam 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 28/04/1995, a Lei nº 9.032/1995 alterou o artigo 57 da Lei nº 8.213/91, restringindo as hipóteses de concessão do benefício e excluindo a possibilidade de enquadramento por categoria profissional, exigindo a comprovação da efetiva exposição ao agente prejudicial à saúde ou a integridade física. A especialidade passou a ser reconhecida apenas pela efetiva exposição de forma habitual e permanente aos agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou integridade física, ou pela associação desses agentes (Tavares, 2011, p.152).

Reconheceu-se que a avaliação estatística de afastamento apresentava problemas, pois a literatura técnica, muitas vezes, não ligava a exposição potencial aos agentes ao adoecimento dos trabalhadores, devido à subnotificação e à dificuldade de identificar a ligação entre a doença e a exposição relacionada ao trabalho. Além disso, a suscetibilidade pode variar por região geográfica, bem como idade, sexo, profilaxia inadequada e fatores socioeconômicos e de idioma (Haagsma et al, 2012, p. 146). O “healthy worker effect” indica que os trabalhadores saudáveis, mesmo que exposto a riscos ocupacionais, têm índices de mortalidade inferiores aos da população em geral (Louzada, 2012, p. 526).

A nova forma de abordagem passou a ser baseada no nexo biopsicofisiológico da própria atividade exercida e na verificação do perfil estatístico das nocividades das ocupações, segundo dados sobre as dosagens obtidas pela inspeção do trabalho

⁷ A Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu que os critérios deveriam ser definidos em lei complementar. Contudo, a emenda manteve, expressamente, em seu art. 15, como norma de transição, que “Até que a Lei Complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda”.

(Louzada, 2012, p. 528). Essa abordagem permitiu a identificação dos riscos no ambiente de trabalho, compreendendo os riscos físicos, químicos e biológicos, extinguindo o enquadramento baseado em padrões gerais de adequação. A nocividade é o risco agravado pela natureza, intensidade (quantidade/qualidade) e tempo de exposição ao agente, conforme definido por critérios científicos (Vaz; Savaris, p. 406, 2009).

A Medida Provisória nº 1.523/1996, posteriormente convertida na Lei nº 9.528/1997, substituiu a expressão “atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física” pela “relação de agentes nocivos” e entregou aos Decretos a definição dos agentes ou atividades consideradas prejudiciais à saúde e integridade física, conforme o artigo 58 da Lei nº 8.213/91.

Com a nova metodologia de apuração, a partir do desgaste progressivo, verificou-se que diversas atividades que estavam enquadradas não apresentavam essa característica, como o caso das atividades perigosas e penosas, algo, aliás, que sempre gerou questionamento, como observa Lucas Louzada (2012, p.529).

A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe modificações no Direito Previdenciário, constitucionalizando previsões já existentes na legislação infraconstitucional e estabelecendo que a aposentadoria especial, no regime geral, é devida àqueles que exercem atividades com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou à associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação até que a lei complementar regulamente a matéria. Pelo entendimento majoritário da doutrina (Ladenthin, 2020, p. 109), após a EC nº 103/2019, a Constituição afastou a possibilidade de concessão do benefício com base em risco ergonômico⁸.

Contudo, considerando que o enquadramento deve ser feito de acordo com a legislação vigente à época do exercício da atividade, observados os decretos e agentes nocivos neles definidos, ainda que o benefício postulado esteja sob novo regramento (Weber, 2013, p. 65), há um grande intervalo temporal até que todos os segurados que prestaram serviços até essa data de fato se aposentem. Por essa razão, a discussão permanece pertinente.

Projetos de lei no Congresso Nacional buscaram conferir a aposentadoria especial em atividades penosas, ampliando a relação de risco para incluir causas caracterizadoras da penosidade, como motoristas de transporte coletivo urbano (Projeto de Lei nº 1612/07)⁹ e cortadores de cana-de-açúcar (Projeto nº 226, de 2007). Contudo, ainda

⁸ No julgamento dos embargos de declaração do tema 1031/STJ, em 22 de setembro de 2021, a Ministra Assusete Magalhães ponderou que, mesmo após a vigência da EC 103/2019, seria devida a contagem de tempo como especial em razão da atividade de risco de vigilante, diante da redação do artigo 57 da Lei nº 8.213/91. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema nº1031. Recurso Especial 1890010/RS. Rel: Ministro Gurgel de Faria. Data do Julgamento: 25 nov. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1031&cod_tema_final=1031. Acesso em: 17 out. 2025

⁹ A exposição de motivos do projeto de Lei nº 1612/07 explica que a profissão de motorista de transporte coletivo urbano é penosa porque é uma profissão submetida ao contínuo estresse decorrente da permanente necessidade de atenção às condições de tráfego (cada vez mais sobrecarregado na maioria das cidades brasileiras, que são muito dependentes do modal rodoviário), à exposição às demandas físicas do trabalho – o calor, ruído e vibração dos motores e solavancos do piso – e, de maneira especial,

nenhuma lei foi aprovada.

Da doutrina (Oliveira, 2011, p. 204), depreende-se que, na atividade penosa, não existe um agente externo causador de agressão (ou risco desta). O agente agressivo é o próprio exercício da atividade, que, embora não cause diretamente doenças, provoca desgastes e até envelhecimento precoce, em razão da natureza do serviço, da forma de execução, do esforço requerido, da intensidade das tarefas, ou de caráter repugnante, incômodo ou desagradável.

Retomando o pensamento de John Rawls (2016, p. 43), um salário justo deve equilibrar capacitação, treinamento, esforço, responsabilidade e os riscos do trabalho, considerando a necessidade. O inciso XXIII do art. 7º da Constituição prevê adicional para trabalho insalubre, perigoso e penoso, na forma da lei. Para a concretização dos direitos relacionados à insalubridade e à periculosidade, a doutrina explica que temos a NR-15 para insalubridade e a NR-16 para periculosidade. O adicional de penosidade, embora previsto, não foi regulamentado. No entanto, a NR-17 trata da ergonomia, fornecendo parâmetros essenciais para a concretização desse direito fundamental (Camata; Veronesi Junior; Mota, 2020, p.50).

A NR-17 aborda a ergonomia e se divide em: levantamento, transporte e descarga individual de materiais; mobiliário dos postos de trabalho; equipamentos dos postos de trabalho; condições ambientais de trabalho; e organização do trabalho. Os riscos ergonômicos devem ser avaliados na Avaliação Ergonômica Preliminar (AEP) e na Análise Ergonômica do Trabalho (AET), possibilitando o diagnóstico ergonômico.

4 O JULGAMENTO DO INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA (IAC) Nº 5033888-90.2018.4.04.0000

No julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC) nº 5033888-90.2018.4.04.0000, restou reconhecido o direito à aposentadoria especial em situações de penosidade para motoristas ou cobradores de ônibus, após 28/04/1995, desde que a perícia judicial individualizada comprovasse a circunstância. A decisão descartou a possibilidade de utilização de laudos similares e estabeleceu parâmetros objetivos, associando a penosidade à necessidade de realização de esforço fatigante, concentração permanente, e/ou à necessidade de manutenção de postura prejudicial à saúde (riscos ergonômicos). Tais parâmetros deveriam ser extraídos da análise dos trajetos percorridos, dos veículos efetivamente conduzidos e das jornadas de trabalho.

