



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

Curso de Direito

LANA ALMEIDA ROCHA

**O IMPACTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA
APOSENTADORIA ESPECIAL E SUA RELAÇÃO COM O
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO**

Brasília

2019

LANA ALMEIDA ROCHA

**O IMPACTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA
APOSENTADORIA ESPECIAL E SUA RELAÇÃO COM O
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Thais Maria Riedel de Resende Zuba

Brasília

2019

LANA ALMEIDA ROCHA

**O IMPACTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA
APOSENTADORIA ESPECIAL E SUA RELAÇÃO COM O
PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas
e Sociais, do Centro Universitário de Brasília
– UniCEUB.

Orientadora: Thais Maria Riedel de Resende
Zuba

Brasília, outubro de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Thais Maria Riedel de Resende Zuba

Orientadora

Cláudio Santos

Prof. Examinador

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar, sem a intenção de esgotar o assunto, como as alterações da reforma da previdência, materializada na PEC nº 06/2019 (atual Emenda Complementar nº 103/2019), impactarão negativamente na aposentadoria especial, correndo o risco de, caso aprovada, praticamente retirar do ordenamento jurídico essa modalidade de aposentadoria. A base teórica para essa constatação é a análise do princípio da vedação do retrocesso, princípio implícito no ordenamento jurídico, mas reconhecidamente aceito pela doutrina e jurisprudência, o qual veda que uma norma que discipline sobre direitos fundamentais seja retirada, revogada, suprimida do ordenamento jurídico, alterando o seu núcleo essencial, sem que haja uma medida (nova norma) tendente a compensar ou complementar o direito suprimido, de modo que se entende que os direitos fundamentais não podem ser reduzidos, mas tão somente conservados ou melhorados. Como consequência da análise deste princípio observa-se que o núcleo essencial da aposentadoria especial foi alterado, porquanto terá finalidade diversa para a qual foi criada, qual seja, a preservação da saúde do segurado exposto a condições que prejudiquem sua saúde ou integridade física. Observar-se-á, ainda, que não houve estudo técnico apontando a necessidade de implementar a idade mínima exigida como requisito, bem como não haverá mais a possibilidade de conversão do tempo especial em comum, além de as regras de transição mostrarem-se muito rígidas, dificultando o acesso a essa aposentadoria, quando não eliminando a possibilidade de obtê-la, e incorrendo em patente retrocesso social.

Palavras chaves. Direito Previdenciário. Aposentadoria especial. Reforma da Previdência. EC nº 103/2019. Núcleo essencial. Princípio da vedação do retrocesso social.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	A SEGURIDADE SOCIAL E O RISCO	8
2.1	Breve histórico da proteção do risco	8
2.2	A proteção do risco nas constituições do Brasil.....	10
2.3	A proteção do risco na seguridade social.....	14
2.4	Atividades de risco e a previdência social.....	18
3	O RISCO NA RELAÇÃO DE TRABALHO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO .	22
3.1	(re)compensação do risco na relação de trabalho.....	22
3.2	Insalubridade.....	23
3.2.1	Controvérsia acerca da base de cálculo.....	24
3.2.2	Atenuação e/ou eliminação da insalubridade	25
3.3	Periculosidade	26
3.4	Penosidade	28
3.5	Reflexos trabalhistas na relação previdenciária.....	30
4	APOSENTADORIA ESPECIAL	31
4.1	Conceito	31
4.2	Evolução	32
4.3	Requisitos	33
4.4	Aposentadorias aos 15, 20 ou 25 anos de contribuição	34
4.5	Tecnologia de proteção individual ou coletiva	36
4.6	Cálculo do benefício	38
4.7	Conversão do tempo especial em comum.....	39
5	REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO TOCANTE À APOSENTADORIA ESPECIAL (EC Nº 103/2019) E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL	42
5.1	Justificativas para a reforma	42
5.2	Alterações sugeridas na EC nº 103/2019 referente à aposentadoria especial.....	45
5.2.1	Idade mínima	46

5.2.2 Cálculo de benefício	48
5.2.3 Regras transitórias	49
5.2.4 Proibição de conversão do tempo especial em comum	51
5.3 Princípio da vedação do retrocesso social e a reforma no tocante à aposentadoria especial	53
5.4 Premissas questionáveis	62
5.4.1 A construção/desconstrução do déficit da previdência	62
5.4.2 Renúncias fiscais	64
5.4.3 Parcelamentos de dívidas tributárias e não tributárias	65
5.4.4 Desonerações não repassadas ao orçamento da seguridade social	66
5.4.5 Outras despesas acrescentadas à despesa do RGPS	67
5.4.6 Desvinculação das Receitas União - DRU	68
5.4.7 EC nº 95/2016 – Limitação de despesas pelos próximos 20 anos	70
5.4.8 Contribuições previdenciárias	71
5.5 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

Este presente trabalho tem por objetivo demonstrar os impactos que sofrerá a aposentadoria especial com a reforma da previdência (EC nº 103/2019) que culminará, caso aprovada, na possibilidade de retirar do ordenamento jurídico essa modalidade de aposentadoria, assegurada pela Constituição de 1988, que sofreu, ao longo dos anos, avanços e poderá incorrer agora em um grande retrocesso social.

No primeiro capítulo buscou-se trazer à baila alguns marcos teóricos sobre a proteção do risco e a seguridade social, demonstrando como se deu a evolução da proteção do risco nas Constituições anteriores até chegar ao modelo atual, consistente num sistema de seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar a saúde, a assistência e a previdência social.

No capítulo dois buscou-se demonstrar a relação existente entre as atividades de risco e suas consequências no direito previdenciário, demonstrando que na medida em que as atividades de risco são compensadas pelos adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade surgem, por outro lado, reflexos previdenciários decorrentes dessa relação de trabalho, que culminará na aposentadoria especial, foco deste trabalho.

No capítulo três, decorrente das atividades desenvolvidas sob condições adversas que prejudiquem a saúde ou a integridade física, buscou-se dissecar a aposentadoria especial, trazendo ao contexto seu conceito, evolução, bem como os seus requisitos nos moldes atuais, antes da reforma, para que se seja possível comparar, no próximo capítulo, as implicações sofridas na referida aposentadoria.

Buscou-se no quarto e último capítulo trazer à baila as alterações materializadas na PEC nº 06/2019 (Emenda Complementar nº 103/2019), no tocante à aposentadoria especial, bem como todas as suas implicações, sobretudo demonstrando que as alterações (idade mínima, cálculo de benefício, regras transitórias e proibição de conversão do tempo especial em comum) poderão resultar na possível retirada do mundo jurídico dessa aposentadoria ou, pelo menos, tornará mais difícil seu acesso, violando o princípio da vedação do retrocesso social, que dispõe que é vedado retirar/revogar/suprimir do mundo jurídico normas relativas a direitos fundamentais sem que haja uma norma substitutiva tendente a reparar o

vazio da norma revogada. Por fim, buscou-se refutar as premissas do Governo para justificar a reforma da previdência, demonstrando que as justificativas para a reforma não condizem com a realidade e teve como finalidade precípua apenas a retirada de direitos.

2 A SEGURIDADE SOCIAL E O RISCO

2.1 Breve histórico da proteção do risco

Para entender a lógica da previdência social, nos moldes previstos na Constituição Federal – CF, faz-se necessário o entendimento de alguns marcos históricos, mais precisamente da proteção do risco nas constituições anteriores, bem como a proteção do risco na seguridade e, por fim, a relação entre as atividades de risco e a previdência social risco.

O direito previdenciário surgiu com o advento da Revolução Industrial, no Século XIX, momento em que a produção foi otimizada pela implementação das máquinas em escala muito superior à mão de obra humana. Para que essas máquinas funcionassem era preciso que homens as operassem, o que desencadeou um aumento de acidentes de trabalho. Para Miguel Hovarth Júnior, “a proteção social surge como fruto da pressão dos trabalhadores urbanos, daí por que estes foram seus primeiros destinatários.”¹

Na Alemanha, em 1883, ainda durante a Revolução Industrial, Otto Von Bismarck implantou o primeiro Sistema Moderno de Seguro Social, de modo a minimizar a tensão existente entre a classe trabalhista, o qual visava à proteção da integridade física do trabalhador. Assim, foram criados o seguro doença, o seguro contra acidentes de trabalho, o seguro de invalidez e velhice, todos custeados pelas contribuições dos trabalhadores, com alguma participação do empregador e do Estado².

Foi a partir desse marco que a previdência social expandiu-se rapidamente entre outros países. Na América Latina, o primeiro país a tratar de previdência social, na forma de seguro social, foi o México, seguidos da Argentina, do Brasil, do Equador, do Peru, do Panamá, do Paraguai e da República Dominicana.³

Em meio a Segunda Guerra Mundial, deu-se início ao período de consolidação da Previdência Social, movidos pela necessidade de reconstrução dos países que foram devastados pela guerra e de assegurar-se um mínimo de bem-

¹ HORVARTH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 1ª ed. São Paulo: Manole Ltda. 2011. p. 1.

² MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, 34ª ed. São Paulo: Atlas. 2014. p. 4.

³ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de Direito Previdenciário*, 2ª ed. São Paulo: LTR. 2003. p. 67-68.

estar social⁴, na medida em que havia dependência por mais direitos. Verificou-se que o Estado deveria expandir a proteção a toda a sociedade.

Nos Estados Unidos, sob a influência do *Welfare State* (Estado de bem-estar social), o Estado adotou novas medidas na área das políticas sociais com a finalidade de conter a crise econômica instalada à época, consistindo numa série de medidas nas áreas da previdência, assistência social e saúde⁵. Em 1935, foi aprovada a Lei Americana de Seguridade Social (*Social Security Act*), visando à proteção aos idosos, ao estímulo ao consumo, bem como instituiu o seguro desemprego⁶.

Em 1941, o Plano Beveridge reformou o modelo de seguro social até então predominante na Inglaterra. Estabeleceu a responsabilidade do Estado pelo indivíduo desde o berço até o túmulo, ou seja, em todas as fases de sua vida⁷. Assim, o indivíduo passou a ter outras coberturas em contingências sociais que não fossem somente as decorrentes do trabalho, dando uma ideia, pela primeira vez, de universalidade da proteção. Segundo João Ernesto Aragonês Vianna, “o plano Beveridge foi um importante passo na consolidação dos sistemas de seguridade social”, porquanto visava atender a toda a sociedade e não apenas aos trabalhadores⁸. Foi de grande importância no cenário mundial, pois questionava o modelo de seguro social existente à época. Para Fábio Zambitte Ibrahim:

O plano teve grande mérito por tratar-se do primeiro estudo amplo e minucioso de todo o universo do seguro social e serviços conexos. É este relatório que questiona a proteção do seguro social restrita aos empregados, pois todo e qualquer trabalhador deve ser objeto de proteção.⁹

Em 1948, a Organização das Nações Unidas – ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, como um ideal a ser atingido por todos os povos e nações, e em seu artigo XXV estabeleceu a proteção previdenciária, nos seguintes termos:

⁴ MEIRELLES, Mário Antônio. *A Evolução Histórica da Seguridade Social – Aspectos Históricos da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: <http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Artigo elaborado em 21/11/2009. Acesso em 02/03/2019.

⁵ VIANNA, João Ernesto Aragonês. Curso de direito previdenciário. 7ª ed. São Paulo: Atlas S.A. 2014.

⁶ MARTINS. *Op. cit.*, p. 5.

⁷ VIANNA. *Op. cit.*, p. 7.

⁸ *Ibidem*.

⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 16ª ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2011. p. 48.

“Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle¹⁰.

Ressalte-se que outras organizações, como a Organização Internacional do Trabalho – OIT, que versa sobre normas mínimas de Seguridade Social¹¹, e a Organização Mundial da Saúde – OMS, juntamente com a ONU levaram a proteção previdenciária para outros países.

2.2 A proteção do risco nas constituições do Brasil

A implementação da proteção ao seguro social deu-se em 1923 com a edição do Decreto nº 4.682/1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, em homenagem ao autor do projeto. Nessa época, a proteção abrangia somente os segurados vinculados às Caixas de Aposentadorias – CAP’s dos trabalhadores ferroviários, os quais tinham o direito de receber um pagamento mensal durante a velhice. No entanto, perceba-se que somente essa categoria tinha proteção previdenciária, ficando às demais desprotegidas. Foi, por isso, considerada a lei precursora da previdência social no Brasil. Sobre esse alicerce cresceu até chegar ao modelo atual, que abrange todos os trabalhadores que contribuem para a previdência, bem como daqueles que, apesar de não estarem vinculados a uma atividade, contribuem da mesma forma.¹²

A Lei Eloy Chaves autorizou a implementação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) em todo o país para os trabalhadores ferroviários que trabalhassem na empresa por mais de seis meses e que contassem com mais de 50 anos de idade e 30 anos de serviço¹³. Esse plano protegia os trabalhadores das seguintes contingências: a) assistência médica para os beneficiários/dependentes; b) medicamentos a preço especial; c) aposentadoria para o empregado que contasse com mais de 30 anos de serviço e idade mínima de 50 anos; d) aposentadoria por invalidez; e) pensão em caso de morte (arts. 9º e 12 do Decreto nº 4.682/1923).

¹⁰ Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 02/03/2019.

¹¹ Ratificado pelo Brasil em 2008, por meio do Decreto nº 269/2008.

¹² WESTIN, Ricardo. Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. 1ª Previdência. 58ª ed. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>. Acesso em 29/09/2019.

¹³ *Ibidem*.

A partir de então, foram expandidas as caixas de aposentadorias e pensões para outras categorias, como o Decreto Legislativo nº 5.109/1926, que estendia os benefícios a empregados portuários e marítimos¹⁴, bem como para os empregados de serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei nº 5.485/1928) e para empregados de serviços de força luz e bonde (Decreto nº 19.497/1930). Vale ressaltar que o Estado ainda não participava das efetivas contribuições.

A Constituição de 1934 trouxe em seu texto direitos trabalhistas e, pela primeira vez, direitos previdenciários. Introduziu a forma tripartite de custeio (União, empregado e empregador) e estabelecia, conforme preconizava o art. 121, § 1º, “h”, a proteção às seguintes contingências: assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.¹⁵

O art. 170 tratava da aposentadoria do funcionalismo público. Assegurava a aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade; aposentadoria por invalidez, ao servidor que contasse com, no mínimo, 30 anos de serviço público efetivo, com proventos integrais; aposentadoria por acidente em serviço, com proventos integrais e independentemente do tempo de serviço¹⁶.

A constituição de 1937 não trouxe novidades. Trouxe o termo “seguro social” no lugar de previdência social¹⁷. Foi omissa quanto à participação do Estado no custeio, prevendo direitos que nunca foram implementados.¹⁸

A Constituição de 1946 trouxe a matéria previdenciária e a trabalhista num só artigo, nos seguintes termos: “previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte” (art. 157, XVI). Observa-se que foi a

¹⁴ MEIRELLES. *Op. cit.*, Acesso em 02/03/2019.

¹⁵ HOVARTE JÚNIOR, MIGUEL. *Direito previdenciário*. 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin. 2012. p. 31.

¹⁶ MARTINS. *Op. cit.*, 10.

¹⁷ IBRAHIM. *Op. cit.*, p. 58.

¹⁸ HORVART JÚNIOR. *Op. cit.*, p. 31.

primeira Constituição a utilizar a expressão “previdência”, não utilizada na constituição anterior, expressão que foi repetida nas constituições seguintes¹⁹.

A Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS (Lei 3.807/1960) foi um grande avanço para o direito previdenciário. Teve o condão de uniformizar direitos e contribuições, bem como ampliou a proteção a outras contingências, como auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, estendeu a área social a outras categorias de profissionais²⁰.

Note-se que a lei previdenciária foi desmembrada da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ou seja, passaram a corresponder a ramos diferentes, o que trouxe mais autonomia para o direito previdenciário. Nos entanto, esses dois ramos se inter-relacionam, na medida em que ambos têm em comum a proteção do trabalhador, bem como que parte da arrecadação para o orçamento da seguridade social decorre da relação trabalhista (folha de salário das empresas e rendimentos do trabalhador).

Após a criação da LOPS outros benefícios também foram criados por lei, como o salário família (Lei nº 4.266/1963) e o abono anual (Lei nº 4.281/1963), até hoje existentes. Segundo Mário Antônio Meirelles²¹, “o Brasil foi considerado, nessa época, o país de maior proteção previdenciária”.

A Emenda Complementar nº 11/1965 acrescentou o § 1º ao art. 157, estabelecendo o que ficou conhecido como princípio da precedência da fonte de custeio, o qual estabelece que nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou benefício pode ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio (atualmente esse dispositivo consta da Constituição Federal de 1988, art. 195, § 5º).

A Constituição de 1967 não inovou muito as disposições referentes ao direito previdenciário. Manteve os mesmos benefícios previdenciários e assistenciais da constituição anterior, repetiu o princípio da precedência da fonte de custeio.²² Conforme aduz Sérgio Pinto Martins²³, “o nosso sistema deixou de ser de risco

¹⁹ IBRAHIM. *Op. cit.*, p. 58.

²⁰ VIANNA. *Op. cit.*, p. 13.

²¹ MEIRELLES. *Op. cit.*, Acesso em 03/03/2019.

²² IBRAHIM. *Op. cit.*, p. 59.

²³ MARTINS. *Op. cit.*, p. 12.

social a partir de 1967 para ser de seguro social, abandonando a ideia de contrato de seguro do Direito Civil”. Isso significou uma maior proteção, haja vista que o seguro social deixa de ser de caráter facultativo (contrato) para ser de caráter obrigatório.

Em 1974, a Lei nº 6.036 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social²⁴.

Em 1977, a Lei nº 6.439/1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, responsável “pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados” e das entidades a ele vinculadas²⁵. Ressalte-se que o SINPAS durou até a promulgação da Constituição de 1988, quando foi implementado o Sistema de Seguridade Social, que garante proteção a todas as pessoas e não somente aos trabalhadores, de forma a assegurar o mínimo necessário à existência humana.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo que trata da Seguridade Social, que 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 (art. 194, CF). Assim, a previdência deixou de ser vista de forma isolada, passando a compor um sistema integrado por seu tripé: saúde, previdência e assistência.

A CF situou a Seguridade Social no título VIII que trata da ordem social. Conforme preconiza o art. 193 da CF, a ordem social tem como fundamento o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar e a justiça social. Assim, o trabalho traz bem estar ao homem, ao passo que é a base da organização social, gerando contribuição para o Sistema de Seguridade Social e a justiça social tem por objetivo a integração das pessoas humanas e à superação das barreiras individuais em favor da proteção coletiva²⁶, é o que permite com que aquele que não contribui para o sistema possa receber os benefícios assistenciais.

²⁴ PREVIDÊNCIA. *Histórico da Previdência Social*. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1974-1992/>. Acesso em 03/03/2019.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 7ª ed. São Paulo: LTr. 2014. p. 23.

