

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Luíza Cipriani

A inconstitucionalidade do critério etário para a aposentadoria especial inserido pela Emenda  
Constitucional 103/2019

Florianópolis  
2022

Luíza Cipriani

A inconstitucionalidade do critério etário para a aposentadoria especial inserido pela Emenda  
Constitucional 103/2019

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito  
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal de Santa Catarina como requisito para a  
obtenção do título de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Marco Antônio César Villatore.  
Coorientadora: Prof. Maria Raquel Duarte.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cipriani, Luíza

A inconstitucionalidade do critério etário para a aposentadoria especial inserido pela EC 103/2019. / Luíza Cipriani ; orientador, Marco Antônio César Villatore, coorientadora, Maria Raquel Duarte, 2022.

77 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Aposentadoria Especial. 3. Critério etário. 4. EC 103/2019. 5. Constituição. I. Villatore, Marco Antônio César . II. Duarte, Maria Raquel. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Aos meus avós.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho, assim como a graduação cujo fim ele marca, jamais seria possível de ter se concluído sem a ajuda, apoio e afeto das pessoas que tenho a sorte de estarem ao meu redor e que, por isso, devo os meus mais sinceros agradecimentos.

Primeiramente, agradeço aos meus pais por jamais medirem esforços para prover a mim todas as oportunidades e condições ao alcance para minha evolução, não apenas acadêmica, mas principalmente humana. Nenhuma palavra é suficiente para retribuir todo o investimento de tempo, empenho e atenção de vocês por mim durante toda a minha vida até aqui, mas este trabalho simboliza uma singela tentativa disso.

Ao meu irmão, Tháles, agradeço pelos ensinamentos diários sobre solidariedade, carinho e compreensão, essenciais para a construção da forma como atualmente enxergo o mundo e que tem influência direta no presente trabalho. Quando eu descobri que deixaria de ser filha única, jamais poderia imaginar o impacto positivo que, hoje, reconheço que você teve na minha formação. Talvez ter que “dividir tudo” não tenha sido tão ruim assim...

Aos meus amigos de longa data: Alan, Bruno Becher, Bruno “Oba-Oba” Martins, Bruno Xikota, Emmanuel, Hanna, João Eduardo, João Gabriel, João Henrique, João Guilherme, João Alberto e Pedro Henrique, agradeço imensamente pela amizade de tantos anos e por representarem para mim, desde sempre, refúgios de cuidado, carinho, confiança, integridade e aconchego. Se, como dizem, somos a média das pessoas com quem convivemos, que privilégio o meu já há tantos anos conviver com cada um de vocês, que foram e continuam sendo partes fundamentais da minha formação. Hoje, vejo com clareza que muito do que sou e do que ainda quero ser devo a vocês, e por isso (e tantas outras coisas) sou mais grata do que qualquer palavra é capaz de expressar.

Agradeço também aos amigos com quem compartilhei, diariamente, as diversas angústias e alegrias da graduação: Victória, Arthur, Gustavo, Vitor, Gabriel, Marcelo e Leonardo. Sem os incontáveis trabalhos feitos em conjunto, provas com respostas compartilhadas, piadas ruins, rolês no C2, “churrascornos” e open bars, não teria sido possível chegar ao fim dessa graduação. Graças a vocês, carrego a certeza de que os bens mais preciosos que a UFSC me proporcionou, entre tantos, foram as amizades e os inesquecíveis momentos que vivemos juntos, os quais guardarei para sempre no meu coração.

Além disso, agradeço à Julia, ao Vinícius e à Martina, amigos que também conheci no curso de Direito e que hoje amo e admiro imensamente. A amizade e participação de cada

um de vocês no meu dia a dia é essencial e dá muito mais sentido à minha existência, seja pelas vivências compartilhadas, apoios mútuos, incontáveis risadas e principalmente pelo constante lembrete de que não sou a única a nutrir esperança na utopia e em um mundo com mais amor. Aprendi e aprendo muito com vocês, em todas as acepções possíveis do verbo, e sei que as batalhas da vida, ainda que duras, são mais vencíveis se estivermos dividindo a trincheira.

Agradeço ainda aos projetos (e todos os seus respectivos membros) que marcaram a minha graduação: ao Programa de Educação Tutorial (PET), ao Serviço de Assessoria Jurídica Popular (SAJU) e à Sociedade de Debates (SdD). Em todos esses, adquiri conhecimentos e conheci pessoas ímpares que, para além de contribuírem imensamente para a construção da minha formação acadêmica e consciência crítica, deixaram dois principais ensinamentos para mim: o primeiro, de que qualquer luta prescinde o cultivo de ternura, sem a qual é impossível reunir o esforço coletivo necessário para alcançar um objetivo comum e, ainda, sem a qual o conhecimento jurídico se reduz a mera técnica desumanizadora, alheia aos seus devidos fins; o segundo, de que o conhecimento que construímos ao longo da vida e, especialmente dentro da universidade pública, deve ser sempre colocado a serviço do povo - nada disso faz sentido se não for para ser compartilhado e utilizado em prol dos interesses populares. A magnitude desses dois legados é infinitamente maior do que qualquer conhecimento técnico-jurídico que adquiri dentro de sala de aula nesses cinco anos e meio de graduação, e por isso agradeço muito. Sem dúvidas as atividades inerentes a cada um desses grupos e, acima de tudo, as amizades que neles construí, foram imprescindíveis para a construção da visão de mundo com a qual saio do curso de Direito.

Por fim, agradeço ao Thales Donato, que segurou a minha mão - por vezes de forma literal, outras de forma figurativa - desde a primeira até a última linha deste trabalho. Obrigada pelo incentivo diário, pela companhia nas muitas tardes na biblioteca, pelas inúmeras e atenciosas correções e sugestões, pelo parabéns que me deste a cada página escrita e, principalmente, pelo apoio e ternura que me proporcionaste durante esse processo. Sem isso, o caminho trilhado durante a elaboração da presente pesquisa seria muito mais árduo, mas, assim como fazes em minha vida como um todo, tudo se tornou mais leve e agradável contigo ao meu lado.

Valter Hugo Mãe escreveu que “somos o resultado de tanta gente, de tanta história, tão grandes sonhos que vão passando de pessoa a pessoa, que nunca estaremos sós”<sup>1</sup>. Feliz de mim ser resultado de tanta gente às quais tenho tanto a agradecer.

---

<sup>1</sup> MÃE, Valter Hugo. *O filho de mil homens*. São Paulo: Biblioteca Azul, 2016, p. 205.

*“Se nada ficar destas páginas, algo, pelo menos, esperamos que permaneça: nossa confiança no povo. Nossa fé nos homens e na criação de um mundo em que seja menos difícil amar.” (FREIRE, 1968).*

*“Escrever tem sentido? A pergunta me pesa na mão. Se organizam alfândegas de palavras. Para que nos resignemos a viver uma vida que não é a nossa, nos obrigam a aceitar como própria uma memória alheia. Realidade mascarada, estória contada pelos vencedores: talvez escrever não seja mais que uma tentativa de pôr a salvo, em tempos de infâmia, as vozes que darão testemunho de que aqui estivemos e assim fomos. Um modo de guardar para os que ainda não conhecemos, como queria o poeta catalão Salvador Espriu, "o nome de cada coisa". Quem não sabe de onde vem como pode averiguar aonde vai?” (GALEANO, 1978).*

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a constitucionalidade do critério etário para obtenção do direito à aposentadoria especial, instituído pela Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência). Para isso, utilizou-se como parâmetros os princípios da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso social e da proibição da proteção insuficiente. Realizou-se, também, um estudo da natureza do benefício da aposentadoria especial para melhor compreendê-lo. A metodologia utilizada para esse fim foi a revisão bibliográfica, bem como o exame legislativo e jurisprudencial. Ao fim, observou-se que a exigência de idade mínima como requisito para a aposentadoria especial é incompatível com a Constituição Federal de 1988, uma vez que vai de encontro aos três princípios tomados como parâmetros. Além disso, verificou-se que a inovação atenta contra a natureza originária do benefício, na medida em que esvazia sua finalidade de proteger o trabalhador exposto a agentes nocivos à saúde ou integridade física em seu meio ambiente laboral.

**Palavras-chave:** Aposentadoria Especial; Emenda Constitucional 103/2019; critério etário.

## **ABSTRACT**

This research aimed to analyze the constitutionality of the age criterion for obtaining the right to special retirement, established by Constitutional Amendment 103/2019 (Social Security Reform). For this, the principles of human dignity, the prohibition of social regression and the prohibition of insufficient protection were used as parameters. A study was also carried out on the nature of the special retirement benefit to better understand it. The methodology used for this purpose was the bibliographic review, as well as the legislative and jurisprudential examination. In the end, it was observed that the minimum age requirement as a requirement for special retirement is incompatible with the Federal Constitution of 1988, since it goes against the three principles taken as parameters. In addition, it was found that the innovation violates the original nature of the benefit, as it undermines its purpose of protecting workers exposed to agents that are harmful to their health or physical integrity in their work environment.