No mesmo julgamento, restou estabelecido que as condições psicossociais não deveriam ser avaliadas, pois era necessária a delimitação de critérios objetivos de verificação da incidência.

A decisão foi fundamentada no entendimento do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.306.113/SC, admitido como recurso representativo de

à vulnerabilidade em face da insegurança geral da sociedade brasileira. Todos sabem que os ônibus urbanos são alvos preferenciais de assaltantes e vândalos de todas as espécies. BRASIL. **Projeto de lei nº1612/2007**. Autor: Geraldo Magela. Apresentado em: 12 jul. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=483320&filename=Tramitacao-PL%201612/2007. Acesso em: 25 out.2025.

controvérsia repetitiva sob o Tema nº 534¹⁰, em que se decidiu que a relação dos agentes e atividades nocivas à saúde do trabalhador é exemplificativa, não podendo ser restringida pelo regulamento.

Entende-se que a questão é constitucional porque, conforme a redação anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, a Constituição vedava a concessão de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, exceto nas hipóteses previstas em lei complementar (Porto, p. 49, 2019). Além disso, a aposentadoria especial gira em torno do direito fundamental à previdência social (art. 201, CF/88), com reflexos mediatos nos cânones constitucionais do direito à vida (art. 5º, caput, CF/88), à saúde (arts. 6º, 7º, inciso XXII e 196, CF/88), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), ao meio ambiente de trabalho equilibrado (arts. 193, 200, inciso VIII e 225, CF/88) e aos valores sociais do trabalho (art. 1º, 7º e 170, CF/88).

O debate sobre a (in)constitucionalidade de dois dispositivos da Lei nº 8.213/91 é central para a discussão:

a) Artigo 57, §4º da Lei nº 8.231/91: Artigo 57, §4º, dispõe expressamente que o segurado deve comprovar a exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física. Os riscos ergonômicos não são previstos como fatores ensejadores da atividade especial;

b) Artigo 58 da Lei nº 8.213/91: Artigo 58 da Lei de Benefícios dispõe que a relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial será definida pelo Poder Executivo. Os riscos ergonômicos não estão incluídos nos Decretos Regulamentares.

Além dessas questões constitucionais, há uma questão legal a ser enfrentada. O artigo 58, §1º da Lei nº 8.213/91, dispõe que a comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, emitido com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido nos termos da legislação trabalhista. Embora esse artigo tenha sido previsto para uniformizar os critérios de preenchimento do laudo ambiental previdenciário e trabalhista¹¹, a partir do julgamento do tema 534, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem aplicando esse dispositivo no sentido de permitir que a legislação trabalhista interfira nas questões que envolvem atividades especiais, especialmente na definição do rol de agentes nocivos. Contudo, a

¹⁰ Tema nº 534: “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). BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema nº534. Recurso Especial** nº1.306.113/SC. Rel: Min. Herman Benjamin. Data do Julgamento: 21 mai. 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=534&cod_tema_final=534. Acesso em: 25 out. 2025.

¹¹ Extrai-se da exposição de motivos da Lei nº 9.732/98, item 13: “A mais, no tocante à aposentadoria especial, entendemos necessária a alteração do § 1º do art. 58 da Lei nº 8.213, de 1991, de forma deixar explícito que o laudo ali referido deve ser aquele previsto para fins trabalhistas ou com ele guardar sintonia. Não faz sentido a existência de laudos ou documentos distintos para o Ministério do Trabalho ou Justiça do Trabalho e para a previdência social como hoje vem ocorrendo, inclusive com informações desencontradas ou opostas”. (Diário do Congresso Nacional – sessão conjunta. 10 Dez.1998, p.15542-15575).

penosidade não está prevista na legislação trabalhista.

A doutrina é controvertida. José Antonio Savaris (2016, p. 685), Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2015, p. 735) entendem que o benefício seria devido em situações de penosidade, pois o rol de atividades e agentes nocivos é exemplificativo, recordando o teor da Súmula nº 198 do TRF¹². Por outro lado, André Studart Leitão (2013, p. 90) e Rafael Porto Vasconcelos (2019, p. 51), consideram ser indevido, dado que o risco coberto é o envelhecimento precoce, em situações reais de insalubridade.

Lênio Streck (2020, p. 394) estabelece três condições para o enfrentamento crítico-reflexivo do debate sobre os limites da atividade jurisdicional em relação aos direitos de caráter prestacional. São elas:

1. Se há um direito fundamental com exigibilidade; 2. Se o atendimento a esse pedido pode ser, em situações similares, universalizado, isto é, concedido às demais pessoas; e 3. Se, para atender aquele direito, está-se ou não fazendo uma transferência ilegal-inconstitucional de recursos, que fere a igualdade e a isonomia.

Nesse caso, diferentemente da legislação trabalhista em que a Constituição prevê o direito ao pagamento do adicional de penosidade, a Lei Maior não previu o pagamento de aposentadoria especial para os casos em que está configurada a penosidade, pois remeteu à lei complementar descrever quais seriam os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física.

Ao Poder Judiciário não é reconhecida a possibilidade de criação ou majoração de benefício sem que se observe o princípio da reserva legal¹³. Nos dizeres de Elisa Corrêa (2014, p. 117): “Não cabe ao Poder Judiciário criar novo benefício a partir de razões sociais, econômicas, filosóficas, etc., ainda que as denomine de princípios”.

Nesse sentido, não há um direito fundamental com exigibilidade, pois a lei não previu a regra de exceção para que qualquer trabalhador, com um laudo em mãos que ateste a penosidade de sua atividade, possa ir à justiça e exigir esse benefício, alegando

¹² Enunciado 198 do TRF: “Atendidos os demais requisitos, é devida a aposentadoria especial, se a perícia judicial constata que a atividade exercida pelo segurado é perigosa, insalubre ou penosa, mesmo não inscrita no Regulamento”.

¹³ O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de enfrentar a questão a respeito do enquadramento como especial de situações não previstas de forma expressa na lei, à luz dos fundamentos constitucionais. Ao julgar o RE 1.221.446, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral: “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não sendo possível, por ora, a extensão do auxílio da grande invalidez (art. 45 da Lei n. 8.213/91) a todas às espécies de aposentadoria”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.221. 446. **Tema 1095**. Rel: Min. Dias Toffoli. Brasília. Data do julgamento: 04 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5731800>. Acesso em: 02 out.2025). Coerentemente, os fundamentos que conduziram a essa decisão são os mesmos que levaram à decisão a respeito da “desaposentação”, oportunidade na qual foi fixada a seguinte tese de repercussão geral (**Tema 503 do STF**): “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’, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8213/91”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 827.833/SC. Desaposentação. **Tema 503**. Rel: Min. Roberto Barroso. Brasília. Data do julgamento: 02 out. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312852729&ext=.pdf>. Acesso em: 14 out.2025.)

labor penoso, após 28/04/1995.

Portanto, a resposta à três perguntas é não. Ao se considerar critérios para o pagamento do adicional, sem a previsão legislativa, fere-se o direito como integridade, pois a situação de cada pessoa poderá ser julgada de forma diferente se não existe a norma legal. O direito enquanto integridade (Dworkin, 2014, p. 292) pressupõe que os juízes se encontrem em situação muito diversa daquela dos legisladores.