2.3 A proteção do risco na seguridade social

Conforme orienta a Constituição Federal – CF, em seu art. 194, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos **à saúde, à previdência e à assistência social**. Para Wagner Balera a seguridade social é o conjunto de medidas protetivas dos direitos individuais e sociais concernentes à saúde, previdência e assistência social²⁷. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim, a seguridade social pode ser conceituada como

“a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna”.²⁸

Assim, a CF é orientada para a proteção dos indivíduos face às contingências da vida, seja daqueles indivíduos que contribuem para a previdência social, decorrente da relação de trabalho ou daqueles que, mesmo não tendo vínculo trabalhista, contribuem para a previdência, visando ao recebimento dos benefícios previdenciários, como os autônomos e os contribuintes individuais, por exemplo, como aqueles que não contribuem para o sistema previdenciário, mas que necessitam igualmente de proteção (assistência social e saúde). Wagner Balera preconiza que a seguridade social “é o sistema jurídico apto a conferir equivalente quantidade de saúde, de previdência e de assistência a todos quantos necessitem de proteção”²⁹ e que a seguridade social é o conjunto que, aliando estrutura, componentes e recursos permite a institucionalização da justiça social.³⁰

Ao estender a proteção das contingências a todos, o Estado cumpre sua função distributiva, que é a de proporcionar um bem estar àqueles que não tenham condições de manter sua subsistência ou de garantir às pessoas de baixa renda um mínimo existencial. A CF estabelece que a obrigação de custear a seguridade social é de toda a sociedade, seja de forma direta ou indiretamente (art. 195, CF). Neste sentido, Martins afirma que:

²⁷ BALERA, Wagner. *Previdência e assistência social*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Tratado de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 447.

²⁸ IBRAHIM. *Op. cit.*, p. 5.

²⁹ BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 22.

³⁰ *Ibidem*. p. 24.

“a ideia essencial da Seguridade Social é dar aos indivíduos e a suas famílias tranquilidade no sentido de que, na ocorrência de uma contingência (invalidez, morte etc.), a qualidade de vida não seja significativamente diminuída, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas dessas pessoas. Logo, a Seguridade Social deve garantir os meios de subsistência básico do indivíduo, não só mas principalmente para o futuro, inclusive para o presente, independentemente de contribuições para tanto. Verifica-se, assim, que é uma forma de distribuição de renda aos mais necessitados, que não tenham condições de manter a própria subsistência”.³¹

Um dos princípios que orienta a seguridade social é o princípio da universalização, que consiste em garantir proteção a todas as pessoas, sejam elas contribuintes do sistema ou não (art. 194, parágrafo único, I, CF). É, portanto, o princípio norteador de todos os demais³². Nesta ótica, todos se beneficiam, direta ou indiretamente, dos benefícios do sistema. Assim, ao contribuir para o sistema o segurado não está contribuindo somente para si, mas para todos, de modo que todos utilizam dos serviços. A proposta de universalização da seguridade social representa um importante papel de inclusão social, de modo que todos possam ter acesso às prestações destinadas à sua proteção e à dignidade humana. No entanto, em que pese a universalização tenha esse importante papel não se revela capaz de corrigir as distorções de um sistema ainda segregatório, desigual social e economicamente.³³

Os demais princípios norteadores da seguridade social contam do art. 194 da Constituição, delineiam o ideário a ser seguido e consistem na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração.

Em que pese a seguridade social ser composta por ações que visam assegurar à saúde, à previdência e à assistência social, somente a previdência é que exige contribuição do segurado (entendido esse como aquele que receberá a contraprestação do Estado). A assistência social e a saúde independem de

³¹ BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 21.

³² BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 30.

³³ PERA JUNIOR, Ernani José. Da tensão entre a reforma previdenciária e a cláusula de vedação do retrocesso social: da dignidade da pessoa humana enquanto valor de equalização. 1ª ed. Paraná: IDDM. 2017. p. 333.

contribuição, são serviços destinados a todos os indivíduos. Nesse sentido, Wladimir Novaes Martinez conceitua a previdência social como:

“a técnica de proteção social estatal ou particular, especialmente se conjugadas, ensejadora de pecúlios ou rendas mensais, com vistas à manutenção da pessoa humana - quando esta não pode obtê-la ou não é socialmente desejável auferi-la pessoalmente através do trabalho ou de outra fonte, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte [...]”³⁴.

No tocante à proteção social e seu caráter indispensável à sobrevivência do segurado, bem como ao âmbito coletivo de proteção, dispõe Fernando Vieira Marcelo que a previdência social consiste em:

“um seguro coletivo, público, compulsório, destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objeto proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e sua família, quando ocorrer certa contingência prevista em lei”.³⁵

Como visto, a previdência tem caráter obrigatório (compulsório), requisito essencial para que ela seja solidária. Conforme preleciona Wladimir Novaes Martinez³⁶, “a obrigatoriedade é condição para a solidariedade se efetivar”, o que corrobora a ideia de que a contribuição para a seguridade social não pode ser vista isoladamente, como benefício único e exclusivo do segurado, pois a sua finalidade é muito maior, a contribuição é para a coletividade, já que todos utilizam do sistema, direta ou indiretamente, o que só foi possível com a instituição de um modelo de seguridade social. O caráter solidário é o que garante o funcionamento de todo o sistema de previdência social, uma vez que a maioria contribui para os benefícios da minoria. Conforme aduz Fábio Zambitte Ibrahim:

“Sem dúvida, é o princípio de maior importância, pois traduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos”.³⁷

O art. 201 da CF estabelece quais são os riscos protegidos pela previdência social, ou seja, destinada àqueles que contribuem para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Assim, são protegidas as seguintes contingências:

³⁴ MARTINEZ. *Op. cit.*, p. 99.

³⁵ MARCELO. Fernando Vieira. *Aposentadoria Especial*. São Paulo: JH Mizuno. 2011. p. 25.

³⁶ MARTINEZ. *Op. cit.*, p. 103.

³⁷ IBRAHIM. *Op. cit.*, p. 65.

doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário, reclusão e encargos familiares e pensão por morte (art. 201, CF).

O art. 203 da CF estabelece os riscos protegidos pela assistência social, que independem de contribuição à Seguridade Social, que constituem ações do poder público destinadas “a atender as necessidades básicas do indivíduo, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência”³⁸. Neste contexto, basta que o indivíduo esteja em condições de necessidade, não conseguindo manter o seu próprio sustento, seja de forma provisória ou permanente para ter direito ao benefício assistencial.

A saúde, outro pilar da Seguridade Social, conforme preconiza o art. 196 da CF, tem como característica ser direito de todos e dever do Estado e é garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem, além de outras ações, à redução do risco de doenças, ao acesso universal igualitário às ações e serviços visando sua promoção, proteção e recuperação. O direito à saúde é consequência do direito à vida e da dignidade da pessoa humana, sendo que não se pode falar em direito à vida, sem que se garanta acesso à saúde. Trata-se, portanto, de um direito fundamental do ser humano.³⁹

A Organização Internacional do Trabalho – OIT, em seu art. 3º, alínea “e”⁴⁰, define que o termo saúde abrange não apenas a ausência de afecção ou de doenças, mas também os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho.

A Lei nº 8.080/1990 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Estabelece que os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do país, dispõe que outros fatores são determinantes e condicionantes para a aferição da saúde, tais como alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, atividade física, transporte, lazer, bem como ações que garantam bem-estar físico, mental e social (art. 3º da Lei 8.080/1990).

³⁸ MARCELO. *Op. cit.*, p. 25.

³⁹ MARTINS. *Op. cit.*, p. 544.

⁴⁰ Promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 1.254/1994.

2.4 Atividades de risco e a previdência social

As pessoas que trabalham em ambientes expostos a agentes químicos, físicos e biológicos sofrem, em logo prazo, prejuízos à sua saúde ou à integridade física, o que justifica a proteção do Estado, tanto no âmbito do direito do trabalho como no âmbito do direito previdenciário. Para tanto, a Norma Regulamentar nº 15 do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE estabelece a relação de atividades e operações consideradas insalubres, estabelecendo os limites de tolerância considerados ideal para a saúde do trabalhador bem como assegura o percentual do adicional de insalubridade.

Neste contexto, a proteção às atividades de risco está disciplinada no § 1º do art. 201 da CF, segundo a qual:

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

Assim, as atividades de riscos, que dão ensejo à aposentadoria especial, compreendem as atividades prestadas em condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física do trabalhador. O § 4º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 estabelece que para ter direito a aposentadoria especial é necessário comprovar “exposição aos agentes químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes” por determinado período.

Impende destacar que a Lei nº 8.213/1991 não se refere mais a atividades insalubres, penosas ou perigosas, mas sim a agentes físicos, químicos e biológicos que são prejudiciais à saúde ou a integridade física. No mesmo sentido, o art. 189 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT considera como atividades ou operações insalubres “aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados”⁴¹.

⁴¹ MINISTÉRIO DO TRABALHO. Norma Regulamentadora nº 15 – Atividades e Operações Insalubres. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras/norma-regulamentadora-n-15-atividades-e-operacoes-insalubres>. Acesso em 16/03/2019.

A NR 15 estabelece os agentes que apresentam novidade à saúde ou à integridade física do trabalhador, tais como agentes físicos (calor, ruído, vibrações, pressão hiperbáricas, frio e umidade), químicos (substâncias químicas, poeiras minerais) e biológicos (exposição a doenças infecciosas, ao esgoto, ao lixo urbano).

Por sua vez, o art. 193 da CLT estabelece que são consideradas atividades ou operações perigosas aquelas que “impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente a inflamáveis, explosivos, ou atividades de riscos como segurança patrimonial e atividades desenvolvidas pelo motoboy”⁴².

Com efeito, até a data de 28/04/1995 todas as três categorias de atividades (insalubres, penosas e perigosas) davam ensejo à aposentadoria especial, bastava a comprovação de que a sua categoria profissional tinha previsão normativa. No entanto, com o advento da Lei nº 9.032/1995, a qual acrescentou o § 4º ao art. 57 da Lei 8.213/1991, somente a insalubridade passa a ser o foco no direito previdenciário. As atividades penosas e perigosas, por força do direito adquirido continuam sendo consideradas para a concessão da aposentadoria especial para períodos anteriores à Lei nº 9.032/1995.⁴³

A relação de agentes nocivos à saúde ou à integridade física consta do Anexo IV do Regulamento da Previdência Social – RPS. Esses agentes conferem direito à aposentadoria especial, que se assemelha a aposentaria por tempo de contribuição⁴⁴, aos 25, 20 ou 15 anos de trabalho expostos a esses agentes, conforme a atividade profissional. Segundo Sérgio Pinto Martins:

“agentes nocivos são os que possam trazer ou ocasionar danos à saúde ou a integridade física do trabalhador nos ambientes de trabalho, em razão de sua natureza, concentração, intensidade e exposição aos agentes físicos (ruídos, vibrações, calor, temperatura etc.), químicos (poeira, gases, vapores, neblinas, fumos, névoas, óleo contendo hidrocarbonetos etc.), biológicos (micro-organismos, como bactérias, fungos, parasitas, bacilos, vírus, vermes etc).”⁴⁵

A NR 15 da Portaria nº 3.214/1978 regulamenta quais são os agentes químicos, físicos e biológicos passíveis de serem configurados como atividades

⁴² MINISTÉRIO DO TRABALHO. Norma Regulamentadora nº 16 – Atividades e Operações Perigosas. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR16.pdf>>. Acesso em 16/03/2019.

⁴³ MARCELO. *Op. cit.*, p. 39.

⁴⁴ MARTINS. *Op. cit.*, p. 374.

⁴⁵ *Ibidem*.

insalubres. Registra-se que a exposição aos agentes nocivos, para fins de aposentadoria especial, deve ser comprovada pelo segurado. Importante ressaltar-se que os agentes nocivos consistem em um rol taxativo, enquanto as atividades consideradas nocivas à saúde ou a integridade física do trabalhador são exemplificativas, bastando que seja comprovada pelo segurado⁴⁶. Ou seja, se não constar da NR não poderá ser considerada atividade insalubre e, portanto, não enseja a aposentadoria especial. No mesmo sentido é o que dispõe o art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991:

“a concessão de aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.”

A comprovação ocorre mediante a apresentação do formulário de Perfil Profissiográfico Profissional – PPP, emitido pelo empregador quando da dispensa do profissional. O PPP representa o histórico laboral do trabalhador em determinada empresa, devendo constar dele, entre outras informações, registros ambientais, resultados de monitoração biológica e dados administrativos, conforme determina o art. 68, § 8º, RPS.

O Direito do Trabalho traz mecanismos indenizatórios (adicionais) para compensar o risco sofrido pelo segurado no ambiente de trabalho enquanto o Direito Previdenciário traz mecanismos compensatórios (aposentadorias). Assim, para cada risco advindo do ambiente de trabalho haverá uma proteção previdenciária, previstas no art. 201 da CF, qual sejam: a) cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; b) proteção à maternidade, especialmente à gestante; c) proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; d) salário família e auxílio reclusão aos dependentes do segurado de baixa renda; e) pensão por morte do segurado.

Veja-se que a proteção do risco foi gradualmente crescendo e ganhando espaço. Preliminarmente, a proteção restringia-se a determinadas categorias de trabalhadores (ferroviários), para as quais eram asseguradas a aposentadoria e a pensão na velhice. Ao longo dos anos, essa proteção foi expandindo e alcançando novas categorias de trabalhadores, ao passo que foi ganhando novos contornos, a

⁴⁶ HORVARTH JÚNIOR. *Op. cit.*, p. 290.

proteção foi abrangendo mais riscos, de modo que hoje a Constituição garante proteção a vários riscos, decorrentes ou não da relação de trabalho, porquanto a seguridade social compreende, de acordo com art. 194 da CF, um conjunto integrado de ações destinadas a garantir não só a previdência, mas também a assistência social e a saúde, ou seja, é um sistema destinado a todas as pessoas.

Salienta-se que o risco, no âmbito do direito do trabalho, é protegido visando a recompensar os danos sofridos ou a que estão expostos os trabalhadores, no tocante à aposentadoria especial, o risco protegido, qual seja a saúde do trabalhador, decorre da exposição a agentes nocivos à saúde, como calor, ruído, agentes químicos e etc, em níveis de exposição acima do permitido pela legislação, os quais serão melhor detalhados no próximo capítulo.

3 O RISCO NA RELAÇÃO DE TRABALHO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

3.1 (re)compensação do risco na relação de trabalho

O risco da atividade exercida pelo trabalhador decorrente da relação de trabalho gera consequências reflexas no direito previdenciário, de modo que estão diretamente relacionados. Para (re)compensar os riscos sobre os quais os funcionários estão sujeitos ao desenvolver as atividades consideradas especiais, a legislação (CLT) confere ao empregado os adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade, atendidos os requisitos ali contidos.

A despeito disso, Alice Monteiro de Barros⁴⁷ faz uma importante observação sobre essa “recompensa”. Segundo a autora:

“É muito criticada a solução adotada pelo Brasil de compensar com remuneração *adicional* (monetização do risco) o trabalho em condições insalubres, perigosas ou danosas. Afirma-se que o procedimento implica venda da saúde do trabalhador e sugere-se a redução da jornada com maior período de descanso”.

No mesmo sentido, Sérgio Pinto Martins⁴⁸ afirma que o ideal seria que nenhum empregado tivesse que trabalhar em condições insalubres, tendo em vista ser prejudicial a sua saúde. No entanto, faz um contraponto, alegando que para o empregador é melhor pagar o adicional, devido ao seu valor irrisório, do que eliminar, na raiz, o elemento nocivo à saúde do trabalhador.

Segundo Sebastião Geraldo de Oliveira⁴⁹, diferentemente do Brasil, em países como o Canadá a lei sobre higiene e segurança do trabalho é bem mais rigorosa no sentido de tentar eliminar o problema pela raiz. Segundo o autor, na Holanda foi estabelecido que “os perigos para a segurança ou saúde dos trabalhadores deverão, na medida do possível, com caráter prioritário, prevenir-se na origem ou limitar-se o quanto seja possível”, o mesmo ocorrendo com a o Código do Trabalho do Paraguai. Sebastião Geraldo de Oliveira ainda vai além, defende a redução da jornada de trabalho para trabalhadores que se submetem a trabalhos insalubres:

⁴⁷ BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed. São Paulo: LTR. 2013. p. 841-842.

⁴⁸ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 30ª ed. São Paulo: Atlas. 2014. p. 725.

⁴⁹ OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 4ª ed. São Paulo: LTR. 2002. p. 112.

“Os trabalhadores expostos a agentes insalubres, perigosos ou penosos sofrem desgaste acentuados na luta contra os fatores nocivos à saúde. Para compensar tais agressões, a tendência moderna aponta no sentido de reduzir a jornada de trabalho, concedendo maior período de descanso e recuperação. Com isso, conjugam-se dois efeitos benéficos: menor tempo de exposição e maior período de descanso.

A solução retrógrada de compensar a agressão por adicionais (monetização do risco) vem sendo banida com energia pelos trabalhadores, sob a bandeira coerente de que “Saúde não se vende”. De fato, a crescente dignificação do trabalho repele a política de remunerar as agressões à saúde, acelerando o desgaste dos trabalhadores, consequentemente, apressando a sua morte.”⁵⁰

A proteção, ou mitigação, do risco está relacionada com a saúde e a proteção do trabalhador. Essa preocupação decorreu da série de acidentes de trabalho ocasionados ainda na época da Revolução Industrial, com o surgimento das máquinas. Sobre esse assunto dispõe Sérgio Pinto Martins:

“Até o início do século XVIII, não havia preocupação com a saúde do trabalhador. Com o advento da Revolução Industrial e de novos processos industriais – a modernização das máquinas -, começaram a surgir doenças e acidentes do trabalho. A partir desse momento, há necessidade de elaboração de normas pra melhorar o ambiente de trabalho em seus mais diversos aspectos, de modo que o trabalhador não possa ser prejudicado com agentes nocivos a sua saúde. O direito passou, então, a determinar certas condições mínimas que deveriam ser observadas pelo empregador, inclusive aplicando sanções para tanto e exercendo fiscalização sobre as regras determinadas.”⁵¹

Decorrente da relação trabalhista, as atividades de risco são compensadas pelos adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade, conforme detalhado a seguir.

3.2 Insalubridade

Para ter direito ao adicional de insalubridade faz-se necessário a exposição a agentes nocivos em limite de tolerância (concentração e intensidade) acima dos limites fixados na NR 15 do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Segundo Sérgio Pinto Martins⁵², entende-se por limite de tolerância a exposição a concentrações e intensidades, em grau máximo ou mínimo, a agentes nocivos que, em condições normais, não causem danos à saúde do trabalhador durante sua vida laboral.

⁵⁰ OLIVEIRA. *Op. cit.*, p. 113.

⁵¹ MARTINS. *Op. cit.*, p. 711.

⁵² *Ibidem.* p. 327.

Nestes termos é a Súmula 460 do Supremo Tribunal Federal – STF, segundo a qual, para efeito do adicional de insalubridade, a perícia judicial, em reclamação trabalhista, não dispensa o enquadramento da atividade entre as insalubres, que é ato de competência do Ministro do Trabalho e Previdência Social. No mesmo sentido é o que preconiza o art. 190 da CLT⁵³.

Acrescente-se que somente terá direito ao adicional de insalubridade (em percentuais distintos, a depender do grau de exposição) o trabalhador que esteja exposto a condições insalubres acima do limite de tolerância fixada na NR 15. A despeito disso, preconiza o art. 192 da CLT, é assegurada a percepção de 40% (grau máximo), 20% (grau médio) ou 10% (grau mínimo) **do salário mínimo** da região, a título de adicional de insalubridade.