**Keywords:** Special Retirement; Constitutional Amendment 103/2019; age criterion.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LTCAT	Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de emenda à Constituição
PPP	Perfil Profissiográfico Profissional
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1 PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO E DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL</b>	<b>14</b>
<b>2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>27</b>
2.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	29
2.2 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL	32
2.3 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO À PRESTAÇÃO INSUFICIENTE	34
<b>3 APOSENTADORIA ESPECIAL</b>	<b>38</b>
3.1 APOSENTADORIA ESPECIAL ANTES DA EC 103/2019	38
<b>3.1.1 Natureza jurídica e finalidades do benefício</b>	<b>38</b>
<b>3.1.2 Evolução legislativa e requisitos para a concessão do benefício até a EC 103/2019</b>	<b>45</b>
3.2 APOSENTADORIA ESPECIAL APÓS A EC 103/2019	52
<b>3.2.1 Aspectos gerais e contexto político da EC 103/2019</b>	<b>52</b>
<b>3.2.2 Principais alterações no benefício</b>	<b>57</b>
3.3 PARÂMETROS PARA A ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE	59
<b>3.3.1 Critério etário frente ao princípio da dignidade da pessoa humana</b>	<b>61</b>
<b>3.3.2 Critério etário frente ao princípio da vedação ao retrocesso social</b>	<b>64</b>
<b>3.3.3 Critério etário frente ao princípio da proibição da proteção insuficiente</b>	<b>65</b>
3.4 OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES	67
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional 103/2019 (que ficou conhecida como mais uma Reforma da Previdência) modificou profundamente o sistema de Seguridade Social brasileiro e, em meio a isso, as normas atinentes à previdência. Uma das mais significativas alterações promovidas pelo diploma foi a inserção de idade mínima como requisito a ser preenchido para ensejar o direito à aposentadoria especial, historicamente destinada aos segurados submetidos a ambientes laborais com exposição a agentes nocivos à saúde e integridade física.

Nesse contexto, esta pesquisa busca investigar se a modificação referida se mostra materialmente compatível com a Constituição de 1988, fonte suprema de validação das normas do sistema jurídico brasileiro. Dada a importância dos princípios para a dinâmica de hierarquia das normas constitucionais, a análise de constitucionalidade da inserção do critério etário para a aposentadoria especial se dará a partir da utilização de três deles como parâmetros: o da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso social e da proibição de proteção insuficiente.

Para atingir esse fim, será inicialmente traçado um breve panorama histórico do desenvolvimento da seguridade e previdência social no Brasil até a Constituição de 1988; em seguida será estudado o papel exercido pelos princípios constitucionais no sistema jurídico, bem como um aprofundamento acerca do conteúdo dos princípios da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso social e da proibição à proteção suficiente; na sequência será verificada a natureza jurídica e a evolução legislativa da aposentadoria especial; e, por fim, será analisada a inserção do critério etário para o benefício em comento e, com base em todo o exposto, sua compatibilidade com os princípios constitucionais mencionados.

A presente pesquisa se justifica, de início, pela atualidade de seu tema. Isso porque a Emenda Constitucional 103/2019 está vigente há apenas três anos no sistema jurídico brasileiro e foi responsável por importantes alterações que, portanto, ainda carecem de análises atentas, discussões e eventuais reparos. Assim, este trabalho se propõe a ser um contributo para tal empreitada.

Além disso, esta pesquisa encontra razão de ser também em seu tema, que se atenta para uma possível prejudicialidade da instituição de requisito etário para os trabalhadores que pretendem obter o benefício da aposentadoria especial. Desse modo, este estudo pretende fomentar e contribuir para a necessária discussão acerca das atuais possibilidades de falhas na legislação previdenciária brasileira que, por conseguinte, não estaria cumprindo de forma plena seu devido fim constitucional de proteção aos trabalhadores.

Não suficiente, a relevância do presente estudo também reside na oportunidade de trazer à tona a discussão sobre o tema da seguridade social, de modo a fortalecer a sua importância e, principalmente, o seu papel enquanto mecanismo eficiente de garantia de condições existenciais mínimas e de redução das desigualdades sociais.

Em suma, a partir do entendimento de que o direito é resultado de uma construção social, política e história e, portanto, mutável, este trabalho pretende contribuir com o progresso e aprimoramento da legislação previdenciária brasileira, de modo a cada vez mais avançar em sua compatibilidade com os preceitos constitucionais, bem como com suas finalidades originárias de caráter protetivo ao cidadão.

## 1 PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO E DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Uma adequada análise constitucional da seguridade social e, dentro dela, da previdência social no Brasil, não pode ser realizada de forma devida sem um breve panorama dos principais encadeamentos históricos que constituíram e moldaram esses direitos até a sua concepção pela Constituição de 1988.

Para isso, é fundamental compreender que a Constituição é um produto de sua época e resultado de processos históricos, sociais, econômicos e políticos antecedentes, a níveis regional e global, e dos quais, portanto, se exige retrospecto.

No raciocínio delineado por Horvath Júnior, a proteção em face dos infortúnios mundanos perenemente foi objeto de modelos protetivos por parte da sociedade.<sup>2</sup> Até o século XVIII, no entanto, não existia nenhuma forma de proteção social sistematizada por parte do Estado, uma vez que, sob a concepção liberal então predominante - que tinha como pilar a ampla liberdade contratual -, a este cabia apenas a função de mero espectador das relações privadas, sem limitá-las de qualquer forma. Segundo essa aceção, “o indivíduo era julgado culpado de sua situação, legitimando-se essa ideologia por critérios morais, de uma moral natural. Como se o fato de existir pobres e ricos fosse um fenômeno natural e não o resultado do tipo de produção existente.”<sup>3</sup>

Assim, o dever de prover assistência aos cidadãos necessitados não era visto como responsabilidade estatal, de modo que a proteção ao trabalhador, por consequência, se resumia àquela fornecida por voluntários e, significativamente, pela Igreja, sob a forma de caridade.<sup>4</sup>

Nesse contexto, um dos primeiros marcos legislativos no campo da proteção social foi o conjunto de legislações editadas na Inglaterra a partir de 1601, o qual ficou conhecido como Leis dos Pobres e que instituía uma contribuição obrigatória para fins sociais. Apesar disso, eram ainda pontuais e marcadas por um caráter segregador.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> HORVARTH JUNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 10. ed.rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

<sup>3</sup> FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 14.

<sup>4</sup> DE CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 24º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

<sup>5</sup> STRAPAZZON, C. L.; DALBOSCO, C. M. *Modelos de sistemas de proteção do direito humano à segurança social*. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2016, BRASÍLIA/DF. DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Florianópolis, SC: Conpedi, 2016. p. 82-102.

Esse cenário, no entanto, sofreu mudanças profundas a partir da Revolução Industrial, que teve como substrato principal os processos de industrialização, urbanização e, como consequência, o aumento das desigualdades sociais, da marginalização, da miséria e dos riscos aos quais os trabalhadores eram submetidos durante suas jornadas.<sup>6</sup> Como resultado disso, observou-se um fortalecimento dos movimentos proletários que, muito influenciados pelas ideias socialistas que nesse cenário encontraram solo fértil, por sua vez passaram a exercer uma pressão de magnitudes inéditas sobre o Estado, a fim de pautar suas demandas enquanto classe<sup>7</sup> e, principalmente, de romper com o modelo de exploração de mão-de-obra sem qualquer tipo de respaldo protetivo.<sup>8</sup> Esse período, por conseguinte, ficou profundamente marcado pela organização coletiva dos trabalhadores visando a luta, através principalmente de greves e revoltas, por melhores condições de trabalho e de vida a partir da interferência do Estado na vida privada.<sup>9</sup>

É válido ressaltar que, conforme explica Paulo Márcio Cruz, o socialismo exerceu importante papel na formação ideológica do Estado Contemporâneo, na medida em que seus ideais foram os responsáveis por pressionar, através da classe operária organizada, as sociedades europeias a aceitar a flexibilização dos preceitos liberais.<sup>10</sup>

Assim, segundo Castro e Lazzari, é com o Estado Moderno que a concepção de trabalho tal qual conhecemos hoje começa a nascer, na medida em que os direitos dos trabalhadores deixam de ser apenas aqueles prometidos nos contratos entre particulares para se expandirem pelo estabelecimento de garantias mínimas a partir da intervenção do Estado.<sup>11</sup> Tal intervenção se deu especialmente no campo das relações trabalhistas e da proteção individual contra adversidades, como uma tentativa de responder aos diversos problemas sociais aprofundados pela revolução industrial.<sup>12</sup>

Observou-se, dessa forma, uma crise paradigmática no que se refere, destacadamente, à responsabilidade até então estabelecida entre empregado e empregador quanto aos acidentes de trabalho e seus efeitos, que nessa época ocorriam com frequência avassaladora, a ponto de se tornar uma das demandas principais da classe proletária frente ao Estado. Diante disso e dos outros fatores já mencionados, passa-se a questionar o modelo

---

<sup>6</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos históricos, políticos e jurídicos da seguridade social. Curso de Especialização em Direito Previdenciário*. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1, p. 11-92.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> CRUZ, op. cit.