Nesse caso, portanto, a reserva não é contra a criação de norma jurídica, dado que essa já existe. Somente se fosse declarada a inconstitucionalidade dessa lei é que ela poderia deixar de ser aplicada e ainda não haveria espaço para que o legislador atuasse, pois há também o risco de utilização alternativa quando se decidem questões de constitucionalidade sem se limitar a eliminar a lei inconstitucional e adiar ao legislador a aprovação de uma nova norma (Zagrebelky, 2007, p. 152).

Portanto, se há normas constitucional e infraconstitucional regulando a matéria, essas limitam a atuação do Poder Judiciário, que deve observá-las quando válidas, ainda que seu conteúdo pudesse ser melhor (Ramos, 2010, p. 243). E no caso específico em discussão, há um critério técnico que elegeu quais são as condições nocivas à saúde e integridade física que devem ser contempladas, sendo razoável que se opte por esse critério em invés de outro.

Dessa forma, compreende-se que a questão é muito mais de legalidade do que de reserva do possível, pois levar a sério esse direito social não significa uma leitura unilateral que autorize o Poder Judiciário a realizá-lo em toda a sua extensão, a qualquer custo, mesmo que contra a lei (Schier; Schier, 2018, p.74).

A lei definiu, com base no princípio da igualdade, que os agentes ambientais devem ser eleitos para definir a nocividade, excluindo os demais e o enquadramento por categoria profissional em razão da subjetividade da avaliação, que leva em conta situações internas do trabalho que, inclusive, podem ser evitadas.

Destaque-se que, para a ergonomia, não existe população padrão, normal, média; as populações no trabalho são caracterizadas pelas diferenças individuais (Assunção; Lima, 2003, p.13). Estudos detalhados das situações de trabalho, principalmente aqueles baseados na análise ergonômica da atividade, mostram que as tarefas variam ao longo da jornada e que os trabalhadores são submetidos a variações internas, como ciclo vigília-sono e idade. A nocividade deve ser avaliada dentro desse contexto organizacional específico. Fatores constitucionais, ambientais e limitantes influenciam a maneira de realizar o trabalho e reagir aos agentes agressores.

Assim, situações em que não há submissão a agentes nocivos, mas características de trabalho que geram situações de desgaste e sofrimento do trabalhador, devem ser objeto de ação trabalhista de danos, verificado diante da negligência do empregador em eliminar ou ao menos minimizar a ocorrência no ambiente de trabalho.

5 O ROMANCE EM CADEIA EXTRAÍDO DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE CRITÉRIOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA ESPECIALIDADE DO LABOR

Dworkin (2014, p. 275) compara a atividade jurisdicional a um romance em cadeia, onde vários autores escrevem seguindo um roteiro previamente formulado, garantindo

que casos semelhantes sejam decididos da mesma maneira, evitando incoerências nas decisões (Bretas; Mattos; Schier, 2016, p. 10).

Até o momento, o Supremo Tribunal Federal (STF) não emitiu posicionamento direto e conclusivo com relação à matéria, embora inúmeros questionamentos sobre esse benefício já tenham sido levados à apreciação da Corte. Busca-se, assim, uma sedimentação histórica de sentido do artigo 201, §1º da Constituição Federal, fundamentada nos precedentes da Corte, para a construção de uma redundância com base em argumentos (Neves, 2019, p. 17).

Em 2015, no julgamento do **Tema 852 (ARE 906569)**¹⁴, a Suprema Corte não admitiu os Recursos Extraordinários que tratavam do enquadramento do tempo especial devido à exposição a agentes perigosos, especialmente a eletricidade (Tema 534 do STJ). Foi decidido que a avaliação judicial de critérios para a caracterização da especialidade do labor tem natureza infraconstitucional, sendo necessária a análise do conjunto probatório. Contudo, em 17 de dezembro de 2024, a Suprema Corte acolheu o recurso extraordinário nº 1.527.738/RJ, que discute, entre outros temas, a especialidade laboral em razão da exposição a eletricidade posteriormente a 05/03/1997. A Corte determinou o sobrestamento do feito no regime de repercussão geral, entendendo que a matéria é objeto do Tema nº 1209/RS. O STF vem determinando a suspensão de outros processos que envolvem a mesma discussão, o que indica uma sinalização de possível revisão do entendimento proferido em 2015.

Ainda em 2015, no julgamento do tema nº **555** (RE 664.335), discutiu-se a utilização do EPI como fator de descaracterização do tempo especial. O voto do Ministro Luiz Fux (Relator) destacou que o enquadramento por categoria profissional foi extinto em 29/04/1995, passando-se a exigir a exposição aos agentes nocivos. O direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador (dano efetivo) a agente nocivo à sua saúde, resultando em um desgaste maior, não podendo exigir que cumpram o mesmo tempo de contribuição que aqueles empregados que não se encontram expostos a agentes nocivos. Além disso, ressaltou que não é possível considerar que todos os agentes químicos, físicos e biológicos prejudiquem de igual forma e grau todos os trabalhadores e, assim sendo, fez-se necessária a determinação de diferentes tempos de serviço mínimo para aposentadoria, conforme cada espécie de agente nocivo.

Extrai-se dos debates, no julgamento desse tema, a observação da Ministra Rosa Weber (p. 4) no sentido de que a insalubridade, no Direito brasileiro, é um conceito legal e os conceitos médico e legal de insalubridade não são coextensivos. Em muitos casos, pedidos de insalubridade na Justiça do Trabalho, mesmo com laudo favorável, não ensejam o pagamento do adicional, por não estarem contemplados na legislação de regência, como na Portaria nº 3.214/78 do Ministério do Trabalho. Portanto, na esfera trabalhista, o Equipamento de Proteção Individual (EPI) para o ruído pode afastar o pagamento do adicional de insalubridade, mas conclusão diversa poderia ser adotada na esfera Previdenciária.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 852**. Rel: Edson Fachin. Brasília. Data do julgamento: 28 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=5851932>. Acesso em: 02 out. 2025).

Em 2019, a Corte Suprema foi provocada a se manifestar sobre a possibilidade de conceder aposentadoria especial a guarda civil municipal, sujeito ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sob o argumento de que ele exerce atividade de risco, mesmo sem previsão em lei complementar federal. Esse debate deu origem ao tema nº **1057**¹⁵ (ARE 1215727). Do voto do relator, Ministro Dias Toffoli (p. 3) foi destacado que há uma diferença entre o risco de uma atividade laboral e atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física.

No ano de 2021, foi afetado para julgamento o tema **1209/STF**¹⁶ (RE nº 1368225), em que se discute o reconhecimento da atividade especial em razão do desempenho da atividade profissional perigosa de vigilante, após 28/04/1995. Ainda não há data definitiva para o julgamento, e foi determinada a suspensão dos processos que discutem essa questão.

Há uma semelhança na discussão dos temas 1057 e 1209 do Supremo Tribunal Federal, com a penosidade no contexto da atividade laboral, que é a falta de exposição a agentes nocivos externos. A diferença reside no fato de que, no caso vigilante há o exercício de uma atividade profissional em que, em determinadas condições previstas legalmente, há risco de acidente, que enseja pagamento de adicional de periculosidade. No caso da penosidade, não há previsão na lei trabalhista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizando-se o método hipotético-dedutivo, partimos da hipótese de que o reconhecimento judicial do direito à aposentadoria especial em situações de penosidade para motoristas ou cobradores de ônibus, após 28/04/1995, não é constitucionalmente válida e não atende aos critérios técnicos e jurídicos estabelecidos.