3.2.1 Controvérsia acerca da base de cálculo

Sobre a vinculação ao salário mínimo, o STF, em maio de 2008, no julgamento de ação proposta por policiais militares de São Paulo, firmou o entendimento de que é inconstitucional a vinculação do adicional de insalubridade ao salário mínimo⁵⁴. O Pleno do STF negou provimento ao RE, declarando a não recepção, pela CF, da expressão “salário mínimo”, contida no art. 3º da Lei Estadual nº 432/1985 e editou a Súmula Vinculante nº 4:

Salvo os casos previstos na Constituição Federal, o salário mínimo não pode ser usado como indexação de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial.

O Tribunal Superior do Trabalho, ao analisar a tese de inconstitucionalidade do art. 192 (e por analogia o art. 193) da CLT deu nova redação à Súmula 228⁵⁵:

A partir de 9 de maio de 2008, data da publicação da Súmula Vinculante n. 4 do Supremo Tribunal Federal, o adicional de insalubridade será calculado sobre o salário básico, salvo critério mais vantajoso fixado em instrumento coletivo.

Acontece que essa Súmula foi objeto de reclamação perante o Supremo Tribunal Federal – STF, Rcl 6.266 - Relatoria Ministro Gilmar Mendes, o qual concedeu liminar suspendendo a aplicação de parte da Súmula 228 do TST, no que

⁵³ CLT. Art. 190: O Ministério do Trabalho aprovará o quadro das atividades e operações insalubres e adotará normas sobre os critérios de caracterização da insalubridade, os limites de tolerância aos agentes agressivos, meio de proteção e o tempo máximo de exposição do empregado a esses agentes.

⁵⁴ RE 565714, Relatoria Min. Cármen Lúcia, data de julgamento: 30/05/2008.

⁵⁵ CALVO, Adriana. *Manual de Direito do Trabalho*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 560.

se referia à base de cálculo, de modo que a redação da referida Súmula revelava aplicação indevida da Súmula Vinculante nº 4. Segundo Adriana Calvo⁵⁶, “no julgamento que deu origem à Súmula Vinculante nº 4, a Corte do STF entendeu que o adicional de insalubridade deve continuar sendo calculado com base no salário mínimo, enquanto não superada a inconstitucionalidade por meio de lei ou convenção coletiva.”

Tem-se, portanto, que a base de cálculo do adicional continua sendo o salário mínimo, a ser pago na proporção de 10, 20 ou 40%, a depender do grau de exposição ao agente nocivo.

3.2.2 Atenuação e/ou eliminação da insalubridade

Segundo o art. 191 da CLT, a eliminação ou a neutralização da insalubridade ocorrerá com a) a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância; b) com a utilização de equipamentos de proteção individual – EPI, que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância. Trata-se do denominado EPI Eficaz. Sobre esse assunto, Luciano Martinez⁵⁷ dispõe o seguinte:

“Para evitar qualquer discussão sobre a manutenção do adicional de insalubridade depois de exaurido seu fato gerador, o TST editou a Súmula 80 e fez anotar que a eliminação da nocividade mediante o fornecimento de equipamentos de proteção, individuais ou coletivos, seria capaz de eliminar o direito à percepção da vantagem aqui analisada.”

Estabelece a Súmula nº 80 do TST que a eliminação da insalubridade mediante fornecimento de aparelhos protetores aprovados pelo órgão do Poder Executivo exclui a percepção do respectivo adicional. Por outro lado, o simples fornecimento de EPI não afasta a eliminação do direito à percepção do adicional de insalubridade. Para que isso ocorra é necessária a inspeção por laudo pericial⁵⁸, de modo que fique evidenciado “o efetivo uso do dispositivo de proteção e a

⁵⁶ CALVO. *Op. cit.*, p. 560.

⁵⁷ MARTINEZ, Luciano. *Curso de Direito do Trabalho*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva. 2015. p. 329.

⁵⁸ TST. Orientação Jurisprudencial 165 da SDI-1: Perícia. Engenheiro ou Médico. Adicional de insalubridade e Periculosidade. Válido. Art. 195 da CLT. O art. 195 da CLT não faz qualquer distinção entre o médico e o engenheiro para efeito de caracterização e classificação da insalubridade e periculosidade, bastando para a elaboração do laudo seja o profissional devidamente qualificado.

implantação de uma consistente campanha educacional que objetive o seu efetivo uso⁵⁹. Esse é o entendimento preconizado na Súmula 289 do TST:

INSALUBRIDADE. ADICIONAL. FORNECIMENTO DO APARELHO DE PROTEÇÃO. EFEITO. O simples fornecimento do aparelho de proteção pelo empregador não o exime do adicional de insalubridade. Cabe-lhe tomar as medidas que conduzam à diminuição ou eliminação da nocividade, entre as quais as relativas ao isso efetivo do equipamento pelo empregado.

Perceba-se que, ao longo dos anos, o adicional de insalubridade foi sendo reduzido/limitado e, conseqüentemente, seus reflexos no direito previdenciário, a medida que se descaracteriza uma atividade insalubre, menos pessoas têm acesso ao benefício da aposentaria especial.

3.3 Periculosidade

Tendo em vista que o foco principal deste trabalho é a aposentadoria especial, que compreende apenas as atividades insalubres, será dado menor ênfase aos adicionais de periculosidade e penosidade.

O adicional de periculosidade está previsto no art. 193 da CLT. É regulamentado pela NR nº 16⁶⁰ que dispõe quais são as atividades consideradas perigosas. Assim como ocorre com o adicional de insalubridade, para ser considerado como atividade perigosa deve constar desta Norma, sem a qual não é devido o referido adicional. Segundo o art. 193 da CLT, considera-se atividade perigosa aquela que, por sua natureza, implique risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a: inflamáveis, explosivos, energia elétrica, sujeito a roubos a qualquer tipo de violência física nas atividades desempenhadas na área de segurança pessoal ou patrimonial (rol taxativo). E a comprovação, assim como o adicional de insalubridade, far-se-á por meio de perícia, seja por médico do trabalho ou por engenheiro do trabalho, nos termos do art. 195 da CLT.

Note-se que para a configuração do adicional faz-se necessário que a exposição aos agentes perigosos seja permanente e contínua. A exposição eventual ou, mesmo que contínua, porém por tempo reduzido, não enseja a percepção do adicional. Nestes termos é o que dispõe a Súmula 364 do TST:

⁵⁹ MARTINEZ. *Op. cit.*, p. 329.

⁶⁰ MINISTÉRIO DO TRABALHO. Norma Regulamentadora nº 16 – Atividades e Operações Perigosas. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR16.pdf>. Acesso em 20/04/2019.

ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. EXPOSIÇÃO EVENTUAL, PERMANENTE E INTERMITENTE. Tem direito ao adicional de periculosidade o empregado exposto permanentemente ou que, de forma intermitente, sujeita-se a condições de risco. Indevido, apenas, quando o contato dá-se de forma eventual, assim considerado o fortuito, ou o que, sendo habitual, dá-se por tempo extremamente reduzido.

A base de cálculo do adicional devido é de 30% sobre o salário básico, isto é, sem os acréscimos (gratificações, prêmios, participações etc) e o empregado pode optar, quando devido conjuntamente com o adicional de insalubridade, por um dos dois (Artigo 193, §§ 1º e 2º da CLT). Assim, a depender do salário do empregado, para ele é mais vantajoso optar pelo adicional de periculosidade, haja vista incidir sobre o salário básico, já que o adicional de insalubridade incide sobre o salário mínimo.

Exceção a essa regra fazia-se aos empregados que trabalhavam no setor de energia elétrica, para os quais a base de cálculo do adicional incidia sobre o salário básico e todos os seus componentes, assim, podia-se incluir na base de cálculo as gratificações, comissões, prêmios e participações, tendo-se em vista que a Lei nº 7.369/1985⁶¹ não estabelecia exclusão de parcelas salariais⁶², nos termos da Súmula 361 do TST:

ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. ELETRICITÁRIOS. EXPOSIÇÃO INTERMITENTE. O trabalho exercido em condições perigosas, embora de forma intermitente, dá direito ao empregado a receber o adicional de periculosidade de forma integral, porque a Lei n. 7.369, de 20 de setembro de 1985 não estabeleceu nenhuma proporcionalidade em relação ao seu pagamento.

No entanto, salienta-se que a Lei n. 7.369/85 foi revogada pela Lei 12.740/2012. Assim, a base de cálculo do adicional de periculosidade das pessoas que trabalhavam em atividades perigosas voltou a ser calculado em cima do salário básico, respeitado o direito adquirido daqueles trabalhadores que já vinham recebendo o referido adicional sobre toda a remuneração. No entanto, conforme salienta Carlos Henrique Bezerra Leite, a revogação “apresenta fortes indícios de inconstitucionalidade, por reduzir o valor social do trabalho dos trabalhadores do

⁶¹ Institui salário adicional para os empregados no setor de energia elétrica, em condições de periculosidade.

⁶² BARROS. *Op. cit.*, p. 626.

setor de energia elétrica e por violar o princípio da vedação do retrocesso social em relação a tais trabalhadores.”⁶³

Veja-se que não é necessária a exposição contínua ao trabalho perigoso, ao contrário do que ocorre com o adicional de insalubridade, basta que exista o risco, capaz de ceifar a vida do trabalhador, ou mutilá-lo. Martins explica que “o contrato permanente de que fala o art. 193 da CLT tem de ser entendido como diário, mesmo que seja feito por poucas horas durante o dia”.⁶⁴

Um aspecto importante do adicional de periculosidade, como já foi mencionado no tópico 1.4, é que ele não dá ensejo à aposentadoria especial. Isso porque, após a edição da Lei nº 9.032/1995, que deu origem ao § 4º da Lei 8.213/1991 (Plano de Benefícios da Previdência Social), apenas as atividades insalubres são passíveis de dar ensejo à aposentadoria especial. Assim, retirou-se do âmbito de proteção da aposentadoria especial as atividades penosas e perigosas, preservando-se os direitos adquiridos daquelas pessoas que à época da edição da Lei já haviam conquistado tal direito.⁶⁵

3.4 Penosidade

Em que pese constar previsão no art. 7º, XXIII, da Constituição Federal (direitos dos trabalhadores urbanos e rurais) para a instituição do adicional para as atividades penosas, esta lei ainda não foi editada. Portanto, o cenário atual é o seguinte: quem trabalha em atividades penosas tem direito ao referido adicional, porém até o momento não há norma legal disciplinando a matéria (base de cálculo, percentual, atividades consideradas penosas) como ocorre com o adicional de insalubridade e periculosidade, os quais estão disciplinados nas NR 15 e 16 do Ministério do Trabalho e Emprego, respectivamente. Trata-se de norma de eficácia limitada e esse direito somente poderá ser exercido com a edição da referida norma.⁶⁶

⁶³ LEITE, Carlos Henrique Bezerra Leite. Curso de direito do trabalho. 10ª ed. São Paulo: Saraiva. 2018. p. 484.

⁶⁴ MARTINS. *Op. cit.*, p. 725.

⁶⁵ MARCELO. *Op. cit.*, p. 39.

⁶⁶ LEITE. *Op. cit.*, p. 487.

Em que consiste as atividades penosas se não tem uma norma regulamentadora para defini-la? Segundo Martinez⁶⁷, o Decreto n. 53.831/1964 foi a primeira norma a definir, mesmo que de forma provisória, haja vista ter sido revogado pelo Decreto nº 62.755/1968, quais seriam os serviços considerados, insalubres, perigosos e penosos. Assim, era considerado como trabalho penoso: aqueles realizados em subsolos em operações de corte, furacão, desmonte e carregamento nas frentes de trabalho; trabalhos permanentes em locais de subsolo afastados das frentes de trabalho, galerias, rampas, poços, depósitos; docência; motoristas e cobradores de ônibus e etc.

Ainda segundo Luciano Martinez⁶⁸, após a Constituição de 1988, as primeiras experiências legislativas em torno do tema deu-se com a edição da Lei nº 7.850/1989, que considerava como atividade penosa aquela exercida pelos telefonistas, onde quer que fosse exercida. No entanto, essa norma também foi revogada pela lei n. 9.528/1997.

Devido à ausência de norma regulamentadora, apenas a doutrina engajou-se em definir os termos do que seriam consideradas como atividades penosas. Para Sebastião Geraldo Oliveira⁶⁹, “cada pessoa tem uma percepção particular do trabalho penoso, o que dificulta a formulação de um conceito que possa ser juridicamente aplicável”. Para Sebastião Geraldo Oliveira:

Os trabalhos insalubres e perigosos estão associados a determinados agentes agressivos que, normalmente, causam doenças ou acidentes. Entretanto, outros trabalhos, sem acarretar diretamente doenças, provocam desgastes e até envelhecimento precoce, em razão da natureza do serviço, da forma de execução, do esforço requerido, da intensidade das tarefas, ou do seu caráter repugnante, incômodo ou desagradável. São denominados trabalhos penosos, nos quais o agente agressivo é o próprio serviço que executa⁷⁰.

Nesse mesmo sentido é o que preleciona Luciano Martinez⁷¹, para o qual “essas condições de trabalho têm em comum o fato de exigirem esforço físico e/ou mental, provocarem incômodo, sofrimento ou desgaste da saúde. Elas podem provocar problemas de saúde que não são necessariamente doenças”. Afirma que,

⁶⁷ MARTINEZ. *Op. cit.*, p. 343.

⁶⁸ MARTINEZ. *Op. cit.*, p. 343.

⁶⁹ OLIVEIRA. *Op. cit.*, p. 185.

⁷⁰ *Ibidem.* p. 183.

⁷¹ MARTINEZ. *Op. cit.*, p. 344.

embora não haja definição legal, a penosidade é invocada nos tribunais para justificar o desgaste e o adoecimento do trabalhador submetido a certas atividades.

Visando à saúde e à segurança do trabalho Sebastião Geraldo Oliveira⁷² defende que o custo do adicional, caso fosse regulamentado, serviria de estímulo para que o empregador se adequasse às normas ergonômicas, pois, segundo ele, qualquer trabalho pode se tornar penoso em razão da utilização de mobiliários e assentos inadequados.

3.5 Reflexos trabalhistas na relação previdenciária

Os reflexos trabalhistas na relação previdenciária decorrem dos riscos próprios da atividade desenvolvida. Como decorrência desses riscos tem-se a proteção previdenciária que, no caso deste trabalho, decorrem das atividades insalubres, que dão ensejo à aposentadoria especial.

Aposentadoria especial, como o próprio nome revela, traz requisitos diferenciados para a sua concessão, todos autorizados pela CF, devido aos riscos que também são diferenciados.

O art. 201 da CF dispõe que é vedada a adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias aos beneficiários do RGPS, no entanto, faz ressalvas quanto os casos de exposição a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, foco deste trabalho, bem como aos segurados portadores de necessidades especiais.

Destaca-se que este trabalho tratar-se-á apenas da aposentadoria especial concedida aos segurados que preenchem os requisitos mínimos de contribuição em atividades consideradas insalubres.

⁷² OLIVEIRA. *Op. cit.*, p. 188.

4 APOSENTADORIA ESPECIAL

4.1 Conceito

A aposentadoria especial está prevista no art. 201, § 1º, da CF. Estabelece o referido artigo que é vedada a adoção de critérios e requisitos diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários, salvo os casos de atividades desenvolvidas sob condições adversas que prejudiquem a saúde ou integridade física. Assim, por ter um caráter diferenciado, a CF também estabeleceu critérios diferenciados para a sua concessão.

A natureza jurídica da aposentadoria especial é estabelecida pelo tempo de contribuição, qualificada em razão da nocividade da atividade desenvolvida. Segundo Herlly Huback Bragança⁷³, aproxima-se da aposentadoria por tempo de contribuição, haja vista ser o atingimento de determinado tempo de contribuição, embora reduzido, o seu plano de fundo.

O dano à saúde ou integridade física é presumido, ou seja, não há necessidade de comprovar a incapacidade para o trabalho⁷⁴. Basta comprovar que a atividade foi desenvolvida sob condições especiais, mais precisamente em ambientes insalubres, obedecidos o período de carência exigido na Lei nº 8.213/1991, que consiste no número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício (art. 24 da Lei nº 8.213/1991).

Nos moldes das regras atuais, não há idade mínima estabelecida para a concessão da aposentadoria, basta que o segurado preencha os requisitos de tempo de contribuição (carência, nos termos do art. II, da Lei 8.213/1991) e tempo de exposição aos agentes que prejudiquem a sua saúde ou a sua integridade física.

Também não há fator previdenciário (fórmula que leva em consideração a idade do trabalhador, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida, nos termos do art. 29, § 7º, da Lei 8.213/1991) que influencia no cálculo do benefício.

⁷³ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 178.

⁷⁴ *Ibidem*.

4.2 Evolução

A aposentadoria especial foi instituída, inicialmente, pelo art. 31 da Lei nº 3.807/1960, a qual era concedida ao segurado que preenchia os seguintes requisitos: mínimo de 50 anos de idade e 15 anos de contribuição (carência), desde que tenha trabalhado por 15, 20 ou 25 anos em serviços que, conforme a atividade profissional, fossem considerados penosos, insalubres ou perigosos⁷⁵. Veja-se que a aposentadoria especial foi estabelecida, inicialmente, com requisito de idade mínima, o que sofreu algumas alterações posteriores.

Em 1968, a Lei nº 5.440-A/1968 alterou o art. 31 da Lei 3.807/1960, suprimindo o requisito de idade de 50 anos e em 1964, com o Decreto 53.831, foi introduzida à legislação a relação de atividades prejudiciais à saúde e à integridade física, bem como dos agentes nocivos físicos, químicos e biológicos⁷⁶. Veja-se que aqui já não existia mais o requisito da idade mínima, o que persiste até os dias atuais, a qual está condicionada à pretensa reforma da previdência, proposta na EC nº 103/2019.

Em 1973, o art. 9º da Lei nº 5.890/1973 estabeleceu que a aposentadoria especial seria concedida ao segurado que contasse com, no mínimo, 5 anos de carência e trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos em atividades que, conforme a atividade profissional, eram consideradas insalubres, penosas ou perigosas, conforme decreto do Executivo⁷⁷. Tem-se, assim, a segunda alteração em relação à aposentadoria especial, a qual definia o tempo de carência de 5 anos.

O art. 202, II, da CF previa aposentadoria especial após 35 anos para o homem e 30 para a mulher ou, em tempo inferior, caso trabalhassem sujeitos a condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física definidas em lei, não mais em decreto do Executivo⁷⁸. Esse artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998. A matéria passou para o § 1º do art. 201 da CF, com a seguinte redação, que perdura até os dias de hoje, até que a reforma da previdência seja votada no Congresso Nacional (EC nº 103/2019):

⁷⁵ VIANNA. *Op. cit.*, 524.

⁷⁶ FERNANDO. *Op. cit.*, p. 27.

⁷⁷ VIANNA. *Op. cit.*, p. 524.

⁷⁸ MARTINS. *Op. cit.*, p. 353.