<sup>11</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>12</sup> CRUZ, op. cit.

estatal vigente - o chamado “Estado Mínimo”, nos moldes liberais<sup>13</sup> - e exigir-se o compartilhamento das responsabilidades trabalhistas e sociais também com o Estado e com a sociedade industrial como um todo, dos quais agora se demandava solidariedade com seus integrantes mais vulneráveis por serem vítimas daquela.<sup>14</sup> Nesse sentido, leciona Savaris:

“A necessidade de seguridade se prende à necessidade de proteção do indivíduo contra riscos ou contingências que, podendo o atingir concretamente, venham acarretar a impossibilidade de normalmente prover sua subsistência. [...] Sendo numerosos os riscos que exprimem possibilidade de conduzir à situação de necessidade e a eles se encontrando exposta a generalidade dos indivíduos, o arranjo de proteção de tais causalidades passa a constituir interesse social.”<sup>15</sup>

Imperativo destacar que a observância cada vez maior das lutas operárias tinha também o objetivo de estabilidade e de manutenção do sistema capitalista - em outras palavras: “Por mais caro que pareça o seguro social, resulta menos gravoso que os riscos de uma revolução” -, motivo pelo qual se tornou crescente a imputação, ao Estado, de responsabilidade sob relações de risco.<sup>16</sup> Tratava-se, assim, de concessões político-econômicas a serem aceitas a curto prazo pelo capital para, em troca, prover mais solidez ao sistema no longo prazo.<sup>17</sup>

Com isso, passam também a se desenvolver, gradualmente, as discussões acerca das funções e estrutura ideais do Estado, das quais resultam a gênese do dever deste ente de garantir proteção social aos seus cidadãos. Na mesma medida em que crescem as suas responsabilidades nas relações particulares, começa a se delinear, assim, uma nova concepção de Estado, qual seja, o Estado contemporâneo, também chamado de social ou de bem-estar.<sup>18</sup>

Foi a partir da emergência dessa perspectiva de função estatal que foi editada, em 1883 na Alemanha, a Lei Bismarck, a qual tornou obrigatória a filiação, a um sistema de entidades seguradoras e de assistência, de cidadãos que recebam como renda valores inferiores a um piso estipulado, de modo a valorizar uma noção ainda fecunda de solidariedade social.<sup>19</sup>

A enorme importância do referido sistema se centra no fato de que foi o primeiro a instituir a responsabilidade estatal pela arrecadação de contribuições para os segurados e,

---

<sup>13</sup> CRUZ, 2005.

<sup>14</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>15</sup> SAVARIS, José Antonio. *Traços elementares do sistema constitucional de seguridade social*. Curso de Especialização em Direito Previdenciário. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1, pp. 93-164.

<sup>16</sup> CRUZ, Paulo Márcio. *Política, poder, ideologia & estado contemporâneo*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.

<sup>17</sup> POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspéro, 1968, v. 2, p. 9.

<sup>18</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>19</sup> STRAPAZZON; DALBOSCO, 2016.

principalmente, por inovar ao deter o caráter de contributividade e obrigatoriedade, os quais atualmente consistem em pilares dos sistemas de seguridade social em diversos países do mundo. Com o tempo, porém, o chamado Sistema Bismarckiano se mostrou incapaz de atender todas as necessidades sociais referentes à seguridade social, na medida em que incluía como contribuintes e beneficiários apenas os empregados e empregadores e, portanto, não era suficiente para atingir toda uma população.<sup>20</sup>

Outro acontecimento decisivo para o delineamento desse novo modelo estatal foi a primeira guerra mundial, que teve consequências econômicas e sociais que resultaram no estímulo ao processo de revisão das funções estatais e legislações sociais, de modo a intensificar ainda mais a intervenção estatal nas causas trabalhistas.<sup>21</sup>

Sob a égide constitucional, tem-se como marco do avanço dos direitos sociais o surgimento do Estado Contemporâneo com as constituições Mexicana (1917) e a de Weimar (1919), na Alemanha,<sup>22</sup> as quais inauguraram o que se chamou de “constitucionalismo social”. Isso se deu porque foram as primeiras Cartas Magnas no mundo inteiro que se preocuparam em sistematizar em seus respectivos países direitos trabalhistas, econômicos, previdenciários e outros identificados à categoria dos direitos sociais.<sup>23</sup>

Ainda em 1917, a ocorrência da Revolução Soviética foi interpretada por muitos como mais um sinal de urgência da superação do Estado liberal e da intervenção estatal cada vez maior nos processos econômico-sociais, a qual foi atendida de modo intimamente vinculado à ascensão de movimentos totalitários como o nazista e o fascista. Com relação ao tema, ensina Pasold:

“a participação do Estado na vida da sociedade passa de uma fase de tolerância crescente até a de exigência, de modo que, hoje, são poucos os que admitem um comportamento omissivo do Estado frente ao encaminhamento e à solução dos grandes problemas sociais.”<sup>24</sup>

Restou consolidado, por meio desse processo de contraposição ao Estado Liberal e, de forma especial, após sua positivação nos sistemas jurídicos de diversos países do mundo, aquele que se convencionou chamar de Estado Contemporâneo Democrático (ou Estado Social, Estado de Bem-Estar ou ainda Estado Social Democrata), concebido principalmente

---

<sup>20</sup> STRAPAZZON; DALBOSCO, 2016.

<sup>21</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>22</sup> CRUZ, 2005.

<sup>23</sup> STRAPAZZON; DALBOSCO, op. cit.

<sup>24</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do Estado contemporâneo*. 2ª ed. Florianópolis: Estudantil, 1988, p. 32.

entre os séculos XIX e XX e “entendido como aquele que intervém na sociedade para garantir oportunidades iguais a seus cidadãos nos âmbitos econômico, social e cultural”.<sup>25</sup> Tratava-se, acima de tudo, de uma forma de superar a crise de legitimidade com a qual se confrontava o sistema capitalista, por meio da garantia de liberdades individuais e direitos coletivos a fim de manter sua estrutura jurídico-política e os privilégios a determinados grupos dela decorrentes.<sup>26</sup>

No entanto, foi após a quebra da Bolsa Valores de Nova York, em 1929, que o modelo estatal desenvolvido nesse processo, preocupado com políticas públicas com o objetivo de proteger coletiva e socialmente seus cidadãos, ficou conhecido, nos Estados Unidos e depois na Inglaterra, como *Welfare State*<sup>27</sup>. Este, por sua vez, sob influência do pensador John Maynard Keynes e como parte essencial do *New Deal*, aflorou a possibilidade de se articular políticas redistributivas que conciliassem os interesses sociais e do mercado<sup>28</sup>. Assim, consolidou suas bases na busca por duas garantias essenciais: de uma renda mínima para subsistência e de acesso à saúde, conforme explicam Carlos Luiz Strapazzon e Clarice Mendes Dalbosco.<sup>29</sup> Segundo essa lógica, o Estado de Bem Estar consolidou seu espaço em detrimento do liberalismo econômico a partir do entendimento de que “não seriam livres os homens que não tivessem as mínimas possibilidades sociais”.<sup>30</sup> Desse modo, institucionalizou-se, por meio do Estado, o direito à segurança social.

Até então, porém, o seguro social nos países mencionados se dava de acordo com o chamado modelo bismarckiano, que consistia em prover proteção social apenas para trabalhadores que contribuía compulsoriamente ao plano, juntamente com seus empregadores.

O cenário mudou a partir de 1941 quando, na Inglaterra, o seguro social passou a tomar forma de seguridade social a partir do Relatório Beveridge, resultado de uma encomenda do governo inglês a Willian Henry Beveridge<sup>31</sup> na intenção de indicar providências para a reconstrução do país após a Segunda Guerra Mundial. Em suma, consistia num “conjunto de medidas adotadas pelo Estado para proteger os cidadãos contra aqueles riscos que se concretizam individualmente que jamais deixarão de configurar-se, por melhor que seja a situação do conjunto da sociedade em que vivam.”<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> CRUZ, 2005.

<sup>26</sup> Idem, 2002.

<sup>27</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>28</sup> CRUZ, 2002.

<sup>29</sup> STRAPAZZON; DALBOSCO, 2016.

<sup>30</sup> CRUZ, 2002.