A análise da doutrina crítica-reflexiva sobre a concessão de direitos prestacionais pelo Poder Judiciário extrai-se que, em razão da isonomia, todas as pessoas que estiverem em igual situação devem receber o mesmo tratamento. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reforça que ao Poder Judiciário, não é reconhecida a possibilidade de criação ou majoração de benefício sem que se observe o princípio da reserva legal, bem como que a concessão da aposentadoria especial deve ser baseada em exposição efetiva a agentes nocivos, conforme previsto na legislação vigente.

Na atividade penosa não existe um agente externo causador de agressão (ou risco dessa). O agente agressivo é o próprio exercício da atividade, que leva em conta situações internas do trabalho, que variam de indivíduo a indivíduo e, inclusive, podem ser evitadas pelo empregador.

Assim, a hipótese inicial é confirmada. É preciso considerar que a aposentadoria especial é excepcional, e já foi amplamente regulamentada. Nas demais situações, em que há danos à saúde ou integridade física do trabalho que, inclusive, podem ser

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso. **Tema 1057**. Rel: Min. Presidente. Brasília. Data do julgamento: 26 set. 2019 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5713653>. Acesso em: 25 out. 2025.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso. **Tema 1209**. Rel: Min. Nunes Marques. Brasília. Em andamento. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6344761&numeroProcesso=1368225&classeProcesso=RE&numeroTema=1209>. Acesso em: 14 out. 2025.

evitadas com a adoção de melhores condições de trabalho, a responsabilização deve ser exclusiva das empresas pelos prejuízos à saúde do trabalhador, com efetiva fiscalização do Poder Público, e não da sociedade, com o pagamento do benefício de aposentadoria especial.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 39, p. 3-40, jan./jun. 1995.

ASSUNÇÃO, Ada Ávila; LIMA, Francisco de Paula Antunes. A contribuição da ergonomia para a identificação, redução e eliminação da nocividade do trabalho. In: MENDES, René (org). **Patologia do Trabalho**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2003. Disponível em: https://www.forumat.net.br/at/sites/default/files/arq-paginas/a_contribuicao_da_ergonomia_para_a_ident._reducao_e_eliminacao_da_nocividade_cap_rene_mendes.pdf. Acesso em 5 fev. 2025.

BARCELOS, Débora de Jesus Rezende. A aposentadoria especial como instrumento de realização da dignidade do segurado e os empecilhos criados pelo STF. **Revista dos Tribunais (Recurso Eletrônico)**, São Paulo, n.1043, p. 199 – 224, Set. 2022. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/45422>>. Acesso em 13 fev. 2025.

BRETAS, Carla Panza; MATTOS, Kennedy Josue Greeca; Schier, Paulo Ricardo. Teoria do Direito e Constituição no contexto do neoconstitucionalismo pós-positivista: análise quanto à racionalidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Porto Alegre, v. 1, n. 35, 2016. DOI: 10.22456/0104-6594.70084. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70084>. Acesso em 5 fev. 2025.

CAMATA, Patrick; VERONESI JUNIOR, José Ronaldo; MOTA, Douglas. Ergonomia como método para adicional de penosidade. **Fisioter Bras**, v. 21, n.1, p. 43-52, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.33233/fb.v21i1.3941>. Acesso em: 28 jan. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 18. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **After the golden age: the future of the welfare state in the new global order**. Genebra: UNRISD (United Nations Research Institute for Development). 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin.

GODOY, Sandro Marcos; Souza, Vital Nogueira. Sustentabilidade sistêmica e Insalubridade no ambiente de trabalho: aspectos constitucionais, trabalhistas e previdenciários. **RDL - Revista Direito e Liberdade**, ESMARN, Natal, v. 26, n. 1, jan./abr. 2024.

MEDICI, Fernando Henrique. HORVATH JR. Miguel. Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional. In: FERNANDES, Ana Paula *et al* (Org). **Nova perspectiva no direito previdenciário**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021.

HAAGSMA, Juanita A; TARIQ Luqman; HAVELAAR, Heederik Dich. **Infectious disease risks associated with occupational exposure: a systematic review of the literature**. *Occup Environ Med* 2012 Feb; 140-6. doi:10.1136/oemed-2011-100068. Epub 2011 Oct 17. PMID: 22006935.

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

LEITÃO, Andre Studart. **Aposentadoria especial: doutrina e jurisprudência**. 2. ed. Florianópolis: Conceito, 2013.

LOUZADA, Lucas Mateus Gonçalves. **Aposentadoria Especial: Técnica, Ficção ou Arbitrariedade?** Temas aprofundados AGU. Salvador: JusPODIVM, p. 507-532, 2012.

LOUZADA, Lucas Mateus Gonçalves. **Materialidade do direito à previdência social face à proteção internacional dos direitos humanos: entendendo a norma de benefício**. Publicações da Escola Superior da AGU, v.2, n.35, 2014. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1254>. Acesso em 10 jan. 2025.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules. Princípios e regras constitucionais**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2011.

RAMOS, Adriana Monteiro. Da falta de normatividade constitucional à judicialização e ao ativismo judicial. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. v.7, n.7, p.232-246, jan./jul. 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/74>. Acesso em 13 fev.2025.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RAWLS, John. **Liberalismo Político**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade, 2016. p. 685.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana Ricardo. **Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação**. A&C -

Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 67–96, 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1047. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1047>. Acesso em: 6 fev. 2025.

SCHUSTER, Diego Henrique. **Aposentadoria Especial e a nova Previdência: os caminhos do Direito Previdenciário**. Curitiba: Alteridade, 2021.

SILVA, Elisa Maria Corrêa. **Inconstitucionalidade da desaposentação**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 117.

STRECK, Lênio. **Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**. 2 ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

VASCONCELLOS, Rafael Porto; BALDINI, Alessandra Gomes Faria. **A aposentadoria Especial por Periculosidade no RGPS: Uma Questão de Inconstitucionalidade**. Juris Plenum: Previdenciária. v. 7, n. 27, p. 43-54. Ago.2019.

VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antônio. **Direito e Previdência Social: elementos para compreensão interdisciplinar**. Rio Grande do Sul: Conceito Editorial, 2009.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social**. 12. ed. Niterói: Impetus, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 2007.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **Seguridade social: assistencialismo x contributividade**. Revista Da AGU, v. 12, n. 37, P.161-193, 2013. DOI: 10.25109/2525-328X.v.12.n.37.2013.36. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/36>. Acesso em: 4 fev. 2025.

WEBER, Aline Machado. A Súmula n.º 198 do TFR em face do atual regramento da aposentadoria especial. **Revista da AGU**, v. 12, n. 35, p.36-71 2013. DOI: 10.25109/2525-328X.

Histórico

Recebido em: 12 mar. 2025. **Aprovado em:** 27 out. 2026. **Publicado em:** 06 abr. 2026.