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

Conforme se observa da parte final do referido artigo, previu-se a edição de Lei Complementar para dispor da matéria em comento. No entanto, a Lei que trata dos requisitos para a aposentadoria especial é a Lei nº 8.213/1991 (Lei Ordinária), nos art. 57 e 58, bem como nos art. 64 a 70 do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999), que permanece em vigor até que seja editada e referida Lei Complementar.⁷⁹

Destaca-se que a outra forma de aposentadoria especial, qual seja, a aposentadoria especial destinadas aos portadores de deficiência, também prevista no art. 201 da Constituição Federal, não será tratada neste trabalho, haja vista seu foco ser a aposentadoria destinada aos segurados que trabalhem em condições prejudiciais à saúde.

4.3 Requisitos

Segundo Bragança⁸⁰, para a concessão da aposentadoria especial é necessário o atendimento ao binômio nocividade e permanência, sendo que o primeiro diz respeito à forma qualitativa e quantitativa, de modo que aquela representa os graus de tolerância e/ou limites permitidos pela legislação, e esta decorre da simples presença do agente nocivo à saúde. Já a permanência decorre do tempo de exposição nesses trabalhos, que podem ser de, no mínimo, 15, 20 ou 25 anos, conforme o estabelecido no art. 57 da Lei nº 8.213/91, o qual dispõe o seguinte:

A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

A carência exigida, conforme o disposto art. 25, II, da Lei nº 8.213/91, é de 180 contribuições mensais (15 anos), ou seja, é necessário que o segurado contribuía por pelo menos por 15 anos para o RGPS para ter direito ao benefício.

⁷⁹ MARTINS. *Op. cit.*, p. 373.

⁸⁰ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 179-180.

Impende destacar que o segurado aposentado nessa condição não pode voltar a trabalhar em ambientes insalubres⁸¹. Ora, faz todo sentido, haja vista que a intenção dessa aposentadoria é retirar a pessoa do ambiente insalubre. Destaca-se, no entanto, que o segurado aposentado nesta condição poderá exercer outra atividade, desde que não seja insalubre, diferentemente do que ocorre com a aposentadoria por invalidez, em que o segurado não poderá trabalhar de forma alguma.

A lei nº 8.213/91 não distingue qual a espécie de segurado que terá direito ao benefício da aposentadoria especial, de modo que se infere que poderá ser qualquer um deles. Para Sérgio Pinto Martins⁸², a condição fundamental é o trabalho comprovado em atividades que coloquem em risco a saúde e a integridade física do segurado.

4.4 Aposentadorias aos 15, 20 ou 25 anos de contribuição

Conforme o disposto no art. 57 da Lei 8.213/1991, a aposentadoria especial será devida ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a sua saúde pelo período de 15, 20 ou 25 anos, conforme dispuser a lei. O tempo de exposição aos agentes prejudiciais está disposto no Anexo IV do Regulamento da Previdência Social - RPS⁸³ (Decreto 3.048/1999).

Segundo o Anexo IV do RPS, a maior parte dos agentes confere direito ao benefício após decorridos 25 anos de contribuição nessas condições⁸⁴. Trata-se, em sua grande maioria, de exposição a componentes químicos, tais como arsênio, benzeno, cádmio, carvão mineral, chumbo, cloro, iodo, mercúrio, bem como seus compostos, dentre outros.

Conforme consta do Anexo IV do RGP, há apenas duas hipóteses para a aposentadoria de 20 anos de contribuição: exposição ao amianto (item 1.0.2) e mineração subterrânea cujas atividades sejam exercidas afastadas das frentes de produção (item 4.0.1).

⁸¹ MARTINS. *Op. cit.*, p. 374.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ PREVIDÊNCIA. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/23/1999/ANx3048.htm>. Acesso em 07/07/2009.

⁸⁴ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 180.

Há apenas uma hipótese para a aposentadoria de 15 anos de contribuição, trata-se de trabalhos em atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção, conforme item 4.0.2 do Anexo IV do RGP.

Salienta-se que, conforme item 1.0.0 do RGP, o rol de agentes nocivos é exaustivo, enquanto que o rol das atividades listadas, nas quais pode haver a exposição, é exemplificativo. Implica dizer que independe da atividade executada pelo beneficiário da aposentadoria especial, basta que haja exposição aos agentes nocivos à saúde ou à integridade física, conforme a tabela constante no Anexo IV do RGP.⁸⁵ Portanto, sem a inclusão do agente na lista não haverá a possibilidade de ser concedido o benefício.

Conforme destacado no item 1.4 deste trabalho, impende destacar que a Lei nº 8.213/1991 não se refere mais a atividades insalubres, penosas ou perigosas, mas sim a agentes físicos, químicos e biológicos que são prejudiciais à saúde ou a integridade física. No mesmo sentido, o art. 189 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT considera como atividades ou operações insalubres "aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos de saúde, acima dos limites de tolerância fixados".

Conforme dispõe o § 3º do art. 57 da Lei 8.213/1991, a concessão da aposentadoria especial está condicionada à comprovação do tempo de exposição aos agentes prejudiciais à saúde, de forma permanente, não ocasional nem intermitente, nos seguintes termos:

A aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto de Nacional do Seguro Social – INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudique a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.

Considera-se tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, nos termos do art. 65 do RGP, aquele em que a exposição do empregado, do trabalhador avulso ou do cooperado ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço.

⁸⁵ VIANNA. *Op. cit.*, p. 531.

Considera-se, ainda, trabalho permanente aos períodos de descanso determinados pela legislação trabalhista, inclusive férias, aos de afastamento decorrentes de gozo de benefícios de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez acidentários, bem como aos de percepção de salário-maternidade, desde que, à data do afastamento, o segurado estivesse em atividade considerada especial (art. 65, parágrafo único, do RGP).

O segurado deve estar diariamente exposto aos agentes prejudiciais à saúde (nocivos, físicos, químicos e biológicos). Caso preste serviço durante a jornada de trabalho apenas exposto parte aos agentes nocivos, que justifique a aposentadoria especial, parte em atividades sujeitas à aposentadoria comum, não fará jus à aposentadoria especial, tão somente a outras aposentadorias⁸⁶.

A comprovação dá-se mediante a apresentação pela empresa do formulário de Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), o qual apresenta o histórico laboral do trabalhador em determinada empresa, devendo constar dele informações como o resultado das avaliações ambientais, o nome dos responsáveis pela monitoração biológica e das avaliações ambientais, os resultados de monitoração biológica e os dados administrativos correspondentes (art. 68, § 9º, do RGP). O PPP é de responsabilidade da empresa, que deve manter o formulário do trabalhador atualizado, sob pena de se incorrer nas sanções previstas na legislação, conforme disposto no art. 68, § 8º, do RGP.

Por outro lado, o Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) representa o mapeamento das condições de trabalho de determinada empresa, o qual exige qualificação para a sua emissão, devendo ser emitido por um engenheiro de segurança do trabalho ou médico do trabalho⁸⁷.

4.5 Tecnologia de Proteção Individual ou Coletiva

Conforme o comando do art. 58, § 2º, Lei 8.213/1991, deverá constar do laudo técnico informações sobre a existência de tecnologia de proteção individual ou coletiva que diminua/atenua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento.

⁸⁶ MARTINS. *Op. cit.*, p. 376.

⁸⁷ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 181.

Trata-se do denominado “EPI Eficaz”, considerado este todo dispositivo ou produto, de uso individual utilizado pelo trabalhador, destinado à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no trabalho⁸⁸, de modo a eliminar ou reduzir a exposição a agentes nocivos, tais como luvas, botas, fones auriculares, enquadrando-os nos limites de tolerância⁸⁹. Entende-se como limite de tolerância, a concentração ou intensidade máxima ou mínima, relacionada com a natureza e o tempo de exposição ao agente, que não causará dano à saúde do trabalhador durante sua vida laboral⁹⁰.

Comprovado a eficácia do EPI afasta-se a concessão da aposentadoria especial, haja vista, conforme sedimentado na jurisprudência, o EPI eliminar ou até mesmo afastar o risco de exposição aos agentes. Conforme destaca Sérgio Pinto Martins⁹¹, o empregado não estará exposto aos referidos agentes, nem haverá prejuízo à sua saúde ou integridade física. Sebastião Geraldo Oliveira⁹² faz uma crítica a essa “neutralização”, no sentido de que a medida mais eficaz de combate ao agente nocivo seria a sua completa eliminação, no entanto ela é mais radical e nem sempre é possível.

A utilização do EPI somente deveria ocorrer depois de esgotados todos os meios conhecidos para a eliminação/redução do risco⁹³, no entanto, conforme destaca Sebastião Geraldo Oliveira⁹⁴, a realidade brasileira praticamente ignora a ordem de preferência (primeiro: eliminação do risco; segunda: eliminação da exposição do trabalhador ao risco; terceiro: isolamento do risco; e quarto: proteção do trabalhador⁹⁵) e já utiliza o EPI como primeira opção. Segundo o autor:

“Desenvolveram-se mais técnicas e equipamentos para conviver com o agente agressivo, esquecendo-se da meta de eliminá-lo. Em vez de segregar o agente nocivo, segrega-se o trabalhador que tem os sentidos limitados pela utilização incômoda dos equipamentos de proteção.”⁹⁶

⁸⁸ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria nº 3.214/1978. NR 6. Item 6.1.

⁸⁹ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 181.

⁹⁰ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria nº 3.214/1978. NR 15. Item 15.1.5.

⁹¹ MARTINS. *Op. cit.*, p. 376.

⁹² OLIVEIRA. *Op. cit.*, p. 355.

⁹³ MINSITÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria nº 3.214/1978. NR 4. Item 4.12 b.

⁹⁴ OLIVEIRA. *Op. cit.*, p. 357.

⁹⁵ *Ibidem.* p. 355.

⁹⁶ *Ibidem.* p. 357.

Por fim, o EPI deve ser apto a controlar, reduzir ou eliminar o agente agressivo à saúde, de modo que o simples fornecimento, sem a devida utilização efetiva do equipamento/material, não retira o caráter nocivo da atividade pelo empregador, nos termos da Súmula 289 do TST. No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, que fixou duas teses no ARE 664335:

uma no sentido de que “se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade, não haverá respaldo à concessão constitucional de aposentadoria especial”. E a outra de que “na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), no sentido da eficácia do Equipamento de Proteção Individual (EPI), não descaracteriza o tempo de serviço especial para a aposentadoria”⁹⁷

Adriane Bramante de Castro Ladenthin faz uma crítica muito válida ao EPI, no sentido de que apesar de os empregados receberem os equipamentos destinados à sua proteção, não os retira do ambiente nocivo, o que ocasiona, na prática, a ineficácia desses equipamentos.⁹⁸

4.6 Cálculo do benefício

Atualmente o cálculo do benefício consiste numa renda mensal de 100% do salário de benefício (art. 57, § 1º, Lei 8.213/1991), que consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, nos termos do art. 29, II, da Lei nº 8.213/1991. Salienta-se que a alíquota leva em consideração vários fatores como expectativa de sobrevida do segurado, tempo de contribuição, idade no momento da aposentadoria, etc.

O art. 29-C da Lei nº 8.213/1991 dispõe que o segurado aposentado por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário - FP, que leva em consideração vários fatores como expectativa de sobrevida do segurado, tempo de contribuição, idade no momento da aposentadoria (art. 29, § 8º, Lei 8.213/1991). Neste caso, o segurado somente fará uso do FP quando for

⁹⁷ STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=281259>. Acesso em 17/07/2019.

⁹⁸ LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. Sugestões para uma reforma da previdência social. In: KOSUGI, Dirce, Namie (coord). *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018. p. 64-67.

benéfico a ele. Por se tratar de um benefício que visa substituir os rendimentos do segurado, a renda não poderá ser inferior ao salário mínimo.⁹⁹

Em que pese essa norma constar da Lei nº 8.213/91, a PEC tornará mais rígida a regra do cálculo do benefício, haja vista que trará em seu texto a fórmula a ser utilizada, o que tornará mais difícil o processo para se alterar, porquanto somente outra PEC poderá alterar dispositivo da Constituição. A renda mensal passará a ser de 60% do salário de benefício, acrescentando-se 2% a cada ano trabalhado, o que demonstra a rigidez do cálculo do benefício, tendo em vista que o segurado não terá tempo hábil para usufruir desta aposentadoria, pois, para receber o benefício integral, terá que trabalhar por 40 anos.

4.7 Conversão do tempo especial em comum

No caso daqueles segurados que atuem em duas ou mais atividades sucessivamente sujeitas a condições especiais, que sejam, ou venham a ser prejudiciais à saúde ou à integridade física, sem completar em qualquer delas o prazo mínimo exigido para a aposentadoria especial, poderá, atualmente, somar os períodos trabalhados, após conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, considerando-se a atividade preponderante (art. 66, RGP). É como se fosse um tempo que valesse mais devido às consequências advindas do trabalho em condições especiais.

Nestes casos, de conversão de tempo especial em especial, nos termos do art. 66, § 2º, RGP a conversão será feita seguindo a tabela abaixo:

Tempo a Converter	Multiplicadores		
	Para 15	Para 20	Para 25
De 15 anos	-	1,33	1,67
De 20 anos	0,75	-	1,25
De 25 anos	0,60	0,80	-

⁹⁹ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 183.

Herlly Huback Bragança define atividade preponderante como aquela que, após a conversão para um mesmo referencial, tenha maior número de anos, exemplificando da seguinte maneira:

“Imagine-se que um segurado exerceu por dez anos a atividade especial que lhe daria direito à aposentadoria especial aos 15 anos de contribuição. Depois passou a exercer a atividade especial de 25 anos por cinco anos. Como não completou em nenhuma atividade especial o tempo mínimo, os períodos serão somados após a conversão, considerada a atividade preponderante. Convertendo-se para a atividade de 15 anos, o tempo total soma 13 anos ($10 + 5 \times 0,60$). Convertendo-se para a atividade de 25 anos, o tempo total de atividade especial é de 21,7 anos ($5 + 10 \times 1,67$), que é a preponderante”.¹⁰⁰

Note-se que a redação original do § 3º do art. 57 da Lei 8.213/1991 permitia a conversão do tempo de maneira alternada, tanto de especial para comum como vice-versa. No entanto, conforme a redação do § 5º da referida Lei, alterada pela Lei nº 9.032/1995, somente é possível a conversão do tempo de trabalho exercido de forma especial para comum.

O art. 70 do RGP permite a conversão do tempo trabalhado em tempo de atividades especiais para tempo de atividades comuns, no entanto, não existe previsão legal, de forma que o regulamento seria ilegal. Entretanto, por ser mais benéfico ao segurado vem sendo utilizado ao argumento de que entendimento contrário implicaria cancelamento de milhares de benefícios concedidos.¹⁰¹ Nesse mesmo sentido, Herlly Huback Bragança afirma que a incompatibilidade se dá devido ao fato de que após a edição da Lei nº 9.032/1995 passou-se a exigir a efetiva exposição a agentes nocivos¹⁰².

Nos termos do art. 70 do RGP, a conversão do período trabalhado em atividades especiais para atividades comuns observará o seguinte:

Tempo a converter	Multiplicadores	
	Mulher (para 30)	Homem (para 35)
De 15 anos	2,00	2,33

¹⁰⁰ BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 184.

¹⁰¹ VIANNA. *Op. cit.*, p. 529.

¹⁰² BRAGANÇA. *Op. cit.*, p. 187.

De 20 anos	1,50	1,75
De 25 anos	1,20	1,40

Ressalte-se que a reforma da previdência aprovada suprimiu essa possibilidade de conversão do tempo especial em comum. Isso significa uma perda imensurável para o trabalhador, uma vez que para ter direito à aposentadoria especial, o segurado somente a conseguirá caso complete todo o tempo exigido (15, 20 ou 25 anos) no regime de exposição, conjugada a uma regra de pontos¹⁰³, tornando praticamente impossível a sua concessão, haja vista um trabalhador poder mudar de atividade ao longo de sua jornada de trabalho.

¹⁰³ A partir de janeiro de 2020, essas pontuações serão acrescidas de um ponto, até atingir 89, 93 ou 99 pontos, respectivamente, para as aposentadorias especiais de 15, 20 ou 25 anos (item 77 da PEC nº 6/2019).

5 REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO TOCANTE À APOSENTADORIA ESPECIAL (EC Nº 103/2019) E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

5.1 Justificativas para a reforma

Foi aprovada na Câmara dos Deputados, em julho de 2019, em primeiro turno, a EC nº 103/2019, referente à reforma da previdência, que vem sendo discutida desde o governo de Michel Temer (inicialmente, PEC nº 287/2016). No entanto, impende destacar que, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, uma tentativa de reforma da previdência vem sendo intentada desde a década de 1990, passando pelos governos Fernando Henrique Cardoso – FHC, Lula, Dilma, Michel Temer e por fim Jair Bolsonaro¹⁰⁴. Ainda, segundo dados do IPEA, citando estudo da Federação Internacional dos Administradores de Fundo de Pensão – FIAP, essa é uma tendência mundial, pelo menos 76 países aumentaram a taxa de contribuição previdenciária¹⁰⁵.

De acordo com a exposição de motivos da EC nº 103/2019¹⁰⁶, embora a Constituição tenha sofrido diversas alterações ao longo dos anos (Emendas Complementares nº 18, 20, 41, 45, 47 e 70), a sociedade ainda convive com problemas relacionados à previdência e assistência social, não entendendo aos princípios constitucionais da igualdade e distribuição de renda. Aduz que a Previdência consome mais da metade do orçamento da União e, desta forma, sobra pouco espaço para investimentos em saúde, educação, infraestrutura e segurança.

Os principais pilares que justificam a reforma consistem nos seguintes pontos:

- a) **transição demográfica e mudanças na sociedade**. A população está envelhecendo, o que demandará mais cuidados com saúde, previdência e assistência social, que permitam a manutenção do nível de renda em meio à perda da capacidade laboral¹⁰⁷;

¹⁰⁴ IPEA. Previdência: Tendências Internacionais das Reformas. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8580/1/NT_49_Disoc_Previd%C3%Aancia.pdf. Nº 49, p. 3. Acesso em 22/07/2019.

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 9.

¹⁰⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. p. 42. Acesso em 22/07/2019.

¹⁰⁷ *Ibidem*. p. 46.

- b) **crescimento do total de idosos**. Segundo a exposição de motivos¹⁰⁸, em 2060 a população com 65 ou mais praticamente será triplicada, e a com mais de 80, quintuplicada, o que representará 1/3 da população brasileira. Por isso a necessidade de readequar o orçamento hoje;
- c) **fim do bônus demográfico**. A relação da população em idade ativa, ou seja, 15 a 64 anos, terá diminuído até 2060. Verificou-se, segundo a exposição de motivos¹⁰⁹, que o ápice da participação da população ativa deu-se em 2017 (69,5%), e tende a cair continuamente até 2060 (59,8%), o que acarretará maior dependência nas próximas décadas, gerando maior despesa para a Seguridade Social;
- d) **diminuição da taxa de fecundidade**. Significa que as mulheres estão tendo menos filhos. Segundo a exposição de motivos¹¹⁰, em 1960, as mulheres tinham em torno de 6 filhos, reduzindo-se a, atualmente, 1,88 filhos por mulher e, até 2060, espera-se que esse número seja reduzido para 1,66 filho por mulher;
- e) **aumento da expectativa de vida ao nascer**. A expectativa de vida do brasileiro, em 2017, era de 76 anos e, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹¹¹, deve alcançar 81 anos em 2060;
- f) **aposentadorias precoces**. No RGPS ainda há a possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição, o que acarreta aposentadorias precoces, aos 55 e 52 anos para homens e mulheres, respectivamente;
- g) **deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários**. Como último ponto da exposição de motivos tem-se que a relação de contribuintes para beneficiários é de 2 para 1, ou seja, dois contribuem para um aproveitar os benefícios, enquanto que, a partir de 2050, a relação será abaixo de 1, ou seja, haverá mais beneficiários do que contribuintes e, mesmo que se reduza a informalidade, o cenário ainda será desfavorável.