<sup>31</sup> SAVARIS, 2005.

<sup>32</sup> CRUZ apud BEVERIDGE, 2005, p. 91

A inovação e importância fulcral dessas medidas adotadas pelo governo inglês residiam no fato de que, pela primeira vez, estava-se deixando de lado um modelo de proteção social limitado a alguns cidadãos ou grupos para dar lugar a um sistema universal (implementado a partir de 1944 e chamado de regime Beveridge), a partir do entendimento de que absolutamente todos os cidadãos devem ser destinatários de proteção por parte da sociedade.<sup>33</sup> Nascia, assim, a noção de solidariedade social, que até hoje é premissa de muitos dos atuais sistemas de seguridade social.

Na mesma esteira, em 1946 é promulgada a Carta da OIT (Declaração da Filadélfia) e, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documentos nos quais se estabelece a exigência da instituição, a nível mundial, de medidas que visavam garantir o devido acesso à previdência social a todos os cidadãos.<sup>34</sup>

Além disso, profundamente impactados pelos regimes ditatoriais, nesse mesmo período mais de cinquenta países promulgaram constituições inéditas, de modo a adequar o sistema jurídico à ascensão dos direitos sociais, já demandados por essas sociedades.<sup>35</sup> Isso porque, após a Segunda Guerra Mundial, evidenciou-se a percepção de que o caráter autoritário de movimentos que ganharam notoriedade, como o nazismo e o fascismo, poderia (e deveria) ser superado sem, no entanto, o abandono da intervenção estatal na organização da sociedade pelos moldes democráticos.<sup>36</sup>

Reforçou-se, assim, e cada vez mais, a difusão dos direitos previdenciários e sociais por diversos países e, mais do que isso, a sua importante elevação a direitos identificados como fundamentais.<sup>37</sup> Dessa forma, gradualmente foi-se substituindo o comportamento não intervencionista do Estado para atribuir-lhe o dever de equilibrar e desenvolver economicamente as relações sociais e de proteger socialmente todos os indivíduos, isto é, de garantir-lhes a subsistência quando, por diferentes motivos, aqueles não puderem o fazer por si mesmos.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> CRUZ, 2005.

<sup>34</sup> TRABALHO, Organização Internacional do. *Declaração da Filadélfia*. 09 de outubro de 1946. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf)>. Acesso em: 12 de outubro de 2022.

<sup>35</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

Daí que a previdência social, que recebe destaque para fins desse estudo, se caracteriza como “o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada (...)”.<sup>39</sup> No mesmo sentido:

“Esta previdência procura evitar que se produzam acontecimentos perturbadores na vida dos indivíduos ou, caso ocorram, repará-los baseando-se no elemento da solidariedade, o que o distingue dos sistemas individualistas anteriores e lhe confere um caráter social.”<sup>40</sup>

No Brasil, a sucessão de eventos foi similar àquela ocorrida no âmbito internacional, com algumas particularidades importantes, entretanto, e, sobretudo, acontecidas alguns anos depois.<sup>41</sup> A principal diferença quanto ao percurso trilhado pelos países do hemisfério Norte no que se refere às políticas de proteção social reside na característica brasileira de ser um país marcado pelo colonialismo e pela marginalidade do sistema capitalista, de modo que, desde antes de ingressar em sua fase industrial, o Brasil já era profundamente assolado pelas intensas desigualdades sociais e de distribuição de renda oriundas de seu modelo econômico, baseado em latifúndios e escravidão.<sup>42</sup>

Apesar disso, até a segunda década do século XX havia no Brasil apenas medidas esparsas para lidar com o problema do desamparo social, de modo geral a título de caridade, principalmente através do trabalho exercido pelas Santas Casas de Misericórdia. Assim, durante a maior parte da Primeira República, regida por nortes políticos liberais, não era atribuída ao Estado a função de prover condições de subsistência aos cidadãos que não o pudessem fazer por conta própria, relegando essa possibilidade a ações beneficentes e à Igreja.<sup>43</sup>

Aqui, de forma semelhante ao ocorrido na Europa, esse cenário começou a se alterar na medida em que, gradual e lentamente, passou-se a demandar a intervenção do Estado nas situações em que a liberdade econômica absoluta trazia prejuízos aos trabalhadores.<sup>44</sup> Um acontecimento fundamental para que isso acontecesse foi o processo de assalariamento da mão de obra brasileira ocorrida, de forma mais significativa, a partir da década de 1920, como resultante do início do declínio do ciclo cafeeiro e consequente migração dos trabalhadores

---

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> RUPRECHT, Alfredo. *Direito da seguridade social*. São Paulo: LTr, 1996, pp. 32-33.

<sup>41</sup> SAVARIS, 2005.

<sup>42</sup> ROCHA, Daniel Machado da. *O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

<sup>43</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>44</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

para o trabalho nas indústrias urbanas. Com isso, se observou, segundo Maria Lúcia Lopes<sup>45</sup>, uma ascensão da organização livre e autônoma dos movimentos sindicais e operários no Brasil, bem como de sua força política, cuja pressão passou, dessa forma, a ser mais relevante em favor de suas demandas enquanto classe.<sup>46</sup>

Foi justamente por causa dessa pressão e organização da classe operária que deu-se aprovada, em 1923, a Lei Eloy Chaves, com o objetivo de proteger os trabalhadores e seus dependentes de riscos associados ao trabalho.<sup>47</sup> o referido diploma legal estabelecia a obrigatoriedade de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para determinadas categorias, como a dos trabalhadores ferroviários e marítimos. Essa lei veio a se tornar um marco histórico da previdência e da política social brasileiras por ter sido a primeira a estabelecer um sistema de previdência gerido pelo Estado para trabalhadores de empresas privadas<sup>48</sup> e, mais do que isso, de caráter contributivo e obrigatório.<sup>49</sup>

A abrangência da Lei Eloy Chaves ainda não era, contudo, universal, vez que incluía apenas categorias estratégicas de trabalhadores, isto é, aquelas com maior poder de organização, de pressão e com participação mais direta na manutenção dos pilares da economia nacional à época<sup>50</sup>. Não por acaso, a legislação em tela tinha como principais destinatários os funcionários das empresas atuantes no transporte ferroviário e marítimo, essenciais para o transporte do café, ainda o principal motor da economia brasileira daquele período e, além disso, também eram essas as categorias que mostravam grau mais elevado de organização política dos trabalhadores em prol da conquista de maior proteção social e trabalhista.<sup>51</sup>

Diante disso, é crucial notar as contradições inerentes à incorporação de demandas trabalhistas por meio de políticas de seguridade social implementadas na vigência de um sistema capitalista, isto é, a necessidade daquelas para a manutenção do próprio sistema.<sup>52</sup> Dito de outro modo, é importante que as legislações sociais sejam entendidas enquanto

---

<sup>45</sup> DA SILVA, Maria Lucia Lopes. *Previdência social no Brasil:(des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. Cortez Editora, 2012.

<sup>46</sup> SAVARIS, 2005.

<sup>47</sup> FRAGA, J. M.; WEBER, E. . *A aposentadoria especial na reforma da previdência: uma análise acerca da (in)constitucionalidade do requisito etário instituído pela Emenda Constitucional 103/2019*. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO , v. 67, p. 26-43-43, 2022.

<sup>48</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. vol. 2.

<sup>51</sup> DA SILVA, op. cit.

<sup>52</sup> BOSCHETTI, Ivanete (Ed.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

resultado de intensa luta da classe trabalhadora mas, ao mesmo tempo, como concessão do capital para preservar suas relações de domínio e exploração ininterruptas do proletariado.<sup>53</sup> Essa, como já visto anteriormente, era uma contradição latente já nas conquistas legislativas da Europa, e que se mostram de forma ainda mais evidente no processo de construção da proteção social brasileira.

Ainda que diante dessas contradições, a lei Eloy Chaves foi um divisor de águas no Brasil, tanto pelos motivos apontados acima quanto porque serviu de precedente para que outras categorias de trabalhadores, para além daquelas incluídas pelo diploma, pleiteassem, da mesma forma, proteções sociais geridas pelo Estado.<sup>54</sup> Por essa razão, nos anos seguintes à publicação daquela, passaram a ser criadas outras caixas, ligadas a empresas e trabalhadores de ramos diversos,<sup>55</sup> mesmo que, de certa forma, ainda sequenciadas pelo critério de maior influência no cenário econômico.<sup>56</sup>

Apesar disso e, sem diminuir sua importância para o avanço da seguridade social brasileira, o problema das caixas de aposentadorias regidas pela Lei Eloy Chaves e pelas que a seguiram era que, uma vez relacionadas diretamente às empresas, ainda que geridas pelo Estado, ficavam a mercê das flutuações mercadológicas. Assim, quando uma das empresas vinha à falência, por exemplo, se extinguíam junto com ela as caixas, de modo a causar a perda de proteção por parte dos trabalhadores, na medida em que era a classe patronal quem estabelecia as regras para se ter acesso aos eventuais benefícios custeados pelas caixas.<sup>57</sup>

O impasse encontrou solo fértil para resolução com as preocupações trabalhistas e sociais das políticas varguistas, que tentavam atender parte das demandas dos trabalhadores ao mesmo tempo que visavam as conter. Nesse cenário foi criado, em 1930, o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio, sendo o controle da previdência social uma de suas funções<sup>58</sup> enquanto parte de um conjunto de diplomas legislativos que proviam maior intervenção estatal para proteção social, visando a adaptação dos trabalhadores como mecanismo de incentivo ao regime industrial que ainda dava seus primeiros passos no país.<sup>59</sup>

Nesse mesmo sentido, também foi durante a Era Vargas que se observou, a partir de 1931, o início do que seria um gradual processo de substituição do sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs),

---

<sup>53</sup> BOSCHETTI, 2018. .