[aposentadoria especial]

APOSENTADORIA ESPECIAL E AMBIENTE HOSPITALAR: DESAFIOS DA EXPOSIÇÃO A AGENTES NOCIVOS

Carla Freitas Ladeira¹
Patricia Mattos Amaro Rodrigues²

Resumo

A Constituição Federal, classifica a Previdência Social como um direito fundamental com finalidade de proteção social. Dentre as diversas modalidades do sistema de seguridade social, tem-se a aposentadoria especial, benefício que visa compensar o trabalhador pela prestação de serviços sob exposição a agentes nocivos que afetam sua saúde. A construção desse artigo, se deu por meio de uma revisão bibliográfica, com objetivo de analisar as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores do setor operacional no ambiente hospitalar. Como a aposentadoria especial é concedida por meio de comprovação do tempo de exposição e condicionados à apresentação de formulários padronizados, esses profissionais encontram barreiras para comprovar o tempo de serviço sob exposição, seja pelo desconhecimento dos direitos ou entraves burocráticos. Atrelado a isso, tem-se uma legislação previdenciária que vem sofrendo alterações sucessivas, a EC 103/2019 trouxe vedações e novos requisitos que impactaram diretamente o trabalhador da saúde. Esse tema torna-se relevante à medida que alerta as instituições hospitalares sobre a importância na promoção e difusão de informações voltadas à conscientização não apenas dos riscos biológicos a que estão expostos neste ambiente insalubre, mas também, aos direitos previdenciários pela exposição diária a agentes nocivos.

Palavra-chave: Aposentadoria especial, Ambiente hospitalar, Agente nocivos, Emenda Constitucional 103/2019.

¹ Graduanda em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos – FUPAC, Campus Ubá/MG. É graduada em Administração com habilitação em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa - UFV e possui pós-graduação em Gestão Estratégica pela mesma instituição. Atualmente cursa pós-graduação em Direito Previdenciário pela Faculdade de Administração, Ciências e Educação – FAMART e Tecnólogo em Despachante Documentarista Previdenciário pelo Centro Universitário Cidade Verde - UniCV. Seus estudos e produção acadêmica concentram-se no Direito Previdenciário, com ênfase em seguridade social, aposentadoria especial e exposição a agentes nocivos, sendo autora de artigos científicos voltados à análise crítica da legislação previdenciária e de seus impactos sociais.

² Graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2001), especialização em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas (2004), mestrado (2011) e doutorado (2018) em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa. É coordenadora desde 2014 e professora (desde 2004) do curso de Direito junto à Fundação Presidente Antônio Carlos - campus Ubá/MG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil: família, sucessões, contratos e responsabilidade civil.

SPECIAL RETIREMENT AND THE HOSPITAL ENVIRONMENT: CHALLENGES OF EXPOSURE TO HARMFUL AGENTS

Abstract

The Federal Constitution classifies Social Security as a fundamental right for the purpose of social protection. Among the various modalities of the social security system, there is special retirement, a benefit that aims to compensate workers for the provision of services under exposure to harmful agents that affect their health. This article was written through a bibliographic review, with the objective of analyzing the difficulties faced by workers in the operational sector in the hospital environment. Since special retirement is granted through proof of the time of exposure and conditioned on the presentation of standardized forms, these professionals encounter barriers to proving the time of service under exposure, either due to lack of knowledge of rights or bureaucratic obstacles. Linked to this, there is a social security legislation that has undergone successive changes, EC 103/2019 brought prohibitions and new requirements that directly impacted health workers. This topic becomes relevant as it alerts hospital institutions about the importance of promoting and disseminating information aimed at raising awareness not only of the biological risks to which they are exposed in this unhealthy environment, but also of social security rights due to daily exposure to harmful agents.

Keywords: Special retirement, Hospital environment, Harmful agents, Constitutional Amendment 103/2019.

1 INTRODUÇÃO

Tratar de aposentadoria especial em ambiente hospitalar, requer composição de conceitos diversificados, como: sistema organizacional, saúde ocupacional, insalubridade dentre outros. Este artigo ao longo do seu desenvolvimento, busca mostrar a importância da difusão da informação aos trabalhadores do setor operacional que atuam em ambiente hospitalar.

No âmbito da Previdência Social, a aposentadoria especial se apresenta como um benefício que visa compensar o trabalhador que está sob exposição de agentes químicos, físicos, biológicos em sua rotina diária. Direcionando essa conceituação para o ambiente hospitalar, tem-se o setor operacional, que são os trabalhadores diretamente ligados à limpeza, lavanderia, coleta de resíduos, copeiros, que são responsáveis diretos pela higienização e assepsia das unidades hospitalares. Entretanto, mesmo sendo responsáveis por trazer segurança para o atendimento dos pacientes e colegas nesse ambiente insalubre, muitas vezes, **não possuem muita visibilidade e valorização**, mas estão continuamente expostos, em sua rotina diária, a agentes biológicos: **vírus, bactérias, fluídos contaminados**, dentre outros. Esta situação ainda é agravada pela sobrecarga de trabalho, repetitividade de tarefas, contato com ambientes contaminados, equipamentos de proteção desgastados e ineficazes, fatores que comprometem a saúde desses trabalhadores ao longo dos anos.

Por meio de uma revisão bibliográfica, o presente artigo visa identificar os principais desafios encontrados por trabalhadores do setor operacional da rede hospitalar na busca

do benefício de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos.

Um dos principais obstáculos reside na falta de acesso as informações dentro das instituições hospitalares, visto que os trabalhadores operacionais não têm conhecimento sobre aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, cabe às instituições, fornecer ao trabalhador, relatórios e formulários específicos para fins de comprovação de tempo de serviço em condições insalubres.

Nesse sentido, ganha destaque o papel da gestão da instituição, quando da obrigação de emissão dos formulários padronizados (Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT e o Perfil Profissiográfico Previdenciário- PPP), exigidos pela legislação previdenciária, que validam e justificam a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos e que, muitas vezes, apresentam informações incorretas, dificultando assim a comprovação do tempo de serviço sob exposição.

Nessa revisão bibliográfica sobre aposentadoria especial em ambiente hospitalar, observou-se um número pequeno de publicações, voltadas para a questão da desinformação como fator de entrave na busca de Direitos Previdenciários no ambiente hospitalar.

O texto será organizado em quatro unidades. A primeira unidade compõe o desenvolvimento do artigo, que abordará a legislação previdenciária aplicada à aposentadoria especial no contexto dos trabalhadores do setor operacional no ambiente hospitalar. A segunda unidade será dedicada à metodologia utilizada na construção do estudo, detalhando os critérios de seleção das fontes e métodos para análise. A terceira unidade trará a análise e discursão apresentando os agentes nocivos presentes em ambientes hospitalares e suas implicações na saúde do trabalhador, e pôr fim a quarta unidade apresentará as conclusões do estudo.

Nesse contexto, observa-se que aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos em ambiente hospitalar e comprovação de tempo de serviço sob tais condições **são os** pontos centrais desse artigo. Os desafios enfrentados pelos trabalhadores do setor operacional, para comprovar essa exposição, estão ligados principalmente a falta de informação, gestão inacessível ao trabalhador, emissão de relatórios técnicos inabilitados para concessão do benefício, sendo necessário, uma mudança de postura da própria gestão institucional, na busca de melhorar a comunicação dentro ambiente hospitalar, seja promovendo eventos relacionados à saúde ocupacional, palestras sobre direito previdenciário, dentre outros temas importantes relacionados aos profissionais da saúde, pois todas as ações que busquem a conscientização, trará resultados positivos em qualquer organização, pois permitirá que o trabalhador identifique, que tem direitos e não só deveres dentro do seu ambiente de trabalho.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Legislação Previdenciária e Aposentadoria Especial

Nossa Constituição Federal traz que a seguridade social compreende de 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 (Brasil, 1988).