¹⁰⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ibidem*. p. 42.

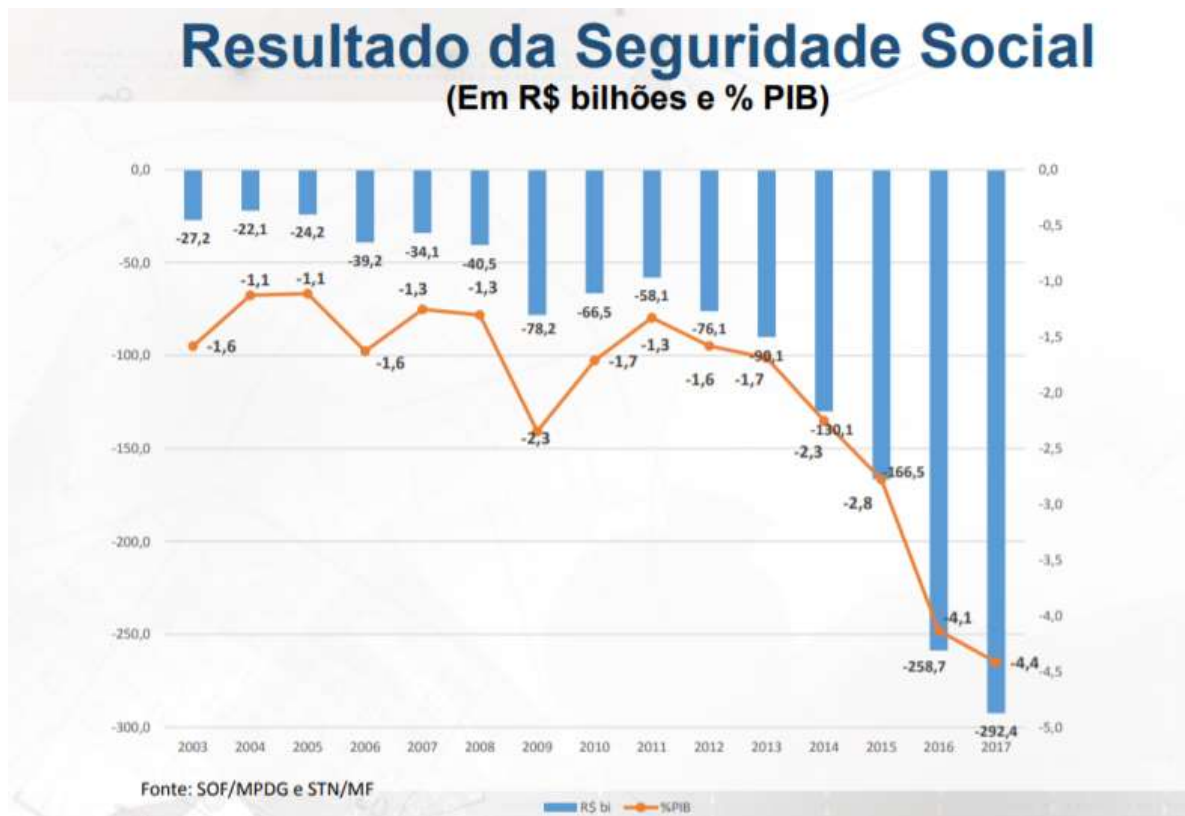
¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*. p. 47-48.

Todos esses fatores, segundo a exposição de motivos, contribuem para o elevado patamar das despesas previdenciárias, o que tem se mostrado insustentável, sobretudo porque, se somadas as despesas previdenciárias com os gastos com folha de pagamento de ativos e inativos da Administração Pública atinge-se a casa dos 70% da despesa primária, o que sobriaria uma parcela muito pequena para investir em outros setores¹¹².

Segundo o Balanço da Seguridade Social¹¹³, elaborado anualmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG, publicado em 08/03/2018, o déficit das contas públicas estimado era de R\$ 292,4 bilhões, resultante da diferença R\$ 657,9 de receitas e R\$ 950,3 de despesas com os benefícios. Essa é uma tendência, segundo dados do Governo, que se apresenta a muito tempo, conforme o gráfico abaixo extraído do mesmo documento:



É baseada nessas alegações que entidades como a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e a Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência – CIPREV contestam esses dados apresentados,

¹¹² *Ibidem*. p. 51.

¹¹³ MPOG. *Balanço da Seguridade Social*. Brasília. 2018. p. 7.

demonstrando que a seguridade, em contraposição aos dados do governo, é superavitária há muitos anos e, conforme dispõe a CPIPREV, “em momento algum, esses recursos foram segregados ou capitalizados para o custeio de eventuais déficits futuros”¹¹⁴.

Outro ponto que foi bastante noticiado nas mídias, bem como evidenciado na exposição de motivos da reforma da previdência é que esta é necessária para restabelecer a equidade e a justiça social, haja vista haver uma disparidade de distribuição de renda entre a classe mais rica e a mais pobre. Neste contexto, segundo a exposição de motivos¹¹⁵, os ricos tendem a se aposentar mais cedo e com maiores valores de benefício enquanto a classe mais pobre tende a se aposentar mais tarde e com menores valores dos benefícios.

Perceba-se que as justificativas foram muito superficiais. Quanto à aposentadoria especial, as justificativas são mais brandas ainda, não houve sequer justificativas plausíveis, mediante estudo técnico, para a implementação de idade mínima, demonstrando não haver mais risco advindo da exposição ao agente nocivo e a idade mínima, de modo que a aposentadoria especial deva se submeter, como as demais aposentadorias, à idade mínima.

5.2 Alterações sugeridas na EC nº 103/2019 referente à aposentadoria especial

Dentre as alterações sugeridas para a aposentadoria especial, já votadas e aprovadas na Câmara dos Deputados, podem ser destacados os seguintes pontos: a) idade mínima de 55, 58 e 60 anos para as aposentadorias de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente; b) conjugação, como critério de concessão, de pontos e tempo de efetiva exposição; c) regras transitórias; d) cálculo de benefício; e) proibição de conversão do tempo especial. Apesar desses pontos, consta da exposição de motivos o seguinte, sobre os quais serão discorridos adiante:

77. A aposentadoria especial continua sendo garantida aos segurados filiados ao RGPS até a data de publicação desta Emenda, cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação de agentes, vedada

¹¹⁴ CPIPREV. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)*. Relatório final. 2017. p. 73.

¹¹⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Op. cit.*, p. 53-54. Acesso em 22/07/2019.

a caracterização por categoria profissional ou ocupação, considerando-se a regra de pontos, quando o total da soma resultante de sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição, para ambos os sexos, forem de: 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição, para a aposentadoria especial de 15 anos; 76 pontos e 20 anos de efetiva exposição, para a aposentadoria especial de 20 anos; e 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição, para a aposentadoria especial de 25 anos. A partir de janeiro de 2020, essas pontuações serão acrescidas de um ponto, até atingir 89, 93 ou 99 pontos, respectivamente, para as aposentadorias especiais de 15, 20 ou 25 anos (**Grifei**)¹¹⁶.

Ressalte-se que esse é o texto constante da exposição de motivos da EC nº 103/2019. No entanto, tramita no Senado Federal a PEC nº 133/2019, denominada PEC Pararela, com o objetivo de incluir na reforma da previdência os Estados e os Municípios. Na exposição de motivos, que tem como relator o Senador Tarso Jereissati, adverte-se que a regra de pontos proposta, nos termos do art. 21 da EC 103/2019, é suficiente e que não há necessidade de se acrescentar mais pontos anualmente na regra transitória, propondo-se a supressão do § 1º do art. 21 da PEC 06/2019 (EC 103/2019).¹¹⁷

5.2.1 Idade mínima

De acordo com o art. 25 da PEC nº 06/2019 (EC 103/2019) fixou-se idade mínima para a concessão da aposentadoria especial. A idade mínima será de 55, 58 e 60 anos para as aposentadorias de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente.

Essa alteração descaracteriza por completo a finalidade da aposentadoria especial, que é a retirada mais cedo do trabalhador do ambiente nocivo à sua saúde, descaracterizando a proteção previdenciária dada a esses trabalhadores e tornando mais difícil o acesso a esse benefício, porque esse trabalhador, apesar de ter atingido o tempo de exposição (15, 20 ou 25 anos), terá que aguardar a idade mínima e, em muitos casos nem fará diferença, aposentando-se de acordo com as regras gerais ou, ainda, na pior das hipóteses, poderá nem atingir a idade mínima, morrendo antes. Frise-se que, de acordo com o Manual da Aposentadoria Especial, elaborado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS¹¹⁸, esse benefício tem (e, no entanto, perderá) “características preventiva e compensatória, vez que busca

¹¹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Op. cit.*, p. 59. Acesso em 15/08/2019.

¹¹⁷ SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1568849136073&disposition=inline>. p. 48-49. Acesso em 18/09/2019.

¹¹⁸ INSS. *Manual de Aposentadoria Especial*. Brasília. 2018. p. 6.

diminuir o tempo de trabalho do segurado que, sujeito a condições especiais exerce ou exerceu atividade que, pela sua natureza, pode causar danos à saúde ou integridade”.

Relevante crítica se faz a essa alteração. Não houve, por parte do governo, nenhuma justificativa plausível sobre a inclusão de idade mínima entre os requisitos, ou seja, não houve estudo técnico que demonstrasse essa real necessidade. Ora, em que pese a população estar envelhecendo, o que, de fato, demandará mais cuidados (despesas) por parte do Estado para suprir as necessidades da sociedade, o risco protegido inerentes à aposentadoria especial não mudou, permanece o mesmo, qual seja, retirar do ambiente de trabalho o segurando submetido a condições que prejudique a sua saúde. Portanto, trabalhar por mais tempo nesses ambientes não trará benefício algum para o segurado, pelo contrário, estará mais tempo exposto às substâncias ou ao ambiente do qual deveria se afastar para proteger a sua saúde. Dessa forma o governo praticamente retirou o caráter especial desta aposentadoria e a igualou às demais. Não faz sentido inserir o critério de idade quando o dano sofrido independe desta, mas sim dos danos causados pela exposição aos agentes danosos à saúde. Nas palavras de Adriane Bramante de Castro Ladenthin

A idade mínima sempre foi uma preocupação do legislador, desde que o benefício foi instituído. No entanto, nunca foi realizado um estudo técnico sobre os prejuízos efetivamente causados aos trabalhadores que exercem suas atividades expostos a agentes agressivos prejudiciais à saúde ou à integridade física. (grifei)¹¹⁹

De acordo com dados analisados por Adriane Bramante de Castro Ladenthin, no ano de 2014 foram concedidas 6.703 aposentadorias especiais de 15 anos, 222 aposentadorias de 20 anos e apenas 59 aposentadorias de 15 anos¹²⁰. Veja-se que a quantidade de aposentadorias concedidas, em relação às demais aposentadorias, é ínfima e não terá tanto impacto no orçamento da previdência, visto ser esse um dos argumentos apresentados pelo governo para a reforma. Tem-se, portanto, que essa alteração mostra-se um tanto desarrazoada e distorce completamente a realidade do segurado e tem a finalidade apenas de reduzir direitos.

¹¹⁹ LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *A reforma da previdência na aposentadoria especial*. São Paulo: LTr. 2019. p. 15.

¹²⁰ *Ibidem*.

Importante salientar que a justificativa para a implementação da idade sem nenhum critério objetivo, baseado em estudo técnico, atestando que as condições no ambiente não são mais prejudiciais à saúde, não se sustenta, inclusive porque a aposentadoria especial é financiada por recursos próprios, por meio do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT-Especial), incidente sobre a remuneração do segurado, cujas alíquotas serão acrescidas de 12, 9 ou 6% conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria após 15, 20 ou 25 anos, respectivamente, nos termos do § 6º e 7º do art. 57 da Lei 8.213/1991. Ressalte-se que o financiamento desse benefício parte do empregador, e sua finalidade é financiar a aposentadoria especial, ou seja, o recurso financeiro desse direito não sai dos cofres do governo, o que não justifica aumentar a idade deliberadamente, sem uma argumentação válida baseada em estudo técnico, reforçando o argumento de que a reforma, no tocante à aposentadoria especial, visa somente à retirada de direitos.

5.2.2 Cálculo de benefício

Outro ponto que dificultará a o acesso pleno a esse benefício é o novo modelo de cálculo sugerido na EC nº 103/2019. Hoje o segurado recebe 100% do salário base, que consiste na média das 80% maiores contribuições. De acordo com o § 4º do art. 21 da PEC nº 06/2019 (EC nº 103/2019), o valor da aposentadoria consistirá em 60% da média de todas as contribuições - o que representará uma queda considerável no valor final, tendo em vista que, geralmente, os primeiros salários da vida laboral de uma pessoa são os menores -, acrescidos de 2% a cada ano trabalhado que ultrapassar os 15 ou 20 anos de contribuição. Ressalte-se que essa regra do cálculo é a mesma para as demais aposentadorias, constante do item 68 da PEC 06/2019 (EC nº 103/2019).

Essa alteração inviabilizará que o segurado receba a totalidade do benefício e, mais uma vez, descaracterizará o intuito da aposentadoria especial. Conforme apontado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Considerando que, atualmente, o aposentado especial tem direito a 100% do salário benefício, calculado pela média "aumentada", imediatamente após o cumprimento do tempo na atividade especial, verifica-se que a PEC despreza a diferenciação destinada a resguardar as condições de vida de

quem trabalha em situações prejudiciais à saúde ou com risco à integridade física, uma vez que esses trabalhadores só poderão alcançar 100% da média, e rebaixada, do salário de contribuição se contribuírem por 40 anos, como os demais (ou 35, no caso dos que têm direito à aposentadoria após 15 anos efetivos na atividade de risco).¹²¹

Em outras palavras, essa alteração importa em mais tempo de trabalho pelo segurado que, pelas condições especiais de trabalho a que foi submetido ao longo do tempo, deveria se aposentar mais cedo, descaracterizando a aposentadoria especial e incorrendo em patente retrocesso social.

Ressalte-se que, ao dificultar o acesso à integralidade do cálculo da aposentadoria especial, o Governo está, por um lado, assegurando o direito com uma mão, mas retirando com outra, uma vez que o cálculo proporcional praticamente elimina a vantagem da aposentadoria especial, que é aposentar-se em menor tempo.

5.2.3 Regras transitórias

Em seu art. 21, a PEC 06/2019 define as regras de transição para os trabalhadores que já possuem tempo de contribuição especial na data da promulgação da PEC. Há somente uma opção disponível para aqueles segurados que estão próximos de atingir os requisitos por ocasião da aprovação da PEC. Eis mais um ponto que dificultará, senão, eliminará o acesso a esse benefício.

Para esses segurados, aplicam-se as regras de pontos conjugados com a idade e o tempo de contribuição, sendo de 66 pontos para a aposentadoria de 15 anos, 76 pontos para a aposentadoria de 20 anos e 86 para a aposentadoria de 15 anos. Ainda, de acordo com art. 21, § 1º, a partir de 2020 essa pontuação será acrescida de um ponto a cada ano até atingir 89, 93 e 99, respectivamente. No entanto, observe-se que esse parágrafo poderá ser suprimido pela PEC nº 133/2019 (PEC Paralela), em trâmite no Senado Federal.¹²²

A regra de transição foi bastante rígida para os segurados que se encontram nessa situação, haja vista que a idade passa a ser preponderante, e a cada ano aumentar-se-á a pontuação e, conseqüentemente, a idade, o que se imputa será

¹²¹ DIEESE. *PEC 06/2019 e a aposentadoria especial no regime de previdência social*. Nota Técnica nº 210. Brasília. 2019. p. 8.

¹²² SENADO FEDERAL. *Op. cit.*, Acesso em 18/09/2019.

muito difícil alcançar os requisitos. Veja-se o quadro elaborado pelo DIEESE a despeito do impacto da transição na aposentadoria especial¹²³:

Impacto da regra de transição para o benefício da aposentadoria especial

Situação do trabalhador		Regras Vigentes em maio de 2019		Regra de Transição PEC 06/2019		
Idade Atual	Tempo de exposição	Ano aposentadoria	Valor da Aposentadoria (80% maiores contribuições)	Ano aposentadoria	Valor da Aposentadoria (todas as contribuições)	Anos de trabalho adicionais
43	24	2020	100%	2035	100%	15
45	24	2020	100%	2034	98%	14
47	24	2020	100%	2033	96%	13
49	24	2020	100%	2032	94%	12
51	24	2020	100%	2030	90%	10
53	24	2020	100%	2028	86%	8
55	24	2020	100%	2026	82%	6
57	24	2020	100%	2024	78%	4
59	24	2020	100%	2022	74%	2
61	24	2020	100%	2020	70%	0

Fonte: PEC 06/2019

Elaboração: DIEESE

Nota: as simulações consideram idades exatas e anos inteiros, isto é, sem frações de meses e dias.

Veja-se que na situação hipotética apresentada pelo DIEESE faltaria um ano para o segurado (homem ou mulher, pois não há diferenciação na idade) se aposentar pelas regras da aposentadoria especial ainda vigente. No entanto, pelas regras da PEC 06/2019 esse segurado teria que trabalhar mais 13 anos para ter direito ao benefício, e ainda assim não conseguiria atingir a totalidade do valor do benefício, o que só aconteceria aos 61 anos de idade. Perceba-se que não há muita diferença entre a aposentadoria especial e a aposentadoria por idade, por exemplo, o que frustra o caráter especial dessa aposentaria. Sobre esse ponto, dispõe o DIEESE:

Pelo até aqui exposto, constata-se que não há transição de fato para esses trabalhadores, uma vez que, de acordo com a proposta, o tempo de exposição será submetido à idade mínima progressiva. A única “transição” à vista será a de uma condição que protege trabalhadores e trabalhadoras da exposição, por longos períodos, a situações de risco à integridade física ou insalubres, para outra que, pelo contrário, alonga essa penosa circunstância até idade avançada.

Todas as mudanças propostas, portanto, destroem o sentido da aposentadoria especial que busca, de forma preventiva, reduzir o tempo de trabalho realizado sob condições danosas à saúde ou à integridade física do

¹²³ DIEESE. *Op. cit.*, p. 9.

trabalhador. Se aprovadas, essa modalidade claramente deixará de existir.¹²⁴

Note-se que não há muita diferença entre essa regra e a regra estabelecida para as demais aposentadorias, cujo fator de maior importância é o atingimento da idade, o que se denotam regras muito rígidas para o novo alcance dos requisitos. Por exemplo, as mulheres aposentar-se-ão aos 62 anos pela aposentadoria por idade, nesse mesmo exemplo dado pelo DIEESE o segurado, se fosse mulher, aposentar-se-ia aos 61 anos para ter direito à totalidade do benefício. E qual a diferença entre as duas aposentadorias? Nenhuma. Não fará diferença na vida dessa mulher que trabalhou por muitos anos em atividades prejudiciais a sua saúde, pelo contrário, terá que trabalhar mais tempo exposta a agentes nocivos que poderão, efetivamente, danificar sua saúde e esse não é o objetivo da aposentadoria especial. Neste caso, não há a função preventiva, característica da aposentadoria especial. Isso sem contar que para a aposentadoria de 15 anos é muito mais grave, pois pressupõe a retirada do trabalhador muito mais cedo para evitar danos mais graves à sua saúde.