<sup>54</sup> FRAGA; WEBER, 2022.

<sup>55</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>56</sup> DA SILVA, 2012.

<sup>57</sup> FALEIROS, 2019.

<sup>58</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>59</sup> DA SILVA, 2012.

autarquias que tinham como objetivo unificar as CAPs e submetê-las ao controle estatal, de modo a consolidar a participação deste ente na administração do orçamento da seguridade social em detrimento da gestão pelas próprias empresas.<sup>60</sup>

Assim, dava-se início a um sistema público de previdência no Brasil, mas não se rompia a divisão das CAPs por categoria profissional. Essa separação, por sua vez, continuava a dar sustentação a um sistema previdenciário de caráter fragmentado e, portanto, díspar daquele ideal Beveridgiano, de caráter universal, comentado anteriormente.<sup>61</sup> Novamente, a criação dos IAPs por categoria profissional seguiu uma ordem de importância para o desenvolvimento econômico necessário à época.<sup>62</sup> Com base nesse critério, o primeiro IAP a ser criado foi o dos marítimos, em 1933, e em seguida o dos funcionários de bancos e indústrias<sup>63</sup>

Ainda durante o Estado Novo de Vargas, outro marco importante para a seguridade social brasileira foi a promulgação da Constituição de 1934, que instituiu o modelo tripartite da previdência, isto é, pelos trabalhadores, empregadores e pelo poder público, simultaneamente.<sup>64</sup>

Posteriormente, durante o governo democrático de Getúlio Vargas, foi promulgada uma nova constituição, em 1946, que, assim como a anterior, também trouxe importantes inovações no âmbito da seguridade social. A principal delas foi ser a primeira Carta Magna brasileira a sistematizar a previdência pública (inclusive utilizando este termo<sup>65</sup>) e incluir expressamente em seu texto a garantia de proteções de caráter social, frente a situações tais como doenças, invalidez, velhice e morte.<sup>66</sup>

Já em 1949, mais um passo foi dado no sentido de avançar com as garantias sociais no Brasil: a partir de então, as CAPs não mais tiveram suas regras próprias, mas estas passaram a ser padronizadas quanto aos critérios e normas para concessão de benefícios.<sup>67</sup> Quatro anos depois disso, todas as CAPs foram finalmente unificadas, de modo a se extinguir a divisão por categoria profissional e a se reunirem em forma do que se chamou de Instituto

---

<sup>60</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 20<sup>o</sup> ed. Niterói: Impetus, 2015.

<sup>61</sup> BEHRING; BOSCHETTI, 2009.

<sup>62</sup> DA SILVA, op. cit.

<sup>63</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> . Acesso em: 12 de outubro de 2022.

<sup>67</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

Nacional da Previdência Social (INPS), cujas normas eram regidas pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), publicada em 1960.<sup>68</sup>

A LOPS, por sua vez, também foi de grande importância no avanço dos direitos da seguridade social brasileira, uma vez que proveu as bases para a unificação e uniformização das normas para acesso à previdência pública, o que facilitou sua gestão e conseqüentemente aumentou sua qualidade e eficácia de cobertura.<sup>69</sup>

Apesar disso, ainda restavam excluídos do sistema os trabalhadores domésticos e rurais.<sup>70</sup> Isso porque, até então, e apesar do relevante grau de organização dos trabalhadores rurais (fortalecida principalmente após as lutas por reforma agrária do governo de João Goulart), a conquista de direitos por parte destes encontrava constante e resistente obstáculo na oposição dos latifundiários, que se beneficiavam do caráter informal das relações de trabalho estabelecidas e conseqüente desobrigação quanto às proteções daí decorrentes.<sup>71</sup>

Essa situação só veio a se alterar em 1971, no contexto de ampliação estratégica das políticas sociais durante a ditadura militar, que, segundo Maria Lúcia Lopes da Silva, passou a se utilizar daquelas como “instrumento de controle político do Estado sobre a sociedade”.<sup>72</sup> Nesse sentido, os trabalhadores rurais, além de organizados politicamente, conforme descrito acima, eram também fortes opositores do regime militar, motivos pelos quais este empenhou-se em buscar amortecer-los por via de medidas assistencialistas promovidas não como direito, mas acima de tudo como um favor de caráter beneficente em troca de neutralização política.<sup>73</sup>

Aqui, cumpre destacar que, ainda que devam ser reconhecidos os avanços no campo dos direitos sociais durante o regime militar, isso se deu às custas de forte repressão política, seja de forma explícita (com perseguição a opositores e líderes sindicais, por exemplo), ou de forma velada (com a neutralização das forças de trabalho em troca da instituição de direitos sociais, até então visto como favores). Nesse sentido:

---

<sup>68</sup> BEHRING; BOSCHETTI, 2009.

<sup>69</sup> DA SILVA, 2012.

<sup>70</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>71</sup> DA SILVA, op. cit.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Ibidem.

a ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, agora de natureza claramente monopolista, reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam. Nesse quadro, houve um forte incremento da política social brasileira.<sup>74</sup>

Em 1977, ainda sob regime ditatorial, foi criado o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que tinha como finalidade abarcar os serviços públicos de previdência e assistência social e médica. No entanto e, apesar da sua divisão de tarefas por meio de autarquias, o dito sistema, na prática, erroneamente mesclava os dois ramos de direitos.<sup>75</sup>

Finalmente, o problema foi resolvido e, mais do que isso, ganhou profunda ampliação com o advento da Constituição Federal de 1988, fortemente marcada pelas implicações do período de redemocratização. Nesse sentido, o campo dos direitos sociais ganhou novidades significativas, sendo a principal delas a instituição dos três pilares de proteção social - Previdência, Assistência Social e Saúde - e a importantíssima elevação destes a direitos fundamentais.<sup>76</sup>

Além disso, o sistema previdenciário foi universalizado e os direitos sociais dos trabalhadores rurais passaram a ser necessariamente equiparados aos dos trabalhadores urbanos, servindo estes últimos como métrica.<sup>77</sup> Por tudo isso, a promulgação da Carta Magna de 1988 marcou a primeira vez na história brasileira em que se instituiu um regime de direitos sociais conforme os tão almejados moldes Beveridgianos, caracterizados anteriormente.<sup>78</sup>

Seguindo o mesmo fio condutor de alargamento dos direitos sociais, ganhou destaque o art. 201 da Constituição, o qual consolidou a nova formatação do sistema de previdência social brasileira como unificado, de caráter contributivo e de filiação obrigatória.<sup>79</sup>

A partir das diretrizes estabelecidas pela constituição, foi criado ainda, em 1990, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a finalidade de substituir o SINPAS na

---

<sup>74</sup> BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 136.

<sup>75</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>76</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1988*, art. 6º. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 12 de outubro de 2022.

<sup>77</sup> DE CASTRO; LAZZARI, op. cit.

<sup>78</sup> BEHRING; BOSCHETTI, op. cit.

<sup>79</sup> BRASIL, op. cit., art. 201.

atribuição de gerência do regime geral da Previdência Social, acumulando as funções de arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios aos respectivos segurados.<sup>80</sup>

Assim, a Constituição Federal de 1988 e as normas versantes sobre Seguridade Social dela decorrentes constituíram o ápice dos direitos neste campo já atingidos na história brasileira, dado o seu caráter de ampliadora dos direitos sociais como nunca antes. Dessa forma, e a partir do esforço histórico traçado no presente texto até aqui, conclui-se que a seguridade social no Brasil percorreu uma trajetória de, majoritariamente, progressivo avanço em suas garantias, até atingir seu auge na Carta Magna de 1988. Por esse motivo, a análise de constitucionalidade a ser feita a partir daqui, que consiste no objetivo deste trabalho, se dará tomando como referência o texto constitucional, especialmente seus princípios norteadores, na medida em que possui condão de servir de instrumento de conformidade a todo o ordenamento jurídico pátrio.