Segundo Kertzman (2021), seguridade social prega a universalidade do atendimento, em que todos devem estar cobertos pela proteção social da saúde e assistência social, institutos que devem estar disponíveis a todos os que necessitem dos seus serviços. Trata-se de um conjunto integrado de ações públicas visando garantir os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Conclui-se que a previdência social é um dos direitos fundamentais, valorizando a proteção individual e que proporciona aos segurados condições mínimas de igualdade de atendimento.

Têm-se assim, uma legislação previdenciária composta por requisitos e que têm como função principal, prestar amparo ao trabalhador e à sua família nos possíveis eventos que possam interferir diretamente na sua saúde e no seu bem-estar.

2.2 Evolução histórica da Aposentadoria Especial no Brasil

Aposentadoria especial surgiu no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 3.807/196 (Lei Orgânica da Previdência Social), que instituiu esse benefício ao trabalhador exposto a agentes nocivos à saúde, possibilitando a redução do tempo de trabalho em função da atividade exercida sob essa exposição. A regulamentação da Previdência Social, veio pelo Decreto nº 83.080/1979, que introduziu os enquadramentos e detalhou as regras da aposentadoria especial.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a aposentadoria especial, foi ratificada pelo art. 201, §1º e, posteriormente, ganhou nova redação com a EC 103/2019, que alterou referido artigo, hoje com 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 (Brasil,1988).

Conforme dispõe o art. 57 da Lei nº 8.213/1991. “Aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida pela lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze) anos, 20 (vinte) anos e 25 (vinte e cinco) anos conforme dispuser a lei” (BRASIL,1991)

Quanto aos critérios de caracterização da atividade especial, esses foram inseridos na legislação por meio do Decreto nº 3.048/1999, que trouxe a obrigatoriedade de apresentação de laudos técnicos LTCAT (Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho) e o PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário), para fins de comprovação do tempo de exposição, sendo esse último, o formulário exigido para concessão de benefícios atualmente.

Em 2019, com a promulgação da EC nº 103/2019, várias alterações modificaram novamente a legislação, sendo a mais impactante a exigência de idade mínima para aposentadoria especial, trazendo assim novos contornos para a legislação previdenciária.

2.3 Impactos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na Aposentadoria Especial

Iniciando a exposição sobre a EC 103/19, torna-se necessário esclarecer como era o funcionamento antes e pós reforma previdenciária. Antes da Reforma da Previdenciária, não era exigido idade mínima, bastava comprovar 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição aos agentes nocivos conforme atividade; o valor do benefício era de 100% da média aritmética simples de 80% das maiores contribuições desde julho 1994 e não havia aplicação do fator previdenciário (Agostinho, 2022).

Com a promulgação da EC 103/99, as regras foram alteradas, tornou-se obrigatória idade mínima somada ao tempo de trabalho na atividade especial: 55 (cinquenta e cinco) anos de idade somados a 15 (quinze) anos de trabalho em atividade especial de risco alto; 58 (cinquenta e oito) anos de idade somados a 20 (vinte) anos de trabalho em atividade especial de risco moderado e 60 (sessenta) anos de idade somados a 25 (vinte e cinco) anos de trabalho em atividade especial de risco leve, ressalta-se que o requisito de idade mínima e tempo de atividade especial passaram a ser iguais para homens e mulheres com a reforma.

Quanto ao valor do benefício, esse passou a ser 60% da média de todos salários de contribuição desde 1994, acrescido de 2% para cada ano que ultrapassar 20 anos de contribuição (homem) ou 15 anos (mulher), essa contagem é usada também para contagem de tempo comum (Agostinho, 2022).

Dentre as principais modificações promovidas pela EC nº 103/2019, a obrigatoriedade de idade mínima, vêm sendo considerada incompatível com o objetivo de proteção da saúde do trabalhador, uma vez que, agora os trabalhadores permaneceram expostos aos agentes nocivos até completarem a idade permitida para a aposentadoria, o que será ainda mais prejudicial a sua saúde, sendo essa, uma das principais críticas relacionadas à Emenda Constitucional de 2019 (Kertzmark, 2021).

Sob outra perspectiva, de acordo com Santos (2023), em se tratando da sistematização da legislação previdenciária, considera-se o enquadramento conforme o marco temporal, aplica-se o princípio *tempus regit actum*, ou seja, é válido a lei vigente na data da ocorrência do fato.

Ainda sobre esse aspecto, vale destacar o entendimento de Ladenthin (2020), no sentido de que o Decreto 3.048/99 veio para regulamentar a forma de caracterização e comprovação do tempo de trabalho em condições especiais e as regras seguem as exigências da legislação em vigor na época do serviço prestado sob exposição a agentes nocivos.

Considerando esse entendimento, o próximo item, abordará como as normas regulamentadoras interferem no enquadramento e a importância estratégica da comprovação do tempo de exposição aos agentes nocivos para os profissionais da saúde.

2.4 Profissionais da Saúde e enquadramento aposentadoria especial

Em relação aos profissionais da saúde, observa-se que o enquadramento para fins de aposentadoria especial, estão vinculados às Normas Reguladoras que tratam da

Segurança do trabalho (NR-9, NR-15, NR-32). Através dessas normas são implantadas medidas de regulação e proteção à segurança e saúde dos trabalhadores nos ambientes hospitalares. Os riscos biológicos para os profissionais da Saúde são bastante elevados devido à probabilidade de disseminação e transmissibilidade de um indivíduo para outro e para uma coletividade (Souza, 2022).

Nota-se que a avaliação da nocividade do trabalho em contato com agentes biológicos é caracterizada como qualitativa, ou seja, a simples presença no ambiente profissional desses agentes faz reconhecer a sua existência independente de mensuração, reafirmando a passividade do enquadramento (Feres, 2022).

Pelo disposto no art. 68, do Decreto 3.048/99, tem-se:

§3º A comprovação da efetiva exposição do segurado a agentes prejudiciais à saúde será feita por meio de documentos, em meio físico ou eletrônico, emitidos pela empresa ou por seu preposto com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (Brasil, 1999).

Atualmente, o documento válido para fins de comprovação de exposição é o Perfil Profissiográfico Previdenciário- PPP, que dispensa a apresentação de laudo técnico ambiental (LTCAT) para fins de comprovação de exposição do trabalhador ao agente insalubre, sendo assim, o PPP é definido como suficiente para enquadramento de especial, desde que estejam preenchidas corretamente e validadas pelo responsável técnico pelos registros na empresa. Portanto, o Decreto 3.048/1999, destaca a importância da manutenção e atualização dos dados do formulário por parte da empresa empregadora.

§ 8º A empresa deverá elaborar e manter atualizado o perfil profissiográfico previdenciário, ou o documento eletrônico que venha a substituí-lo, no qual deverão ser complementadas as atividades desenvolvidas durante o período laboral, garantindo ao trabalhador o acesso às informações nele contidas, sob pena de sujeição às sanções previstas na alínea “h” do inciso I do caput do art. 283 (Brasil, 1999).