Giuliano TERNI leciona que, perante o princípio da vedação do retrocesso, normas que estabeleçam regras de transição podem ser submetidas à presunção relativa de constitucionalidade, ou até mesmo à inconstitucionalidade por omissão, caso aumente de maneira desproporcional os requisitos da aposentadoria para o segurado que esteja próximo a atingir os requisitos¹²⁵, o que fica bem evidente neste caso apresentado, pois o segurado terá que trabalhar por mais treze anos para ter direito à aposentadoria especial e o pior, não terá muita diferença em relação à aposentadoria por idade.

5.2.4 Proibição de conversão do tempo especial em comum

De acordo com as regras atuais para a aposentaria especial, e conforme tratado no item 3.7 deste trabalho, é possível a conversão do tempo especial em tempo comum, que consiste na soma dos períodos trabalhados (em condições especiais e comum), após conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade

¹²⁴ DIEESE. *Op. cit.*, p. 12.

¹²⁵ TERNI, Giuliano. Retrocesso social e a expectativa de direito na esfera previdenciária. In: KOSUGI, Dirce Namie (coord) *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018. p. 53-56.

comum, considerando-se a atividade preponderante (art. 66, RGP). De acordo com essa regra, o tempo trabalhado em condições especiais que prejudique a saúde vale mais do que o tempo trabalhado em condições normais, o que faz todo sentido, haja vista que o tempo em que o segurado trabalhou nestas condições não volta atrás, não poderá ser recompensado de outra forma.

O art. 25, § 2º da PEC nº 6/2019 (EC nº 103/2019) admite essa regra somente até a promulgação da PEC, sendo vedada após essa data, ou seja, após a promulgação somente será considerado para fins de aposentadoria especial o período trabalhando totalmente em condições que efetivamente prejudiquem a saúde. Isto é, o período trabalhado em condições especiais que seja sucedido por outro de condições normais será perdido, o segurado terá que cumprir os requisitos de acordo com as regras das demais aposentadorias.

Essa regra não preserva o direito adquirido das pessoas que trabalham nessas condições, mas que, após a promulgação da PEC, ainda não atingiram os requisitos de acordo com as novas regras, importa em retrocesso social, o dano da aposentadoria especial é presumido, ou seja, não há necessidade de comprovar que houve alguma piora ou dano na saúde do trabalhador para ter direito, a mera exposição aos agentes nocivos à saúde por determinado é suficiente para dar ensejo à aposentadoria especial. Sem contar que o tempo trabalhando nessas condições não volta atrás, não se recompensa. A forma que o legislador achou para recompensar, não em termos de saúde, mas em termos previdenciários, era o benefício de se aposentar em menor tempo com regras diferenciadas, daí o nome aposentadoria especial.

Essa alteração pode representar, sorrateiramente, o fim da aposentadoria especial, violando o princípio da vedação do retrocesso, que consiste na proibição de se revogar uma norma sobre direitos fundamentais sem que haja uma medida compensatória¹²⁶, haja vista não ser muito incomum uma pessoa trocar de profissões diversas vezes ao longo da vida laboral. Nestes casos, o que acontecerá é que o segurado perderá esse direito, pois não poderá converter o tempo que

¹²⁶ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 2003. p. 170.

trabalhou em condições especiais em comum, restando-lhe aposentar pelas regras gerais.

De acordo com Adriane Bramante de Castro Ladenthin, a vedação à conversão é uma crueldade, visto que o segurado terá que alcançar o tempo cheio (15, 20 ou 25 anos) para poder se aposentar pelas regras da aposentadoria especial, não o podendo fazer caso falte apenas alguns anos para obter o tempo necessário. Aduz que não se trata de um critério previdenciário, mas sim matemático, visto que a Constituição assegura tratamento diferenciado a esses segurados, o que torna inadmissível que o tempo trabalhado em condições especiais seja contado da mesma forma que o tempo comum.¹²⁷

5.3 Princípio da vedação do retrocesso social e a reforma no tocante à aposentadoria especial

O direito constitucional brasileiro contempla, de forma implícita, o princípio da vedação do retrocesso social, que serve para orientar o ordenamento jurídico diante do surgimento de novas normas constitucionais no âmbito dos direitos sociais. De acordo com Barroso e Barcellos¹²⁸, os princípios, embora não especifiquem uma conduta a ser seguida, aplicam-se a um conjunto amplo de situações, têm maior grau de abstração e diante de conflitos entre princípios deve-se prevalecer a ponderação, levando-se em conta o caso concreto.

Barroso e Barcellos definem o princípio da vedação do retrocesso social como a proibição de revogação de uma norma que regulamente a concessão ou ampliação de direitos fundamentais sem que esta revogação esteja acompanhada de uma norma substitutiva que tenha a finalidade de compensar a norma revogada¹²⁹. No mesmo sentido apregoa a Ministra Cármen Lúcia ao afirmar que

[...] Há de se atentar que prevalece, hoje, no Direito Constitucional o princípio do não-retrocesso, segundo o qual as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combalidas, por se cuidarem de avanços da humanidade, e não de dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares.¹³⁰

¹²⁷ LADENTHIN. *Op. cit.*, p. 17.

¹²⁸ *Ibidem*. p. 148-149.

¹²⁹ LADENTHIN. *Op. cit.*, p. 170.

¹³⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social*. Revista Interesse Público, v. 4. 1999. p. 41.

Ernani José Pera Junior define o princípio da vedação do retrocesso social como o princípio norteador do Estado, impondo-o a manutenção dos direitos fundamentais que foram consolidados, bem como o status de se otimizar e desenvolver políticas tendentes a viabilizar esses mesmos direitos.¹³¹

Mendonça, a seu turno, denota que, em uma acepção doutrinária, a vedação do retrocesso consiste em ao atingir-se determinado grau de realização dos direitos sociais fundamentais não seria possível retroceder, no sentido de reduzir o nível de sua garantia, não obstante ser possível regular-se de forma diferente, desde que não suprima o direito¹³², sendo um importante mecanismo de proteção dos direitos fundamentais sociais.

Neste contexto merece a transcrição da obra de Barroso sobre a abordagem ao princípio da vedação do retrocesso no ordenamento jurídico brasileiro, nos seguintes termos:

“Por esse princípio, que não é expresso mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.¹³³

Sobre esse assunto, Barroso e Barcellos afirmam que a proposta do princípio da vedação do retrocesso é que se possa buscar no judiciário a invalidade de normas que, ao regulamentar direitos fundamentais, acabem revogando um direito sem que haja uma política substitutiva ou equivalente¹³⁴. Ou seja, ao dispor sobre determinado direito fundamental não se pode retirar essa norma do ordenamento jurídico sem que outra venha a substituir, melhorando a situação antes

¹³¹ PERA JUNIOR, Ernani José. *Op. cit.*, p. 191.

¹³² MENDONÇA, José Vicente dos Santos. *Vedação do retrocesso: O que é e como perder o medo*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Direitos Fundamentais. v. 12. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003. p. 219 e 227.

¹³³ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001. p. 158-159.

¹³⁴ BARROSO; BARCELOS. *Op. cit.*, p. 170.

regulamentada ou que tenha pelo menos o mesmo peso. Nas palavras de Ivani Contini Bramante “a proibição do retrocesso consiste na vedação de medidas que gerem a retroação dos direitos incorporados ao patrimônio jurídico da pessoa”¹³⁵.

O princípio da vedação do retrocesso social está intimamente relacionado ao princípio da segurança jurídica, ao passo que, conforme aduz Ingo Sarlet¹³⁶, visa garantir certa estabilidade às relações jurídicas, bem como à própria ordem jurídica, a qual está também relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana, posto que não haverá dignidade, adequadamente respeitada e protegida, em um ambiente de instabilidade jurídica, em que não estejam presentes um mínimo de segurança e tranquilidade capazes de gerar confiança nas instituições jurídicas¹³⁷. Sobre esse ponto Ingo Sarlet afirma que

De qualquer modo, ainda no que diz com a proteção de confiança, esta atua como importante elemento para a aferição da legitimidade constitucional de leis e atos de cunho retroativo, até mesmo pelo fato de que a irretroatividade de determinados atos do poder público encontra o seu fundamento justamente na necessidade de proteger a confiança do cidadão na estabilidade de suas posições jurídicas e do próprio ordenamento, o que tem levado ao conhecimento, para além da salvaguarda dos direitos adquiridos, até mesmo de um certo grau de proteção das assim denominadas expectativas de direitos, assim como da necessidade de estabelecer regras de transição razoáveis nos casos de uma alteração de determinados regimes jurídicos.¹³⁸

Sobre a relação entre os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica, Ingo Sarlet afirma que o reconhecimento e a garantia dos direitos fundamentais são considerados exigência para a dignidade da pessoa humana, de forma que cada direito fundamental tem conteúdo ou projeção de dignidade humana e a proteção dos direitos fundamentais, no que diz respeito ao seu núcleo essencial bem como ao conteúdo de dignidade só é possível se houver assegurado certo grau de segurança jurídica¹³⁹. No mesmo sentido, Pera Junior afirma que o princípio (cláusula) da vedação do retrocesso atua como uma trava para a atuação do Estado, de modo que este não retroceda no campo dos direitos

¹³⁵ BRAMANTE, Ivani Contini. Evolução e aspectos evolutivos. Proibição de retrocesso social. In: KOSUGI, Dirce Namie (coord). *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018. p. 9-19.

¹³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Revista de Direito Social. Porto Alegre: Notadez, n. 4. 2004. p. 101.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ SARLET. *Op. cit.*, p. 105.

¹³⁹ *Ibidem*. p. 102.

sociais, sob pena de vulnerar o conteúdo, portanto o núcleo, já realizado da dignidade humana.¹⁴⁰ A despeito desse assunto, tem-se que, conforme lição de Rodrigo Moreira Sodero Victório¹⁴¹,

Os direitos fundamentais sociais, constitucionalizados e conquistados progressivamente pelos indivíduos desde o início do século XX, no chamado de Bem-Estar Social, não podem sofrer restrições, mas tão somente ampliações, exceto nas hipóteses em que políticas compensatórias venham a ser implementadas (o chamado *effet cliquet*, pela doutrina francesa)

O direito à previdência social está disposto no art. 6º da CF, dentro do título II, o qual trata dos direitos e garantias fundamentais. Apesar de estarem incluídos dentre os direitos sociais, inegável se dissociarem das garantias e deveres individuais, uma vez que não se pode garantir um direito social sem adentrar o campo do direito individual. Está protegida sob o manto das cláusulas pétreas, segundo o qual não será objeto de deliberação proposta de Emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, CF). De acordo com o art. 5, § 1º, CF, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata e demonstra a intenção do legislador constituinte de conferir maior importância aos direitos fundamentais. Sobre esse assunto destaca Gilmar Mendes que

A Constituição brasileira de 1988 atribuiu significado ímpar aos direitos individuais. Já a colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início do texto constitucional denota a intenção do constituinte de lhes emprestar significado especial. A amplitude conferida ao texto, que se desdobra em setenta e sete incisos e dois parágrafos (art. 5º), reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos. A idéia de que os direitos individuais devem ter eficácia imediata ressalta a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guardar-lhes estrita observância.¹⁴²

No mesmo sentido leciona Ernani José Pera Junior ao afirmar que a força normativa da Constituição, além de concretizar os direitos ali contidos, proporciona um mandamento dirigido ao Estado no sentido de impedir qualquer ato que venha a extirpar os direitos implementados. Para o autor, a omissão dirigida ao Estado

¹⁴⁰ PERA JUNIOR. *Op. cit.*, p. 231.

¹⁴¹ VICTÓRIO, Rodrigo Moreira Sodero. O Princípio da vedação do retrocesso social e a reserva do possível. In: KOSUGI, Dirce Namie (coord) *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018. p. 40-43.

¹⁴² MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Jurídica Virtual*. Brasília, vol. 2, n. 13. 1999. p. 1. Disponível <<http://www.planalto.org.br/index.php/saj/article/view/1011/995>> . Acesso em 21/08/2019.

constitui um mandamento objetivo e concebe o primeiro substrato hábil a formular o princípio da vedação do retrocesso, o qual o autor denomina de cláusula de vedação do retrocesso.¹⁴³

Evidentemente, a eficácia plena (imediata) dos direitos fundamentais resguarda o indivíduo do Estado, que deve estar vinculado aos ditames do que foi definido na Constituição. Ainda de acordo com Gilmar Mendes, os direitos fundamentais, como elemento fundamental da ordem objetiva formam a base do ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito¹⁴⁴. Por conseguinte, nas palavras de José Vicente dos Santos Mendonça¹⁴⁵, “não há democracia possível sem o reconhecimento, a garantia e a efetivação dos direitos fundamentais”.

Nessa perspectiva, indaga-se se a reforma da previdência, materializada na EC nº 103/2019, no que tange à aposentadoria especial viola preceitos constitucionais do princípio da vedação do retrocesso social. Ingo Sarlet observa que o próprio fato de a Constituição Federal estabelecer limites materiais às emendas (art. 60, § 4º, CF), em matéria de direitos fundamentais, bem como resguardar os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos e a coisa julgada já denota a intenção do legislador em vedar o retrocesso¹⁴⁶.

José Joaquim Gomes Canotinho afirma que existe um núcleo essencial dos direitos fundamentais, liberdades e garantias que não pode, de forma alguma, ser violado. Aduz que mesmo nos casos em que é permitido ao legislador editar normas legislativas o seu núcleo essencial está salvaguardado¹⁴⁷. Segundo Giuliano TERNI, entende-se por núcleo essencial de um direito “o conjunto de elementos essenciais à configuração do direito previsto pelo constituinte, insuscetíveis de supressão ou alteração sem que, com isto, ocorra a descaracterização do conteúdo e/ou estrutura do direito.”¹⁴⁸ Assim, conjugando-se o núcleo essencial dos direitos e o princípio da vedação do retrocesso tem-se, assim, que somente é possível caminhar para frente, de modo que para fazer alterações deve-se levar em consideração o que já se foi

¹⁴³ PERA JUNIOR. *Op. cit.*, p. 205.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ MENDONÇA, *Op. cit.*, p. 207.

¹⁴⁶ SARLET. *Op. cit.*, p. 107.

¹⁴⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina. 2003. p. 458.

¹⁴⁸ TERNI, Giuliano. *Op. cit.*, p. 55.

alcançado, ou seja, quando estabelecido um determinado grau de aplicabilidade dos direitos fundamentais, não é possível retroceder a patamar anterior à sua efetividade.

Ingo Sarlet afirma que nem toda norma retrocessiva viola o princípio da vedação do retrocesso. Para tanto, há de se analisar a justificativa de porte constitucional, desde que seja salvaguardado o núcleo essencial dos direitos sociais na parte que corresponde às prestações materiais indispensáveis a uma vida com dignidade¹⁴⁹. Importante a transcrição da visão de Ingo Sartet sobre os limites da aplicação do princípio da vedação do retrocesso:

[...] Neste contexto, a primeira noção a ser resgatada é a do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais que estejam sendo objeto de alguma medida retrocessiva. Como já restou suficientemente destacado, o legislador (assim como o poder público) não pode, uma vez concretizado determinado direito social no plano da legislação infraconstitucional, mesmo com efeitos meramente prospectivos, voltar atrás e, mediante uma supressão ou mesmo relativização (no sentido de uma restrição), afetar o núcleo essencial legislativamente concretizado de determinado direito social constitucionalmente assegurado. Assim, como já deflui do próprio texto, é, em primeira linha o núcleo essencial dos direitos sociais que vincula o poder público no âmbito de uma proteção contra o retrocesso e que, portanto, encontra-se protegido.¹⁵⁰

Importante destacar que, apesar de o princípio da vedação do retrocesso social não estar implícito na Constituição, a jurisprudência brasileira o tem reconhecido. Segundo Thais Maria Riedel de Rezende Zuba¹⁵¹, a ADI 2.065-DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, foi a primeira manifestação sobre este princípio. Na referida ação, segundo a autora, de autoria do Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, versava-se sobre a inconstitucionalidade do art. 17 da Medida Provisória nº 1.1911-10/1999, que revogava os arts. 6º e 7º da Lei nº 8.212/1991 e os arts. 7º e 8º da Lei nº 8.213/1991, extinguindo-se os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal não ter conhecido a ação, destaca-se, segundo Thais Maria Riedel de Resende Zuba, o voto vencido do Min. Sepúlveda Pertence, em que houve adesão à tese de proibição do retrocesso:

¹⁴⁹ SARLET. *Op cit.*, p. 139-140.

¹⁵⁰ *Ibidem*. p. 135-136.

¹⁵¹ ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. *O direito previdenciário e o princípio da vedação do retrocesso*. São Paulo: LTr. 2013. p. 123.

[...] Ao contrário do que supõem as informações governamentais, com o admitir, em tese, a inconstitucionalidade de regra legal que a revogue, não se pretende emprestar hierarquia constitucional à primeira lei integradora do preceito da Constituição, de eficácia limitada. Pode, é óbvio, o legislador ordinário substituí-la por outra, de igual função complementadora da Lei Fundamental; o que não pode é substituir a regulamentação integradora precedente – pré ou pós-constitucional – pelo retorno ao vazio normativo que faria retroceder a regra incompleta da Constituição à sua quase impotência originária.¹⁵²

Em outra oportunidade, no julgamento da ADI nº 3.105, o STF reconheceu a inconstitucionalidade de cobrança de contribuição social dos servidores inativos, por entender que não existia direito adquirido a determinado regime jurídico. Em voto vencido, o Ministro Celso de Mello tece algumas considerações sobre a vedação do retrocesso, conforme destacado por Kyu Soon Lee, do qual se extrai parte:

[...] Refiro-me, neste passo, ao Princípio da Vedação do Retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas (como estas reconhecidas e asseguradas, antes do advento da EC n. 41/2003, aos inativos e pensionistas), impende que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que vive (...).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.¹⁵³

Neste contexto, conforme o exposto, é possível extrair da EC nº 103/2019 que o núcleo essencial da aposentadoria especial foi modificado, qual seja, a preocupação com a saúde do segurado exposto a agentes prejudiciais, perdendo o seu sentido de ser. Ora, estabelecer uma idade mínima descaracteriza o caráter especial que essa aposentadoria tinha, qual seja, aposentar-se apenas pelo tempo de exposição efetiva aos agentes prejudiciais à saúde, tamanho é o prejuízo causado aos trabalhadores submetidos a esses agentes no longo prazo. Corrobora esse entendimento a passagem de Adriane Bramante de Castro Ladenthin sobre o assunto para a qual:

Exigir cinquenta anos de idade para a aposentadoria especial e vedar a conversão de tempo é um retrocesso social. Deve ser garantido ao trabalhador esse direito, sob pena de faltar mão de obra em muitas

¹⁵² ZUBA. *Op. cit.*, p. 125.