---

<sup>80</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

## 2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Concluído o panorama político, histórico e social no qual foi delineada e promulgada a Constituição Federal de 1988, cabe agora debruçar-se sobre a dinâmica que rege sua estrutura interna e sua relação com outras legislações, a fim de que tal conhecimento possa ser em seguida utilizado como fundamento para a análise de constitucionalidade dos dispositivos referentes à aposentadoria especial, que figura como o objetivo principal do presente trabalho.

Para esse fim, importa saber que a supremacia da Constituição brasileira guarda íntima relação com o seu caráter rígido, isto é, o texto constitucional requer procedimento legislativo mais rigoroso para a alteração de suas normas relativamente às demais componentes do ordenamento pátrio (como as leis complementares e as ordinárias, por exemplo). Assim, é justamente da rigidez constitucional que decorre a supremacia da Constituição, na medida em que serve como instrumento mais sólido e estável de parametrização e validação das normas sociais.<sup>81</sup>

Além disso, a supremacia da Constituição também decorre de seu caráter fundante da ordem nacional, uma vez que sua estabilidade lhe permite dispor acerca de conteúdos basilares para a organização do Estado e da sociedade, tais quais a conferência de poderes legítimos, as atribuições dos entes federativos e a garantia de direitos fundamentais.

A partir desses fundamentos, tem-se que a supremacia da Constituição traz a necessidade de conformação a ela de todas as demais normas integrantes do ordenamento jurídico, enquanto requisito indispensável de validade. Assim, percebe-se que a Constituição atua como fonte provedora de unidade e de sistematização para ordenamento jurídico como um todo, daí sua magna importância.<sup>82</sup>

Para além disso, cabe salientar que também a própria Constituição compõe um sistema normativo por si só, o que acarreta a imprescindibilidade de sua interpretação - bem como de todas as demais normas, dada a sua superioridade já comentada - conforme determinados valores que o legislador originário resolveu privilegiar como norteadores dessa unidade normativa.

Esses valores são expressos sob a forma de princípios constitucionais, que articulam-se com as demais normas de modo a fornecer sistematização e coerência à unidade

---

<sup>81</sup> DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

<sup>82</sup> JÚNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

normativa (seja dentro da própria Constituição, seja no que se refere às normas infraconstitucionais).<sup>83</sup> Os princípios constitucionais exercem, assim, entre outras atribuições, a de guiar a totalidade do sistema normativo e às suas normas dar fundamento, harmonia e coerência, dado o caráter unitário e sistemático de um ordenamento jurídico.<sup>84</sup> Como elucida José Afonso da Silva, “princípio aí [na Constituição] exprime a noção de mandamento nuclear de um sistema”<sup>85</sup>, enquanto condensador dos valores constitucionalmente prezados e que, portanto, não podem ser desconsiderados quando da produção ou análise de qualquer norma jurídica decorrente do poder legislativo derivado.

Estabelece-se, assim, uma hierarquia entre as diferentes categorias de normas constitucionais (adotando-se aqui a clássica concepção de Alexy<sup>86</sup>), a partir da qual tem-se que as normas-princípios servem como matrizes e, portanto superiores, das normas-regras, sejam estas infraconstitucionais ou mesmo positivadas constitucionalmente.<sup>87</sup> Estas últimas, por sua vez, têm seu conteúdo necessariamente vinculados àquelas, além de sua interpretação e aplicação a elas condicionadas.<sup>88</sup>

Assim é porque os princípios se diferenciam das regras, principalmente, pela maior medida de abstração que detém, de modo a serem propositadamente genéricos e abrangentes, enquanto estas últimas compreendem previsões menos amplas e mais concretas (apesar de ambas serem consideradas normas<sup>89</sup>). Por conseguinte, é devido a essa diferença que cabe aos princípios o papel de estender a sua aplicação a todo o ordenamento jurídico e a ele servir de espinha dorsal, ao passo que expressa os mandamentos valorativos por aquele consagrados.<sup>90</sup>

Nesse sentido, fixados os princípios constitucionais como bases e fontes inspiradoras das demais normas jurídicas e tendo em vista sua superioridade hierárquica frente às regras, tem-se que “uma regra que destoa de um princípio, obviamente, não pode prevalecer”, independentemente desse princípio ser positivado expressamente ou apenas implicitamente na Constituição: “o que funda, o que informa o sistema são os princípios. As regras, obviamente, se acomodam a uma metodologia própria indicada pelos princípios”.<sup>91</sup>

Com raízes constitucionais, portanto, decorre a lógica que também o sistema de seguridade social e, em seu interior, as normas previdenciárias, se submetem à interpretação e

---

<sup>83</sup> JÚNIOR, 2011.

<sup>84</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

<sup>85</sup> DA SILVA, 2019, p. 94.

<sup>86</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2018.

<sup>87</sup> JÚNIOR, 2011.

<sup>88</sup> JÚNIOR, 2011.

<sup>89</sup> SAVARIS, 2005.

<sup>90</sup> JÚNIOR, 2011.

<sup>91</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Interpretação do direito da segurança social*. Curso de Especialização em Direito Previdenciário. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1, pp. 249-268.

à condição de compatibilidade aos princípios previstos explícita ou implicitamente pelo texto magno, a fim de preservar-se a unidade e coerência citadas supra:

O senso a se buscar é a melhor interpretação de uma norma legal que não está no diploma que a veicula ou na pobreza franciscana da literalidade do texto que a torna expressa. **A legislação previdenciária não é um ordenamento solto ou destituído de raiz superior. Ao contrário, pelo superior valor que encerra, cada fagulha normativa da Seguridade Social somente pode ser interpretada mediante uma tarefa de apreciação constitucional e de um zelo constante com o arranjo fundamental de um sistema** que, destinado a oferecer segurança como instrumento de Justiça Social, de erradicação da miséria e da marginalização, e de realização do princípio da dignidade da pessoa humana, não pode jamais fracassar.<sup>92</sup>

Essa exigência ganha ainda mais relevância na medida em que se reconhecem os direitos sociais (incluída aí a previdência) enquanto fundamentais, assim como os individuais, e que, sendo assim, encontram fundamento direto no ordenamento constitucional.<sup>93</sup> Frente a tudo isso e à indispensável vinculação do sistema normativo previdenciário aos princípios consagrados pela Constituição de 1988, passar-se-á agora ao aprofundamento da análise de três princípios constitucionais, selecionados de acordo com a maior pertinência ao tema da aposentadoria especial (frisa-se, objeto principal deste trabalho), os quais devem, entre outros, ser vistos como limites ao poder legislativo derivado, sob pena de violar a Carta Magna e a unidade jurídica dela imanente.

## 2.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana carrega vultosa importância por despontar como fundamento da República Federativa do Brasil, já no art. 1º, III, da Constituição:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

**III - a dignidade da pessoa humana;**

(...)

Assim, apesar de ser a primeira aparição expressa da dignidade da pessoa humana no direito brasileiro, referido princípio foi positivado em lugar de destaque, o que lhe confere grande notoriedade na medida em que tal escolha, por parte do legislador, indica a sua

<sup>92</sup> SAVARIS, 2005, pp. 111-112, grifos meus.

<sup>93</sup> CORREIA, op. cit.

prevalência hermenêutica diante das demais normas.<sup>94</sup> Dessa forma, deve ser entendido como matriz que vincula tanto o legislador derivado quanto o intérprete de qualquer dispositivo do sistema jurídico, já que alcança o patamar do que Eduardo Bittar denomina de “valor-fonte”.<sup>95</sup>

Vale notar que, apesar dos amplos esforços empregados para uma conceituação precisa do termo, bem como para as limitações de seus pressupostos, tem-se que a dignidade da pessoa humana figura propositadamente como uma expressão aberta, peculiaridade sem a qual se impossibilitaria o pleno exercício da sua função. Isso porque, na medida em que trata-se de uma norma a partir da qual deve ser interpretada a totalidade do sistema jurídico, em suas mais diversas facetas, faz-se necessário que o termo comporte uma maior imprecisão do que quando comparado ao conteúdo de outras normas, a fim de lhe prestar maior dinâmica e dialeticidade para sua aplicação.<sup>96</sup>

Para além da positivação, no entanto, Ingo Sarlet aponta para o fato de que “a dignidade humana é um valor moral prévio à própria organização social”, uma vez que se trata de uma qualidade intrínseca de todos os seres humanos e que, por sua vez, importa na necessidade de igual respeito e zelo frente ao Estado, bem como às demais pessoas. O mesmo autor destaca ainda os pressupostos para a concretização da dignidade humana (e que para fins desse estudo merecem especial atenção): vida, integridade e “condições básicas para uma existência na qual se possa exercer a liberdade”<sup>97</sup>

Mais do que isso, o consagrado autor ainda salienta que a dignidade da pessoa humana, justamente pelas consequências citadas acima, desponta como fonte a partir da qual se conduzem todos os direitos fundamentais, na totalidade de suas dimensões - ou, na outra face da mesma moeda, deveres do Estado, a fim de promover a proteção dos cidadãos contra atos degradantes, bem como para garantir-lhes a disposição de condições existenciais mínimas para uma vida saudável (chamado pelo autor de “mínimo existencial”).<sup>98</sup>

Dessa forma, fica claro que do princípio da dignidade da pessoa humana decorrem não apenas os direitos negativos (aqueles frente a cujo exercício o Estado deve se abster), mas também os positivos (ou prestacionais), enquanto exigências para concretização daquele primeiro. Do mesmo modo, cabe ao Estado (nos moldes decorrentes da longa evolução social

---

<sup>94</sup> BITTAR, Eduardo. *Hermenêutica e Constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós-modernidade*. In: FILHO, Agassiz Almeida; MELGARÉ, Plínio (org.). *Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos*. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>95</sup> Idem, ibidem.