Dentro dessa perspectiva, para fins de comprovação de tempo especial direcionadas aos profissionais de saúde, torna-se estratégico considerar os critérios da proteção trabalhista que estão previstos nas NRs, pois em sua maioria podem conter informações que podem validar o enquadramento do tempo especial (LADENTHINI, 2020).

Nesse sentido, ressalta-se, que o trabalhador para comprovar o trabalho sob exposição, dependerá da Empresa Empregadora, para emissão e preenchimento dos formulários padronizados exigidos pelo INSS, ou seja, o enquadramento dependerá da apresentação dos formulários (LTCAT e PPP) estejam preenchidos conforme a realidade do ambiente insalubre do trabalhador, e dentro das exigências da legislação previdenciária vigentes à época da solicitação da concessão do benefício de aposentadoria especial.

3 METODOLOGIA

Por meio da revisão bibliográfica de natureza qualitativa, este artigo buscou aprofundamento sobre o tema aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos em ambiente hospitalar, o estudo foi baseado em leitura diversificadas, com materiais especializados em legislação previdenciária, aposentadoria por exposição a agente nocivos, saúde ocupacional, segurança do trabalho e ambiente hospitalar.

Na construção do referencial teórico foram utilizados: livros, teses, artigos científicos, voltados para aposentadoria especial, saúde do trabalhador e ambiente hospitalar, disponíveis em base de dados acadêmicos, como SciELO, Revistas dos Tribunais (online), Biblioteca Virtual e Google Acadêmico. Foram selecionados diversos artigos no período de 2019 a 2024, uma vez que em 2019, houve o marco de mudanças na Previdência social com a promulgação da EC 103/2019, já o ano de 2024 foi adotado com o objetivo de abranger textos recentes, sobre ambiente hospitalar e exposição a agentes nocivos, sendo utilizados como localizadores, as palavras, aposentadoria especial, exposição agentes nocivos, saúde ocupacional, ambiente hospitalar.

Foram identificados 18 (dezoito) artigos, sendo 7 (sete) destes descartados, pois não se encaixaram no problema da pesquisa, sendo o universo do referencial 11 (onze) trabalhos.

Importante destacar que alguns artigos científicos contribuíram para consolidar a relevância do problema da pesquisa, como o artigo *“acidente de trabalho e doença ocupacional: estudo sobre o conhecimento do trabalhador hospitalar dos riscos à saúde de seu trabalho”*, e o artigo *“Saúde do trabalhador em ambiente hospitalar: Mapeando riscos e principais medidas de biossegurança”*, reforçando a importância da informação no ambiente hospitalar, para saúde ocupacional do trabalhador, se estendendo aos direitos previdenciários por exposição aos agente nocivos.

Considerando o exposto, o estudo permitiu pontuar os desafios enfrentados pelos trabalhadores do setor operacional para comprovar tempo de serviço sob exposição a agentes nocivos, bem como, identificar que a gestão institucional precisa trabalhar alternativas de mudanças na forma de se comunicar com seus colaboradores, essa interação permitirá difusão de informação correta, que trará ganhos para a instituição que estará voltada para promoção do bem estar dos trabalhadores e para esses , lhes possibilitando caminhos para acessar seus direitos previdenciários de forma adequada, se retirando desse ambiente insalubre com tempo menor de contribuição.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

4.1 Agente Nocivo e Aposentadoria Especial

A abordagem da aposentadoria especial por enquadramento aos agentes nocivos no ambiente hospitalar, têm como foco a área de apoio operacional, que busca mostrar que esses profissionais por estarem expostos diariamente à materiais contagiosos, resíduos hospitalares, substâncias químicas e biológicas, também estão protegidos pela legislação previdenciária, que por meio da aposentadoria especial, lhes permite redução do tempo de contribuição, visando resguardar sua saúde.

4.2. Agente Nocivo

Conforme consta no Manual de Aposentadoria Especial/INSS/DIRSAT (2018), agentes nocivos por definição, são elementos presentes no ambiente de trabalho, que por natureza, tempo de exposição, podem ser prejudiciais à saúde do trabalhador. Esses agentes podem ser de origem físicas, químicas ou biológicas.

São consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, expõem os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados. (Brasil, 1978, NR 15, item 15.1)

Segundo a legislação previdenciária vigente, consideram-se agentes biológicos: bactérias, fungos, protozoários, parasitas, vírus e outros que tenham a capacidade de causar doenças ou lesões definidas como patogênicas nos seres humanos. "Consideram-se Agentes Biológicos os microrganismos, geneticamente modificados ou não; as culturas de células; os parasitas; as toxinas e os príons." (Brasil, 2022, NR 32, item 32.2.1.1).

Desta forma, ressalta-se que a análise dos agentes biológicos, refere-se diretamente ao risco de contaminação que está presente em qualquer estabelecimento de saúde, que traga exposição habitual e permanente, e que esteja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço (INSS/DIRSAT, 2018).

4.3 Fontes de Comprovação de Exposição Agentes Nocivos

De acordo com a legislação previdenciária, para concessão da aposentadoria especial, torna-se necessário a comprovação da exposição do segurado aos agentes nocivos no trabalho, por meio de formulários específicos como Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP).

Este formulário veio em substituição a todos os formulários utilizados anteriormente para fins comprovação de exposição a agentes nocivos, trata-se de um formulário padronizado pelo INSS, onde consta o histórico laboral do trabalhador, reunindo informações administrativas, registros ambientais e resultados de monitoramento dos agentes nocivos, é de responsabilidade da empresa manter atualizado e disponibilizar ao trabalhador em caso de rescisão do contrato de trabalho, em conformidade com a Lei 8.213/91.

Art.58, §4º 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 nos termos da legislação trabalhista (BRASIL,1991)

Esse artigo, deixa claro que a regulamentação para fins de comprovação da

exposição aos agentes nocivos, depende de comprovação por meio de formulários especificados pelo INSS, atualmente em vigência o LTCAT e PPP.

Então, torna-se importante para fins de comprovação de exposição aos agentes nocivos no ambiente hospitalar, que o empregador faça apuração conforme as normas vigentes, para fins de disponibilização os formulários específicos (PPP e LTCAT), aos seus empregados, pois, esses documentos são as provas capazes de caracterizar o direito à aposentadoria especial junto à Previdência Social (INSS/DIRSAT, 2018).

Verifica-se que o acesso às informações, é considerado ainda um grande entrave para os trabalhadores da área de apoio operacional, por isso, trabalho de conscientização e divulgação dessa modalidade de aposentadoria, permitirá que o trabalhador busque pelos seus direitos previdenciários.

4.4 Gestão e informação para acesso ao benefício previdenciário

Considerando que a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, é um benefício previdenciário destinados aos trabalhadores que desempenham suas funções em ambientes insalubres que prejudicam sua saúde ao logo do tempo, **é fácil identificar que grande parte dos profissionais da área de apoio operacional, desconhecem os critérios para concessão desse benefício, e não possuem acesso às** informações que poderiam auxiliar a pleitear o direito esse benefício. Essa realidade evidencia a importância de ações que levem à conscientização, que levem informação clara e acessível a esses trabalhadores, conhecer seus direitos lhes permitirá usufruir de melhores condições de vida e saúde.