¹⁵³ LEE, Kyu Soon. Vedação do retrocesso social na jurisprudência. *In: O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018. p. 44-52.

empresas se não houver estímulo para que exerçam funções que colocam em risco seu bem maior: a saúde.¹⁵⁴

Ressalte-se que essa análise feita por Adriane Bramante de Castro Ladenthin referia-se, à época, à PEC nº 287/2016, de autoria do governo anterior, Michel Temer. No entanto, a ideia central continua a mesma, haja vista que na EC nº 103/2019 os critérios foram bem mais rígidos, aumentou-se a idade mínima não para 50 anos, mas sim para 55, 58 e 60 para as aposentadorias de 15, 20 e 25, respectivamente.

Sobre o núcleo essencial dos direitos fundamentais e o princípio da vedação do retrocesso, Ernani José Pera Junior dispõe que a supremacia da Constituição aliada aos aspectos prospectivos deste princípio cria um ambiente de otimização capaz de impor, dentro dos limites da reserva do possível e do respeito aos demais princípios, a eficácia máxima de direito fundamental¹⁵⁵, o que vai ao encontro do preconizado no art. 5º, § 1º, da CF ao estabelecer que as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata.

Outro ponto discutível sobre a alteração da aposentaria especial proposta na EC nº 103/2019 à luz do princípio da vedação do retrocesso é a não conversão do tempo especial em comum após a promulgação da PEC. Esse é o ponto que mais terá impacto nos próximos anos, haja vista essa alteração, sorrateiramente, acabar com a aposentadoria especial, pois não será possível converter os vários anos trabalhados em condições especiais em período comum, caso o segurado troque de profissão ao longo de sua vida laboral.

Pelo exposto, verifica-se que o risco social, protegido pelo manto da aposentadoria especial não foi alterado, o que não justifica uma reforma tendente à, “sorrateiramente”, retirar do ordenamento jurídico a aposentadoria especial. De acordo com o princípio da vedação do retrocesso, como visto, ao se atingir determinado grau de efetividade dos direitos sociais o seu núcleo não poderá ser alterado, ou seja, ou o direito tende a ser manter o mesmo ou ser aumentado, ampliado, melhorado, de forma que o seu núcleo seja preservado. Segundo Thais Maria Riedel de Resende Zuba,

¹⁵⁴ LADENTHIN. *Op. cit.*, p. 20.

¹⁵⁵ PERA JUNIOR. *Op. cit.*, p. 371.

Entende-se que enquanto houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já esteja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da Constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação do retrocesso.

Afinal, o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais encontra-se diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana que assegura a cada indivíduo um conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade. (grifei)¹⁵⁶

Ao tratar especificamente da aplicação do princípio da vedação do retrocesso no direito previdenciário, Thais Maria Riedel de Resende Zuba dispõe que

Não se quer dizer que o direito previdenciário deva ser estático, sem acompanhar as alterações na realidade brasileira, como o aumento da expectativa de vida, por exemplo. Pelo contrário, deve ser um direito dinâmico capaz de acompanhar os novos desafios existentes, sempre buscando a proteção em face do risco social. Neste sentido, enquanto houver o risco social, não se pode restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sob pena de violação ao Princípio da Vedação do Retrocesso.¹⁵⁷

O risco social referente à aposentadoria especial, conforme assentado, não foi alterado, não houve mudanças ao longo dos anos, pelo menos não foi comprovada pelo governo, que justificassem as alterações propostas no que tange à aposentadoria especial. Os argumentos do governo são questionáveis, sobretudo por justificar que a reforma é necessária devido ao crescente déficit no orçamento da previdência, de modo a comprometer as gerações futuras, o que é veementemente contestado pela ANFIP, bem como foi objeto da CIPREV, os quais constataram que, ao contrário do que é noticiado pelo governo, o orçamento da previdência é superavitário, além de não ser possível a análise do orçamento da previdência sem analisar-se o orçamento da Seguridade Social, que é visto pelo seu tripé, saúde, assistência e previdência social.

Consoante o exposto, verifica-se, portanto, que as alterações trazidas na PEC nº 06/2019 revelam-se inconstitucionais à luz dos princípios da segurança jurídica, da confiança e da vedação do retrocesso. Veja-se que as justificativas para a reforma da previdência, sobretudo no que tange à aposentadoria especial, não condiz com a realidade vivenciada pelo segurado, qual seja, o risco social permanece o mesmo, não se alterou o núcleo desse direito, pelo menos até que um

¹⁵⁶ ZUBA. *Op. cit.*, p. 133.

¹⁵⁷ *Ibidem.* p. 137.

estudo técnico demonstre o contrário. As atividades desempenhadas pelo segurado continuam, e continuarão, a prejudicar a sua saúde de tal forma que ainda será necessária a proteção estatal. No entanto, o que se verifica é que sem respaldo nenhum, o governo, simplesmente com o argumento de déficit nas contas da previdência, está, sorrateiramente, retirando do ordenamento jurídico o direito à aposentadoria especial, pelo menos está tornando mais difícil o acesso a esse direito, seja inserindo idade mínima, vedando a conversão do tempo especial em comum ou dificultando as regras de transição, em total desconsideração e desrespeito ao princípio da vedação do retrocesso social.

A percepção de que a aposentadoria está sendo sorrateiramente retirada do ordenamento só será percebida daqui uns anos, haja vista ainda estar em fase de aprovação pelo Congresso Nacional. No entanto, importante é a crítica que se faz à EC nº 103/2019, no que tange à aposentadoria especial, considerando-se que, em que pese ser necessária uma reforma para adequar-se às mudanças da sociedade, não obstante sem reduzir os direitos dispostos na Constituição, permitir que uma pessoa continue a trabalhar além do tempo necessário (afinal terá que atingir além do requisito tempo de exposição, a idade mínima) sujeitos aos agentes dos quais deveria se afastar poderá ocasionar o efetivo dano à saúde, quando não ocasionar prejuízos maiores, como a morte ou a invalidez, sem que se tenha usufruído do direito de se aposentar pelas regras da aposentadoria especial, que, frise-se, deixará de ter esse caráter especial para a qual foi criada e violando o princípio da vedação do retrocesso.

Diante deste cenário de violações ao princípio da vedação do retrocesso serão analisadas, a seguir, as principais premissas elencadas para justificar a reforma da previdência.

5.4 Premissas questionáveis

5.4.1 A construção/desconstrução do déficit da previdência

A ANFIP, todos os anos, pelo menos desde os anos 2000, faz um amplo estudo e análise da Seguridade Social. Neste documento, que é bem completo, consta análise detalhada de todos os dados da seguridade social, como receitas e despesas, contribuições, propostas de limitação de gastos, dentre outros. A ANFIP

constatou, por meio dessas análises e estudos, que a previdência, ao contrário do que é noticiando constantemente pela mídia e governo, não é deficitária, muito pelo contrário, é superavitária como será visto mais adiante.

Essa constatação veio antes mesmo da instauração da CIPREV, em 2017, que apontou uma série de erros na proposta de reforma apresentada à época, além de indicar providências a serem tomadas para garantir o equilíbrio do sistema previdenciário, bem como mecanismos de combate a fraudes, maior rigor na cobrança de devedores e o fim de desvios de recursos a outros setores (Desvinculação das Receitas da União – DRU)¹⁵⁸.

Segundo a ANFIP¹⁵⁹, todos os diversos governos apresentam o orçamento da seguridade social como deficitário e a construção desse déficit tornou-se um dos principais argumentos apresentados pelo governo e pelos defensores da reforma para que esta seja aprovada. No entanto, o relatório desenvolvido pela ANFIP vai de encontro com esse argumento. Aduz que, direta ou indiretamente, o governo age descontruindo políticas públicas, cortando financiamentos, reduzindo direitos, com o fito de adequar as contas públicas para que seja possível pagar os benefícios, em contrapartida, propõe regras flexíveis que inviabilizam a arrecadação de receitas, parcela dívidas monstruosas das grandes empresas, diminui alíquotas para beneficiar determinados setores, concede isenções e desonerações, além de perdoar dívidas tributárias¹⁶⁰.

De acordo com o relatório da CIPREV¹⁶¹, ainda na década de 1980 já existia rombo nas contas públicas segundo o qual passou a assumir proporções gigantescas, em função de uma série de desequilíbrios advindo de omissões por parte do Estado, sonegações por parte de empresas, dentre outros. Foi sob esse cenário que a Constituição de 1988 propôs uma nova readequação. Veja-se que há muito tempo já se falava de desequilíbrios relacionados à previdência, ao quais perduram até os dias atuais.

¹⁵⁸ SENADO. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>. Acesso em 28/07/2019.

¹⁵⁹ ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2017*. 18ª ed. Brasília. 2018. p. 18.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ CIPREV. *Op. cit.*, p. 21.

5.4.2 Renúncias fiscais

De acordo com a ANFIP¹⁶², as renúncias geram uma perda de arrecadação para os cofres públicos, o que tem impacto direto no orçamento da seguridade social. Segundo os dados coletados, em 2012, o total de renúncias foi de aproximadamente R\$ 143 bilhões, em 2013 e 2014 o total de renúncias passou da casa dos R\$ 90 bilhões em cada ano. Em 2015, as renúncias totalizaram aproximadamente R\$ 42 bilhões. Em 2016, reduziu-se para R\$ 4 bilhões e em 2017, o total de renúncias aumentou aproximadamente 15 vezes, totalizando mais de R \$ 64 bilhões, conforme pode ser visto na tabela a seguir:

VALORES DAS RENÚNCIAS TOTAIS E O DAS NOVAS RENÚNCIAS ADOPTADAS

Valores correntes, em R\$ milhões

	Desonerações instituídas e Ano de Impacto das medidas											Impacto ⁽¹⁾
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Início de vigência	2010	2.509	5.780	1.727	2.607							12.623
	2011		2.989	29.398	12.010	13.628						58.025
	2012			15.413	47.091	52.358	27.758					142.621
	2013				14.593	32.916	24.687	22.985				95.181
	2014					2.550	40.039	23.771	26.338			92.698
	2015						5.412	8.854	11.380	16.333		41.980
	2016							627	1.372	1.442	916	4.357
	2017								739	18.663	21.109	23.840
Soma dessas renúncias ⁽²⁾	2.509	8.769	46.538	76.301	101.452	97.897	56.237	39.829	36.438	22.025	23.840	511.835
Renúncia total do exercício ⁽³⁾	135.861	152.441	181.747	223.310	256.234	270.054	263.711	270.399				
Soma arrecadação ⁽⁴⁾	743.174	874.787	923.300	1.027.340	1.076.681	1.115.409	1.177.889	1.210.348				
Renúncia (em % PIB)	3,50	3,48	3,77	4,19	4,43	4,50	4,21	4,12				
Renúncia (em % da arrecadação)	18,3	17,4	19,7	21,7	23,8	24,2	22,4	22,3				

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, diversas edições e Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2015 série 2013-2018. Para a arrecadação líquida, relatórios fiscais da STN.

Notas: ⁽¹⁾ Apenas o impacto das perdas de arrecadação no ano de aprovação das medidas e a dos três anos posteriores. ⁽²⁾ Dados dos relatórios de desonerações instituídas. ⁽³⁾ Dados dos relatórios de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, a informação mais recente para cada exercício. ⁽⁴⁾ Dados da receita administrada, indicada pelos relatórios da STN.

Org: ANFIP e Fundação ANFIP.

Sobre esse assunto, de acordo com o DIEESE¹⁶³, “a Seguridade Social é superavitária mesmo com a DRU e com as desonerações tributárias concedidas pela área econômica do governo sobre as suas principais fontes de financiamento”.

Salienta-se que toda exclusão de contribuições gera prejuízo para o sistema, que terá que contar com outras fontes de financiamento e para subvencionar tais incentivos por parte do Governo, dever-se-ia utilizar de outros meios de subvenção

¹⁶² ANFIP. 2017. *Op. cit.*, p. 55-56.

¹⁶³ DIEESE. *Previdência: Reformar para excluir?*. Brasília. 2017. p. 55-58.

que não as renúncias de contribuições, devido ao seu efeito negativo nas contas públicas.¹⁶⁴

5.4.3 Parcelamentos de dívidas tributárias e não tributárias

Em 2017, segundo a análise da ANFIP¹⁶⁵, as cifras foram muito maiores, isso porque houve diversas leis aprovando o parcelamento de dívidas a sonegadores e fraudadores, o que chamou atenção pelo tamanho das renúncias envolvidas (acumulam a cifra de R\$ 1 trilhão, em 40 anos). Uma dessas leis diz respeito ao parcelamento de dívidas rurais para com a previdência (Lei nº 13.606/2018), exatamente a área da seguridade social que, segundo o governo, concentra o maior déficit. O outro projeto diz respeito à Medida Provisória nº 795/2017, que ampliou a exploração de petróleo e afins, incluindo um regime especial de importação que dispensa o pagamento de todos os tributos associados, o que inclui parcela da COFINS e da Contribuição sobre o PIS/PASEP, ou seja, subtrai duas das fontes de custeio da seguridade social.

Devido à multiplicidade da fonte de financiamento (salário dos trabalhadores, folha de pagamento, faturamento e lucro das empresas), conforme se verifica da Análise da ANFIP¹⁶⁶, as receitas da seguridade social, pelo menos desde 2005, sempre foram capazes de financiar amplamente a rede de serviços públicos e de benefícios, com exceção dos anos de 2016 e 2017, resultantes da crise de recessão e estagnação (baixa economia e redução de empregos). Verifica-se até aqui, mais uma vez, que o discurso de déficit crescente como é noticiado pelo Governo é inconsistente, haja vista haver saldo positivo em todos os anos analisados ANFIP.

No tocante ao parcelamento das dívidas não tributárias, o governo editou a MP nº 780 (convertida na Lei nº 13.494/2017), que permite o parcelamento em até 240 meses, concedendo perdão dos encargos e dos juros de forma decrescente (90% para o pagamento em duas parcelas; 60% para pagamento em 60 parcelas etc). Essa medida permite ao devedor renegociar a dívida quantas vezes quiser, o que cria um ambiente propício à sonegação, ou pelo menos desestimula o

¹⁶⁴ IBRAHIM. *Op. cit.*, p. 50.

¹⁶⁵ ANFIP. 2017. *Op. cit.*, p. 56-57.

¹⁶⁶ *Ibidem.* p. 64.

pagamento voluntário por parte dos grandes devedores. Por esses e outros motivos é a ANFIP conclui que, no Brasil, “o crime tributário compensa”.¹⁶⁷

5.4.4 Desonerações não repassadas ao orçamento da seguridade social

A legislação prevê que o Tesouro Nacional deve repassar ao Orçamento da Seguridade Social o valor correspondente às desonerações da folha concedidas, de modo a não afetar a apuração do resultado financeiro do RGPS (art. 9º, IV, da Lei nº 12.546/2011). No entanto, não é o que se verifica. Segundo a Análise da ANFIP, em 2015 o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 25,5 bilhões a título de ressarcimento, quando deveria ter repassado R\$ 2,3 bilhões a mais. Esse valor repassado não é destinado a cobrir déficits, mas sim uma obrigação frente às desonerações concedidas, em que se deixa de arrecadar dinheiro para a seguridade social¹⁶⁸.

Acontece que, quando esse repasse não é integralmente repassado há, conseqüentemente, redução das receitas referentes às contribuições previdenciárias e por esse motivo leva-se a crer que há um déficit da previdência. Na verdade não há, o que acontece é que o Tesouro não repassou os recursos correspondentes às desonerações concedidas. No mesmo sentido, de acordo com o relatório da CPIPREV,

Houve a passagem da administração do fundo previdenciário para o âmbito do Governo Federal. Sendo agora sua gestão estatal, os recursos previdenciários passaram não apenas a ser geridos pelo Estado, mas foram utilizados de forma discricionária para atender objetivos do Governo. Além disso, a parte referente à contribuição do Estado no arranjo tripartite nunca se efetivou de forma plena. Nos diferentes governos que se sucederam, a contribuição financeira estatal foi sempre mitigada, reduzida e incerta. Na prática, o arranjo tripartite, no que tange ao financiamento da previdência, nunca se efetivou. (grifei)¹⁶⁹

Ou seja, é uma prática que remonta a muitos governos. Segundo dados da CPIPREV¹⁷⁰, o débito previdenciário das grandes empresas (JBS, Caixa Econômica Federal – CEF, Banco do Brasil – BB, Marfrig Global Foods, dentre outras) chega à cifra de R\$ 450 bilhões, sendo que, desse valor, apenas R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis. Ou seja, aproximadamente R\$ 275 bilhões são perdidos, pois as empresas não pagam e nenhuma medida é tomada por parte

¹⁶⁷ ANFIP. 2017. *Op. cit.*, p. 67.

¹⁶⁸ ANFIP. *Análise da seguridade social em 2015*. 16ª ed. Brasília. 2016. p. 30.

¹⁶⁹ CPIPREV. *Op. cit.*, p. 30.

¹⁷⁰ *Ibidem*. p. 32.

do Estado, que seria o maior interessado em receber essa dívida, favorecendo um ambiente de sonegações.

Vale salientar que a compensação por parte do Estado dá-se somente em relação às renúncias decorrente da folha de pagamento. As demais renúncias, por outro lado, não são compensadas para efeito de apuração do resultado da Previdência Social, conforme verificado no relatório da CPIPREV¹⁷¹.

5.4.5 Outras despesas acrescentadas à despesa do RGPS

Segundo a Análise realizada pela ANFIP em 2015¹⁷², para dar mais concretude ao discurso do déficit da previdência, o governo considera como despesa da Seguridade Social, as despesas com os servidores (civis e militares), a despeito de a CF considerar somente as despesas decorrentes do RGPS (art. 195, CF). Para esses dois regimes utilizam-se os recursos do Orçamento Fiscal, devido as suas particularidades. As aposentadorias (reformas) dos militares são totalmente custeadas pela União, sem qualquer contrapartida do militar da ativa. Portanto, essa despesa não tem caráter contributivo e, conseqüentemente, não tem natureza propriamente previdenciária. Trata-se de um ônus para o Estado. Isso posto, não podem ser analisadas em conjunto com o RGPS e somadas à despesa da Seguridade Social. Sobre esse assunto, destaca-se trecho da Análise da ANFIP:

Quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas, nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores ou se reduzirmos as despesas com a Saúde ou a Assistência Social, seria possível economizar o suficiente para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e militares.¹⁷³

Segundo a CPIPREV¹⁷⁴, trata-se de um erro analisar as contas juntamente, o que impacta artificialmente o resultado da Previdência Social, tanto que são tratadas na CF em artigos diferentes, o RGPS encontra-se delineado no art. 195 e o RPPS nos arts. 40 e 149, § 1º, ambos da CF e, mesmo que tivesse natureza previdenciária, o RPPS não seria financiado pelas fontes de custeios da seguridade social, nos termos do art. 195, haja vista se regido por legislação própria.

¹⁷¹ CPIPREV. *Op. cit.*, p. 95.

¹⁷² ANFIP. 2015. *Op. cit.*, p. 38-40.

¹⁷³ *Ibidem*. p. 40.

¹⁷⁴ CPIPREV. *Op. cit.*, p. 77-78.

Em que pese essas medidas (parcelamentos, renúncias e desonerações) busquem acelerar/recuperar a economia, por outro lado deixa-se de arrecadar receitas para os cofres públicos, o que gera, conseqüentemente, menos arrecadação para a seguridade social, comprometendo o equilíbrio entre receitas e despesas.