<sup>96</sup> Idem, ibidem.

<sup>97</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. *Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social*. Curso de Especialização em Direito Previdenciário. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1, pp. 207-227.

<sup>98</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

retratada no item 2) também o dever de realizar providências com o intuito de, não apenas reparar eventual lesão à dignidade de um de seus cidadãos, mas também de prevenir que isso ocorra.<sup>99</sup>

Uma das possibilidades que disso decorre é a interpretação dos direitos sociais<sup>100</sup> (como a previdência, destaque deste trabalho) enquanto um dos instrumentos para a concretização da dignidade da pessoa humana, uma vez que têm como principal objetivo a proteção individual e coletiva e o provimento de condições materiais suficientes para o exercício da liberdade. Nesse aspecto, especificamente, é importante ressaltar que o mínimo existencial não comporta “um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida humana), mas, mais do que isso, uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou mesmo daquilo que tem se designado de uma vida boa”.<sup>101</sup>

Consoante ao tema, compacta Paulo Brum Vaz:

De rigor, todos os direitos radicados no princípio vetor da Dignidade da Pessoa Humana – fundamento da República, conforme dispõe o inciso III do art. 1º da CR –, sobretudo porque afetam a liberdade e a autonomia do indivíduo, ostentam a conformation de Direitos Fundamentais de cunho prestacional [...]. Ao Direito da Seguridade Social cumpre a tarefa árdua da disciplina do reconhecimento e da efetivação de alguns dos direitos fundamentais sociais mais relevantes para a vida em sociedade: saúde, previdência e assistência social. O Estado (Constitucional de Direito), a partir da consagração dos direitos fundamentais no texto da Constituição, tem o dever de implementá-los pela via legislativa criando as políticas públicas necessárias.<sup>102</sup>

Assim, enquanto direito fundamental, a seguridade social - aqui abrangido o clássico tripé formado pela saúde, assistência social e previdência - tem como principal finalidade a dignidade da pessoa humana, na medida em que provê aos cidadãos a proteção e as condições materiais mínimas exigidas para o exercício da autonomia e da liberdade de fato (não apenas a liberdade de agir)<sup>103</sup>, uma vez que “a miséria, a doença e a ignorância aprisionam o homem a uma existência indigna e retiram dele a possibilidade de ser livre”.<sup>104</sup> Dessa forma, ressalta-se que é só a partir desta acepção de liberdade que torna-se possível evitar que os indivíduos

---

<sup>99</sup> SARLET, 2009.

<sup>100</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>101</sup> SARLET, op. cit.,

<sup>102</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum. *Tutela jurisdicional da seguridade social*. Revista de Doutrina do TRF4, 2011, p. 11.

<sup>103</sup> RUPRECHT, 1996.

<sup>104</sup> TAVARES, 2005, p. 223.

sejam tratados como instrumentos econômicos ou políticos, em detrimento de terem sua existência digna como fim em si mesmos.<sup>105</sup>

As considerações acima ganham especial relevância para fins deste estudo, que tem como núcleo o benefício da aposentadoria especial. Nesse sentido, é fundamental levar em conta que a integridade física e psíquica da pessoa humana configura-se como importante faceta do princípio da dignidade, para que assim lhe seja possível tomar suas próprias decisões e dispor de sua autonomia e individualidade.<sup>106</sup> Frisa-se que não basta, dessa forma, que um cidadão meramente esteja vivo, mas sim que, para fins de não violação do princípio da dignidade da pessoa humana, conforme Sarlet, lhe sejam providas as garantias necessárias para o alcance de uma vida saudável.<sup>107</sup>

## 2.2 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Como visto no item 2, a previdência, da forma que a conhecemos atualmente, é fruto de uma construção social evoluída ao longo de séculos e que se deu às custas de muita luta, organização e esforço da classe trabalhadora. Tornou-se, assim, direito fundamental e instrumento imprescindível para a manutenção do bem estar social e, conforme explanado no subitem anterior, da dignidade da pessoa humana. Tudo isso é reconhecido pelo ordenamento jurídico pátrio, que busca evitar a alienação do Estado frente aos riscos sociais de modo a retroceder historicamente para o seu caráter absenteísta.<sup>108</sup>

Daí surge o assim chamado princípio da vedação ao retrocesso social, que, apesar de implícito no texto constitucional, é dotado de amplo reconhecimento da doutrina e da jurisprudência por derivar de outros princípios extremamente importantes: o do Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais. A sua principal função, assim, é servir de limite ao poder constituinte derivado (nos âmbitos legislativo ou executivo), por meio de duas vertentes, conforme explica Barroso:

---

<sup>105</sup> DE CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>106</sup> SARLET, 2009.

<sup>107</sup> Idem. *Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios*. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. 1, n. 1, p. 29-44, 2013.

<sup>108</sup> NETO, Melquíades Peixoto Soares. *O processo judicial previdenciário, justiça quantitativa e a satisfação da jurisdição*. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, v. 11, n. 2, p. 77-95, 2018.

Entende-se que a Constituição estabelece para o legislador [e para o poder derivado] a obrigação de concretizar, por meio da legislação, os direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional. Como resultado, quando o legislador tenha cumprido tal função, impede-se tanto que (i) possa revogar tais concretizações sem aprovar legislação substitutiva, de modo a aniquilar a proteção constitucional conferida ao direito, quanto que (ii) possa **editar legislação substitutiva que limite ou reduza, de forma arbitrária ou desproporcional, o grau de concretização do direito fundamental anteriormente em vigor.** (grifei)<sup>109</sup>

Assim, especialmente no que se refere à Seguridade Social, estabelece-se a vedação de que surja legislação (infraconstitucional ou por emenda, como é o caso da Reforma da Previdência a ser analisada a seguir) a qual implique na piora de prestações exigidas para a efetivação de direitos fundamentais - vale dizer: o que também abrange o estabelecimento de requisitos que tornem mais difícil alcançá-las ou mesmo mantê-las.<sup>110</sup>

Com isso, o Estado, enquanto garantidor da ordem social em um modelo Democrático de Direito, tem como função permanente não apenas a efetivação dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente (inclusive dos sociais), como também a proteção destes frente a eventuais tentativas de corrosão de seu núcleo duro ou mesmo supressão por parte de outras normas.<sup>111</sup>

A essa altura, é importante notar que o princípio da vedação ao retrocesso social não se confunde com uma proibição de qualquer alteração ou até mesmo redução de determinadas prestações atinentes aos direitos fundamentais - o que seria incompatível inclusive com a adequação do direito ao seu contexto econômico, político e social. O que o princípio obsta, isso sim, é o ataque direto ao núcleo dessa espécie de direito, bem como a desproporcionalidade à sua proteção.<sup>112</sup> Como consequência e, tendo em vista o explanado no início do presente capítulo, Sarlet leciona que deve ser considerada inconstitucional qualquer medida que suprima ou restrinja prestações de cunho social, “sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais”.<sup>113</sup>

Com base nesses aspectos, Bestetti aponta para três elementos que podem compor o princípio da vedação ao retrocesso social e que podem (de forma não cumulativa) ensejar a inconstitucionalidade material de uma norma, quais sejam: (i) o atento à dignidade da pessoa

<sup>109</sup> STF, Pleno, RE n. 878.694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 5.2.2018, excerto do voto do Relator.

<sup>110</sup> NETO, op. cit.

<sup>111</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 21, 2010.