A falta de conhecimento leva esse profissional a trabalhar por um tempo maior sob exposição, o que conseqüentemente afetará sua saúde ao longo do tempo, por outro lado, com a informação correta e acessível, esses profissionais seriam capazes de provar, que em suas atividades diárias, seja pela manipulação e distribuição de alimentos à pacientes e funcionários, de limpeza, higienização, lavanderia e esterilização, estão expostos aos agentes nocivos da mesma forma que os profissionais da área fim, portanto comungam do mesmo direito de se aposentar por especial, ressaltando que após a EC 103/2019, o trabalhador precisará se adequar as regras de transição ou se cumpridos requisitos até a emenda por direito adquirido.

Segundo Feres (2022), a materialização de que esses profissionais, embora não esteja arrolado entre as profissões presumidamente nocivas, pode ter seu tempo de serviço enquadrado como especial se ficar constatado o contato com agentes nocivos biológicos.

De acordo com o Manual de Aposentadoria Especial (INSS/DIRSAT,2017), a caracterização da atividade especial dos profissionais que desempenham suas atividades em cozinha/copa, e as atividades auxiliares de serviço de limpeza e lavanderia, têm enquadramento previsto na alínea “n” com exposição aos agentes infecciosos, por matéria e vegetais inanimada. [...] reservatório de agentes infecciosos: qualquer ser, animal ou vegetal, ou matéria inanimada em que normalmente sobrevive e se reproduz um agente infeccioso, podendo ser transmitido a um hospedeiro suscetível. (INSS, 2017. p. 108).

Observa-se, contudo, que, esses trabalhadores, muitas vezes por não terem,

acesso à informação, e por encontrarem tantos obstáculos no momento de recolher documentos juntos aos empregadores, acabam por desistir, e são prejudicados pelas dificuldades encontradas pelo caminho do reconhecimento da atividade especial. Nesse sentido, torna-se relevante, mostrar que a informação ainda é o caminho para que o profissional que trabalha na área de apoio operacional, tenham como reivindicar o direito à aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, mesmo pós reforma.

Importante destacar que, com a reforma previdenciária os profissionais da saúde, passaram a enfrentar maiores dificuldades para acesso à aposentadoria especial, mesmo diante da exposição a agentes nocivos no exercício de suas funções, então o diferencial será a informação e as estratégias que serão utilizadas para análise de cada caso, para verificação de possibilidades ajustar às novas regras impostas pela EC 103/2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a literatura revisada, observa-se que, a legislação previdenciária vem sofrendo alterações constantes, afetando de forma direta os trabalhadores, seja pela falta de compreensão das leis, seja pelo desconhecimento dos direitos previdenciários, tal situação não é diferente quando se trata do trabalho no ambiente hospitalar.

Aposentadoria especial, conforme amplamente conceituado nesse artigo, têm caráter de proteção à saúde do trabalhador, no sentido de permitir que pelo trabalho exposto a agentes nocivos, consiga o trabalhador desfrutar de um benefício previdenciário que lhe garanta um tempo menor de contribuição e lhe seja mais vantajoso.

Baseado no estudo realizado, observa-se que tratando de aposentadoria especial seu enquadramento, traz inúmeras dificuldades quando do reconhecimento do tempo de serviço. O primeiro problema refere-se aos registros incompletos fornecidos pela gestão das instituições hospitalares, muitas vezes os relatórios obrigatórios como PPP, não traduzem a realidade da situação de exposição desse trabalhador, invalidando o documento para fins de concessão do referido benefício.

Nesse contexto, ressalta-se a que EC 103/2019, conforme pontuado por diversos autores pesquisados, veio trazendo mais dificuldades, visto que com a obrigatoriedade de idade mínima, levanta-se a questão de vulnerabilidade do trabalhador, que diante da nova legislação deverá permanecer mais tempo sob exposição a agentes nocivos em sua rotina de trabalho, refletindo diretamente na sua saúde.

Percebe-se que as dificuldades de enquadramento para aposentadoria especial, com a legislação vigente, desfavoreceram os trabalhadores da área de saúde, que continuaram sob exposição diária, a riscos principalmente biológicos inerentes do próprio ambiente hospitalar, e precisaram cumprir os novos requisitos para conseguir efetivar sua aposentadoria.

Diante do exposto, o tema torna-se relevante e atual, pois conforme constatado pela pesquisa bibliográfica, o objetivo da aposentadoria especial que antes era a proteção do trabalhador, está comprometido, pelo entendimento das alterações promovidas com EC 103/2019, resta aos trabalhadores que já estavam inseridos no trabalho antes da reforma a possibilidade de adaptação às regras de transição para a concessão do referido benefício, entretanto, para que o trabalhador tenha condições de pleitear um melhor benefício, torna-se necessário que as instituições hospitalares promovam ações de

treinamento, palestras, distribuição de cartilhas, folders, que visem repassar orientações assertivas para seus trabalhadores sobre saúde ocupacional e direitos previdenciários, a informação correta e a conscientização abre caminhos para que os trabalhadores conheçam os riscos inerentes ao seu ambiente de trabalho, e o direito de usufruir de um melhor benefício de aposentadoria por trabalhar sob exposição a agentes nocivos.

Portanto, as formas de trabalhar a comunicação e conscientização dentro da instituição hospitalar é uma variável que somada às ferramentas de gestão, podem alcançar resultados eficientes, permitindo que os trabalhadores do setor operacional, tenham condições e acesso a informações que viabilizem a busca por seus direitos previdenciários, visando um melhor benefício.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual do Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Portaria nº 485, de 11 de novembro de 2005**. Aprova a Norma Regulamentadora nº 32 (NR-32) – Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 16 nov. 2005.

FERES, Jesus Nagib Beschizza. **Aposentadoria Especial dos Profissionais da Saúde na Prática**. São Paulo: LUJUR Editora, 2022.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de Direito Previdenciário: seguridade social**. 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626625/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

INSS. **Manual de Aposentadoria Especial**. Brasília, DF: INSS, 2017.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria especial após a EC 103/19**. 2020. 197 f. Tese (Doutorado em Direito Previdenciário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/>. Acesso em: 04 jan. 2025.

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

MOREIRA, Greicy Mandelli. **Processo Administrativo Previdenciário Aplicado**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2023.

OLIVEIRA, B. R. G. de; MUROFUSE, N. T. Acidentes de trabalho e doença ocupacional: estudo sobre o conhecimento do trabalhador hospitalar dos riscos à saúde de seu trabalho. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 9, n. 1, p. 109–115, jan. 2001.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. LENZA, Pedro (coord.). 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. (Coleção Esquematizado).

SILVA PIRES, Y. M.; LIMAARAÚJO, V. L.; LEAL DE MOURA, M. C. Saúde do trabalhador em ambiente hospitalar: mapeando riscos e principais medidas de biossegurança. *Revista Uningá*, Maringá, v. 56, n. 2, p. 115–123, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.46311/2318-0579.56.eUJ2334>. Acesso em: 30 jun. 2025.

SOUZA, Peterson. **Aposentadoria Especial dos Trabalhadores na Área da Saúde**. 2. ed. Leme, SP: Imperium, 2022.

Histórico

Recebido em: 10 jul. 2025. **Aprovado em:** 12 dez. 2025. **Publicado em:** 06 abr. 2026.

Para submeter seu artigo para avaliação, acesse:

rbds.ieprev.com.br/rbds

 **IEPREV**
 **EDITORA**

www.editoraieprev.com.br

 **EDIÇÕES ANTERIORES**

www.editoraieprev.com.br/rbds