5.4.6 Desvinculação das Receitas União - DRU

Outra medida que afeta diretamente as contas da seguridade social como um todo é a Desvinculação das Receitas da União – DRU. Essa manobra constitucional (art. 76, ADCT) subtrai do orçamento 30% das contribuições sociais, com exceção das receitas propriamente previdenciárias, para serem aplicadas em outras áreas, a serem definidas pelo governo. Segundo a análise da ANFIP¹⁷⁵, somente em 2017 foram desvinculados do orçamento R\$ 113 bilhões, o que demonstra um aspecto superavitário do orçamento da seguridade social e que sempre foi alvo da DRU. Ainda, segundo dados da ANFIP, de 2005 a 2016 o superávit médio do orçamento da seguridade social foi de R\$ 50,1 bilhões e as desvinculações para o mesmo período foi de, coincidentemente, R\$ 52,4 bilhões. A tabela abaixo mostra os valores subtraídos do orçamento da seguridade social desde 2005:

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS PELA DRU

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016 (1)	2017
Cofins	17.919	24.019	23.352	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404	70.728
CSLL	5.246	8.500	8.718	9.151	12.509	12.639	11.933	20.443	22.695
PIS/Pasep	4.417	6.166	6.206	8.075	10.216	10.356	10.588	16.168	18.673
Outras contribuições (2)	4.914	568	500	630	811	954	1.085	920	981
Taxas de órgãos da Seguridade (3)								380	391
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.254	38.776	45.860	63.418	63.132	63.791	99.315	113.468
Valor médio subtraído da Seguridade Social (4)	57.086								

Fonte: Siga Brasil.

Notas: Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica. (1) A partir de 2016, com a EC nº 93/2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais (2). Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza. (3) Valor médio de todo o período de 2005 a 2017, e não apenas do período apresentado na tabela.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Impende destacar que até 2015 a DRU era de 20%. A EC nº 93/2016 aumentou para 30%.

¹⁷⁵ ANFIP. 2017. *Op. cit.*, p. 72.

Não fosse esse valor subtraído do orçamento da seguridade daria para, ao invés de suprimir direitos, intensificar as políticas públicas, sobretudo nas áreas da saúde, assistência e previdência ou, até mesmo, gerar um caixa que serviria de suporte para ser usado em momentos de crise. Neste contexto, a ANFIP ressalta que:

A utilização desse expediente para construir uma conta de déficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para a supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.¹⁷⁶

A despeito do superávit da seguridade social verificado em anos anteriores, a CIPREV dispõe o seguinte:

"A falta de capitalização de pelo menos parte do superávit de exercícios orçamentários anteriores em um fundo próprio impediu que a Previdência Social pudesse, em determinado momento, superar eventual déficit com facilidade."¹⁷⁷

Consta da proposta de EC nº 06/2019¹⁷⁸, o cancelamento da DRU em relação às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social (art. 39 da PEC). Essa medida é de grande relevância, haja vista que deixará de sair dos cofres da Seguridade Social cerca de R\$ 57 milhões ao ano (conforme gráfico acima, esse valor refere-se à media dos anos de 2005 a 2017), o que não será, por si só, suficiente para gerar caixa/reserva financeira no orçamento da Seguridade Social, frente a outras medidas saneadoras que também mereciam destaque, como as desonerações, as renúncias, ao valor correspondente às desonerações não repassadas ao orçamento da Seguridade Social, dentre outras, no entanto, pode ser visto como um pequeno avanço em meio a tanto retrocesso.

Impende destacar que o princípio da vedação do retrocesso é utilizado inclusive para afirmar a inconstitucionalidade do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, haja vista, conforme lição de Itamar de Ávila Ramos e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer¹⁷⁹, essa manobra suprimir parte das

¹⁷⁶ ANFIP. 2017. *Op. cit.*, p. 72.

¹⁷⁷ CIPREV. *Op. cit.*, p. 73.

¹⁷⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Op. cit.*, p. 38. Acesso em 15/08/2019.

¹⁷⁹ RAMOS, Itamar de Ávila; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. *Princípio da vedação do retrocesso e financiamento da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumem Juris. 2018. p. 168-169.

receitas da seguridade social, ofendendo o programa social firmado pelo Poder Constituinte Originário e tem como consequência a nulidade retroativa da norma.

5.4.7 EC nº 95/2016 – Limitação de despesas pelos próximos 20 anos

Em 2016, o Congresso Nacional aprovou a EC nº 95/2016 que gerará impacto não só no orçamento da seguridade social, mas em todos os orçamentos. Isso porque a Emenda tende a limitar os gastos do governo (incluído todos os poderes e órgãos da Administração Direta e Indireta) pelos próximos 20 anos às despesas realizadas no exercício, corrigidas pela inflação (IPCA). Essa limitação de gastos impedirá investimentos não só nas áreas de políticas públicas, segurança, infraestrutura, como também inviabilizará a manutenção de direitos sociais existentes. Neste contexto, não será possível expandir projetos, inclusive nas áreas em que a Constituição estabelece gastos mínimos, como saúde e educação.

Nem mesmo as despesas previdenciárias ficaram de fora da limitação. Sabe-se que em 20 anos a estrutura demográfica não será mais a mesma de hoje, a população está envelhecendo, o que demandará mais assistência por parte do Estado, não só na área previdenciária, mas também na área da saúde e da assistência social. Segundo a ANFIP¹⁸⁰, para manter esse panorama de limitação por tantos anos serão necessárias muitas outras medidas para reduzir direitos e benefícios, condenando os seguimentos sociais mais desprotegidos e que mais precisam de assistência.

A ANFIP ressalta a importância da previdência como parte da seguridade social, a qual integra os direitos sociais previstos na Constituição e tem um papel importante no financiamento de muitas conquistas sociais. Defende que é preciso revigorar as campanhas em prol da seguridade social e de seu orçamento, ao invés de reduzir direitos e inviabilizar aposentadorias com a reforma há necessidades mais urgentes, como reverter a Emenda do teto de gastos, implementar projetos que avancem nos campos econômicos e sociais e medidas tendentes a reduzir as desigualdades sociais¹⁸¹. Sobre esse tema, aduz que

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e

¹⁸⁰ RAMOS. *Op. cit.*, p. 74-75.

¹⁸¹ *Ibidem.* p. 174-175.

sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superavit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas.¹⁸²

Veja-se que a preocupação do Governo gira em torno do gasto público, voltando-se para o corte de gastos como mediada saneadora do problema. Não que esteja errado limitar os gastos, medidas tendentes a melhorar os gastos públicos são necessárias, acontece que direitos protegidos estão em jogo, políticas públicas correm o risco de ficarem sem recursos, investimentos também podem ficar comprometidos. Ao mesmo tempo em que se limitam gastos, concedem-se benefícios fiscais de outro (renúncias, isenções etc) e nessa disputa quem perde é sempre o lado mais fraco, neste caso, os beneficiários da seguridade social.

5.4.8 Contribuições previdenciárias

Outro ponto que fortalece o argumento de déficit da previdência deve-se ao fato de que a EC nº 20/1998 determinou que as contribuições propriamente previdenciárias, ou seja, aquelas que incidem sobre a folha de pagamento fossem destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS. Isso posto, o governo e os defensores da reforma utilizam-se deste recurso para sustentar o déficit, haja vista que consideram como fonte de recursos para a previdência somente as contribuições provenientes da folha de pagamento (empregado e empregador), desprezando o modelo constitucional que destina várias fontes para o financiamento da Seguridade Social, nos termos do art. 95 da CF. O § 4º do art. 195 da CF estabelece, inclusive, que poderá ser criada, mediante lei ordinária, outras fontes para garantir a manutenção e/ou expansão da seguridade social.

Ora, o que a Constituição assegurou foi que se resguardem as receitas provenientes dessa contribuição para que sejam utilizadas nas despesas previdenciárias, não determinou que os recursos que a suportariam partiriam somente dessa fonte. Assim, segundo a ANFIP, o suposto déficit “passou a ser calculado sobre a diferença entre a arrecadação dessas contribuições e as despesas totais com benefícios”¹⁸³. Se assim fosse, realmente haveria de se

¹⁸² ANFIP. 2015. *Op. cit.*, p. 34.

¹⁸³ ANFIP. 2017. *Op. cit.*, p. 115.

considerar o déficit, pois somente essa fonte de contribuição não seria suficiente para financiar todos os gastos com a previdência. No entanto, esse não é o modelo estabelecido pela Constituição.

Perceba-se que o governo sempre trata da previdência isoladamente, como quando afirma haver “déficit nas contas da previdência”. Salienta-se que a previdência não pode ser vista isoladamente, haja vista ter sido delineada pela CF como parte de um sistema maior, a seguridade social, que compreende, além da previdência, a assistência social e a saúde. Sobre esse ponto dispõe a CIPREV

“O regulamento sempre aborda a receita como da seguridade social, não sendo razoável considerar a despesa previdenciária de forma isolada e desintegrada do orçamento da seguridade social, o que não significa desatenção com o desequilíbrio desse subsistema em face de suas diferentes variáveis.”¹⁸⁴

Portanto, a destinação, pela Constituição Federal, de recursos provenientes da folha de pagamento para o financiamento exclusivo dos benefícios do RGPS visa assegurar maior efetividade a este recurso frente às despesas previdenciárias, de modo que seja assegurada a diversidade de recursos e não pode, em hipótese alguma, ser vista isoladamente, como recurso único, pois não foi esse o mandamento constitucional.

Ante o exposto, verifica-se que todas as premissas (questionáveis) vão de encontro às justificativas apresentadas para a reforma da previdência, ao mesmo tempo que se limitam direitos, justificando, dentre os outros motivos, o crescente déficit da previdência, concedem-se, por outro lado, benefícios fiscais (renúncias fiscais, desonerações, parcelamento de dívidas etc), o que reforça o entendimento de que a reforma da previdência objetiva apenas a redução de direitos, sobretudo no tocante à aposentadoria especial, e denota um caráter muito rígido em alguns pontos, haja vista que acabará retirando esta modalidade de aposentadoria do ordenamento jurídico ou, pelo menos, tornando mais difícil o seu acesso.

¹⁸⁴ CIPREV. *Op. cit.*, p. 72.

5.5 CONCLUSÃO

Com o presente trabalho buscou-se demonstrar, sem a intenção de esgotar o assunto, os impactos que sofrerá a aposentadoria especial com a reforma da previdência, materializada na EC nº 103/2019, que culminará, caso aprovada, sorrateiramente retirando do ordenamento jurídico esse benefício, violando o princípio da vedação do retrocesso, consistente na proibição de se retirar/revogar/eliminar do ordenamento jurídico normas relativas a direitos fundamentais, alterando o seu núcleo essencial, sem que uma medida compensatória seja editada em seu lugar, tendente a recompensar e/ou substituir esse direito, ou parte desse direito, que foi revogado.

Como pode ser observado, o núcleo essencial da aposentadoria especial, ou seja, a sua razão de ser, foi alterado, descaracterizando o risco social protegido pela Constituição Federal que é a proteção da saúde do segurado exposto a agentes nocivos acima da capacidade permitida.

Verifica-se que as alterações da reforma foram muito rígidas em relação à aposentadoria especial e não condizem com a realidade do segurado. Ora, estabelecer uma idade mínima para a obtenção desta aposentadoria retira o caráter especial que ela tem. O risco protegido não foi alterado, qual seja, a preocupação com a saúde do segurado que, por estar a muitos anos expostos a agentes/substâncias nocivos poderá, em longo prazo, sofrer danos irreversíveis a sua saúde. As justificativas para essa alteração foram muito superficiais, não houve estudo técnico demonstrando que, mesmo exposto aos agentes nocivos dos quais deveria se afastar mais cedo, porque essa é a finalidade da aposentadoria especial, a saúde do segurado estará preservada ou que não ocorrerá dano maior.

Como visto, o número ínfimo de aposentadorias concedidas nesta modalidade não é capaz de gerar economias para a previdência social, visto que esse é um dos principais argumentos do Governo, o de que há déficit no orçamento da previdência, o que vem sendo veementemente rebatido, ao argumento de que as contas da seguridade social não são deficitárias como apresentadas pelo Governo, mas sim superavitárias, haja vista a diversidade da fonte de pagamento da seguridade social (princípio da seguridade social), porquanto a previdência não pode ser vista

isoladamente, pois faz parte de um sistema integrado, do qual compõe a saúde, a previdência e a assistência social, conforme determinado pelo art. 194 da Constituição Federal.

A vedação à conversão do tempo especial em tempo comum é o ponto de maior retrocesso da reforma, haja vista que somente será admitida até a promulgação da PEC, não respeitando sequer o direito adquirido das pessoas que trabalharam determinado tempo de sua vida em condições especiais exposto a agentes nocivos e que mudou de profissão ao longo da sua vida laboral. De certa forma já houve um dano na saúde desse trabalhador que esteve exposto a muitos anos (15, 20 ou 25) a agentes nocivos, no entanto, esse tempo não será recompensado, não voltará atrás e retirar esse direito é retirar a dignidade dessas pessoas.

Outro ponto a se destacar é a regra de transição que foi muito rígida para quem estará às vésperas de se aposentar quando da promulgação da PEC. Essa regra descaracteriza a aposentadoria especial por completo, porquanto o segurado terá de trabalhar por muitos anos a mais e frise-se, exposto aos agentes nocivos dos quais deveria se afastar mais cedo para evitar dano maior a sua saúde. Neste contexto, não haverá diferença entre se aposentar pela aposentadoria especial ou pela aposentadoria por idade, haja vista que o fator idade será preponderante.

Verifica-se, ainda, quanto à integralidade do cálculo de benefício, que, ao mesmo tempo em que o Governo assegura o direito com uma mão retira com a outra, uma vez que o cálculo proporcional elimina a vantagem da aposentadoria especial, que é aposentar-se mais cedo.

Ante o exposto, verifica-se que a soma desses fatores, idade mínima, regra de transição, proibição da conversão do tempo especial em comum e poderá resultar na retirada desse direito, constitucionalmente reconhecido, do ordenamento jurídico ou, pelo menos, estará tornando mais difícil o acesso a essa aposentadoria sem respaldo técnico, o que resulta em violação à dignidade da pessoa humana, à segurança jurídica e viola flagrantemente o princípio da vedação do retrocesso.

REFERÊNCIAS

- ANFIP. *Análise da seguridade social em 2015*. 16ª ed. Brasília. 2016.
- _____. *Análise da Seguridade Social em 2017*. 18ª ed. Brasília. 2018.
- BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 7ª ed. São Paulo: LTr. 2014.
- _____. Previdência e assistência social. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Tratado de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012.
- BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª ed. São Paulo: LTr. 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 2003.
- BRAGANÇA, Herlly Huback. *Manual de Direito Previdenciário*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2012.
- BRAMANTE, Ivani Contini. Evolução e aspectos evolutivos. Proibição de retrocesso social. In: KOSUGI, Dirce Namie (coord). *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018.
- CALVO, Adriana. *Manual de Direito do Trabalho*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. p. 42. Acesso em 22/07/2019.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina. 2003.
- CPIPREV. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)*. Relatório final. 2017.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>> Acesso em 02/03/2019.

DIEESE. *PEC 06/2019 e a aposentadoria especial no regime de previdência social*. Nota Técnica nº 210. Brasília. 2019.

_____. *Previdência: Reformar para excluir?*. Brasília. 2017.

HORVARTH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 1ª ed. São Paulo: Manole Ltda. 2011.

_____. *Direito previdenciário*. 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin. 2012.

INSS. *Manual de Aposentadoria Especial*. Brasília. 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 16ª ed. Rio de Janeiro. Impetus. 2011.

IPEA. *Previdência: Tendências Internacionais das Reformas*. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8580/1/NT_49_Disoc_Previd%C3%AAncia.pdf. Nº 49, p. 3. Acesso em 22/07/2019.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *A reforma da previdência na aposentadoria especial*. São Paulo: LTr. 2019.

_____. Sugestões para uma reforma da previdência social. In: KOSUGI, Dirce, Namie (coord). *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018.

LEE, Kyu Soon. Vedação do retrocesso social na jurisprudência. In: *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra Leite. *Curso de direito do trabalho*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva. 2018.

MARCELO, Fernando Vieira. *Aposentadoria Especial*. 1ª ed. São Paulo: JH Mizuno. 2011.

MARTINEZ, Luciano. *Curso de Direito do Trabalho*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novais. *Curso de Direito Previdenciário*. 2ª ed. São Paulo: LTr. 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 34ª ed. São Paulo: Atlas. 2014.

_____. *Direito do Trabalho*. 30ª ed. São Paulo: Atlas. 2014.

MEIRELLES, Mário Ant nio. *A Evolu o Histórica da Seguridade Social – Aspectos Históricos da Previdência Social no Brasil*. Disponível em:

<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridad-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Artigo elaborado em 21/11/2009. Acesso em 02/03/2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Os direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional*. Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 2, n. 13. 1999. Disponível <<http://www.planalto.org.br/index.php/saj/article/view/1011/995> . Acesso em 21/08/2019.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. *Vedação do retrocesso: O que é e como perder o medo*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Direitos Fundamentais. v. 12. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Norma Regulamentadora nº 15 – Atividades e Operações Insalubres. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras/norma-regulamentadora-n-15-atividades-e-operacoes-insalubres>. Acesso em 16/03/2019.

_____. Portaria nº 3.214/1978. NR 6. Item 6.1.

_____. Portaria nº 3.214/1978. NR 15. Item 15.1.5.

_____. Portaria nº 3.214/1978. NR 4. Item 4.12 b.

MPOG. *Balanço da Seguridade Social*. Brasília. 2018.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 4ª ed. São Paulo: LTr. 2002.

PERA JUNIOR, Ernani José. *Da tensão entre a reforma previdenciária e a cláusula de vedação ao retrocesso social: da dignidade da pessoa humana enquanto valor de equalização*. 1ª ed. Paraná: IDDM. 2017.

PREVIDÊNCIA. *Histórico da Previdência Social*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1974-1992/>>. Acesso em 03/03/2019.

_____. *Regulamento da Previdência Social*. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/23/1999/ANx3048.htm>. Acesso em 07/07/2019.

RAMOS, Itamar de Ávila; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. *O princípio da vedação do retrocesso e financiamento da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social*. Revista Interesse Público, v. 4. 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Revista de Direito Social. Porto Alegre: Notadez, n. 4. 2004.

SENADO. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>. Acesso em 28/07/2019.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1568849136073&disposition=inline>. Acesso em 18/09/2019.

STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=281259>. Acesso em 17/07/2019.

TERNI, Giuliano. Retrocesso social e a expectativa de direito na esfera previdenciária. In: KOSUGI, Dirce Namie (coord) *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018.

TST. *Orientação Jurisprudencial 165 da SDI-1*.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 7ª ed. São Paulo: Atlas S.A. 2014.

VICTÓRIO, Rodrigo Moreira Soderó. O Princípio da vedação do retrocesso social e a reserva do possível. In: KOSUGI, Dirce Namie (coord) *O princípio da vedação do retrocesso na previdência social*. São Paulo: LTr. 2018.

WESTIN, Ricardo. Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. 1ª Previdência. 58ª ed. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>. Acesso em 29/09/2019.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. *O direito previdenciário e o princípio a vedação do retrocesso*. São Paulo: LTr. 2013.