<sup>112</sup> STF, Pleno, RE n. 878.694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 5.2.2018, excerto do voto do Relator

<sup>113</sup> SARLET, 2009.

humana na sua faceta de mínimo existencial; (ii) a ausência de um caráter progressivo, no sentido de implementar mais obstáculos ou mesmo a retirada de direitos sociais; e (iii) um óbice à segurança, esta entendida aqui não como direito adquirido, mas sim como previsibilidade, a qual por sua vez possibilita o exercício da “liberdade e [d]o livre desenvolvimento da personalidade”.<sup>114</sup>

Nesse sentido, defende Canotilho que o princípio ora tratado tem como consequência a inconstitucionalidade de medidas que atentem contra a garantia do núcleo essencial de direitos fundamentais sociais já positivados, quando tal ataque não for compensado por outras prestações alternativas e a nível equivalente, de forma a meramente reduzir as prestações devidas aos indivíduos ou à coletividade.<sup>115</sup> Impõe-se ao Estado, assim, o dever de proteger e também de tomar um sentido único de avanço e implemento das prestações sociais, cuja mitigação, por outro lado, resta vedada.<sup>116</sup>

Certamente que o Direito não é o lugar para se convalidar o retrocesso social, o retrocesso dos direitos individuais e dos direitos sociais. É, sim, o lugar para se fazer o diálogo e a construção de sistemas de direitos individuais e sociais mais fortes, tendentes a uma sociedade mais justa, mais igualitária. O não-retrocesso de natureza social e dos direitos individuais sugerem a ideia de uma sociedade mais forte e coesa. É óbvio que o diálogo entre as liberdades individuais e as liberdades sociais vai fazer com que haja novos patamares civilizatórios e constante elevação do conteúdo das relações humanas. A perspectiva tem que ser uma só: a da evolução.<sup>117</sup>

Tem-se, assim, o princípio da vedação ao retrocesso como uma forma de proteção social frente a eventuais medidas retrocessivas, de modo a salvaguardar os direitos fundamentais e valorizar o processo histórico que assim os consagraram.<sup>118</sup>

### 2.3 PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO À PRESTAÇÃO INSUFICIENTE

Antes de adentrar o mérito propriamente dito do princípio que dá título ao presente subitem, é essencial remeter-se ao princípio da proporcionalidade, que, assim como o princípio da vedação ao retrocesso social, não é previsto de forma explícita no texto constitucional, mas exerce papel precípua na sua interpretação, bem como na atividade legislativa.

---

<sup>114</sup> BESTETTI, Eduardo Moraes. *O benefício de pensão por morte e o princípio da vedação ao retrocesso social na análise de constitucionalidade da reforma da previdência*. Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo Horizonte, v. 3, n.2, pp. 55-66, 2020.

<sup>115</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 339-340.

<sup>116</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017

<sup>117</sup> CORREIA, 2005.

<sup>118</sup> SARLET, 2010.

O princípio da proporcionalidade decorre diretamente da configuração do Estado de Direito, classicamente utilizado como limite à atuação estatal frente às liberdades individuais dos cidadãos. Com a superação do estado absenteísta, como visto no capítulo 2, e sua evolução a um Estado de bem estar social, ao qual cabe o dever prestacional de garantia dos direitos fundamentais à coletividade, a doutrina e a jurisprudência (inicialmente, as alemãs) têm apontado para um duplo desdobramento do princípio da proporcionalidade.

Nesse contexto, o Estado não mais deve se limitar à abstenção de atuar para que permita-se o exercício dos direitos fundamentais, de modo que tal posicionamento resta relegado apenas para os direitos de cunho negativo, enquanto para aqueles de cunho positivo torna-se uma exigência que o Estado implemente prestações suficientes para garanti-los. Dessa forma e, acompanhando a evolução sócio-histórica jurídica, ao Estado passa a ser atribuída a função de garantidor de todas as categorias de direitos, inclusive daqueles prestacionais (aí incluída a previdência).<sup>119</sup>

Assim, o “desenvolvimento teórico dos direitos fundamentais como imperativos de tutela, ou seja, como deveres de proteção” resulta diretamente na construção do princípio da proporcionalidade não mais apenas no sentido de proibição do excesso (*Übermassverbot*), mas também, lado a lado com este, no de proibição à insuficiência das prestações protetivas (*Untermassverbot*), com o fim de atingir um meio termo (proporcional) entre ambos os extremos.<sup>120</sup>

Supera-se, dessa forma, “o modelo clássico de garantismo negativo exclusivo”, a partir da compreensão de que este posicionamento estatal constitui apenas uma das duas subdivisões do princípio da proporcionalidade, que não se esgota em sua face absenteísta, dado o dever de proteção dos direitos fundamentais por parte do Estado.<sup>121</sup> O princípio da proporcionalidade, portanto, quando compreendido sistematicamente em suas duas acepções, torna-se um importante instrumento para a busca do equilíbrio nas medidas estatais e, como consequência, também de sua maior adequabilidade.

Sarlet aponta, ainda, para o fato de que a dupla abrangência do princípio da proporcionalidade, ou seja, tanto a proibição do excesso quanto a proibição da insuficiência, é necessariamente vinculativa para todos os órgãos estatais, uma vez que decorrente da

---

<sup>119</sup> GAVIÃO, Juliana Venturella Nahas. *A proibição de proteção deficiente*. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 61, p. 93-111, 2008.

<sup>120</sup> FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal: A Dupla Face do Princípio da Proporcionalidade no Controle de Normas Penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 108

<sup>121</sup> GAVIÃO, op. cit.

Constituição. Assim, o referido princípio deve ser critério de atenção tanto por parte do poder judiciário quando da aplicação das normas aos casos concretos, quanto também do poder legislativo (bem como do executivo em vestes daquele), quando exercendo a função de legislador derivado.<sup>122</sup>

É importante notar, ademais, que o princípio da proibição de proteção insuficiente pode ser violado de diferentes formas, sendo as mais comuns entre elas quando da ausência de legislação protetiva a um determinado direito fundamental, mas também nas situações em que há legislação atinente ao tema, porém incapaz de prover proteção a níveis que efetivamente tutelem o bem jurídico em questão na medida que se espera.<sup>123</sup> Tais hipóteses de violação do princípio acarretam em inconstitucionalidade material por não tutelarem devidamente os direitos fundamentais e, por isso, são cruciais de se manterem em mente para o estudo a ser feito nos próximos itens deste trabalho.

Além disso, quanto à análise de adequação ao princípio da proibição à proteção insuficiente, Canaris ressalta que é necessário se verificar não apenas se a prestação existe, bem como se é apropriada e eficaz para, assim, compor a suficiência na proteção do direito fundamental de que se trata. A adequação e a eficácia, assim, integram o próprio conteúdo da suficiência, uma vez que, por lógica, uma medida inadequada não se torna eficaz e, tampouco, suficiente para a proteção de um bem jurídico.<sup>124</sup>

Conclusivo que, se o fim almejado - proteção aos direitos fundamentais de forma eficiente - não for alcançado, é possível se valer do princípio da proibição da proteção suficiente para fins de controle de constitucionalidade, dada a função dos princípios constitucionais no sistema jurídico conforme trabalhado no início do presente capítulo. Observa-se que, seguindo esse raciocínio, o princípio em tela tem sido fundamento de diversas decisões do Supremo Tribunal Federal, inclusive em sede de julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e acerca das mais variadas temáticas, vide ADI 5676 em matéria de direito ambiental.<sup>125</sup>

O princípio da proibição da proteção insuficiente, portanto, impede que o Estado, enquanto garantidor dos direitos fundamentais, se mantenha alheio aos riscos e problemas

---

<sup>122</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e Proporcionalidade: O direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência – Revista de Estudos Criminais, ano 3, n.12, 2003, p.86 a 120

<sup>123</sup> STF, Pleno, Rcl 4374/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4.9.2013, excerto do voto do Relator.

<sup>124</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. 2. reimp. Lisboa: Almedina, 2009, p. 123-124

<sup>125</sup> STF, Pleno, ADI 5676/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 25.1.2022.

causados pela estrutura econômica e social, a exemplo das desigualdades.<sup>126</sup> Nesse sentido, o papel da seguridade social ganha ainda mais relevância, na medida em que, como visto, é instrumento para a concretização material de uma série de outros direitos fundamentais, os quais não podem ficar aquém do nível mínimo exigido para sua efetivação.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> DRESCHER, Janize. *Auxílio-doença parental sob o enfoque dos princípios da isonomia e da vedação da proteção social insuficiente*. Revista Brasileira de Direito Social, v. 1, n. 3, p. 15-32, 2018.

<sup>127</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 404-406

## **3 APOSENTADORIA ESPECIAL**

### **3.1 APOSENTADORIA ESPECIAL ANTES DA EC 103/2019**

#### **3.1.1 Natureza jurídica e finalidades do benefício**

Dados (i) a evolução do papel do Estado, no sentido de ter se tornado garantidor dos direitos individuais e sociais, nos termos tratados no capítulo 2; e (ii) o conseqüente ganho de importância dos princípios constitucionais, conforme estudado no capítulo 3, passa-se agora a analisar o benefício da aposentadoria especial propriamente dita, que ganhou status de direito fundamental a partir da sua positivação na Carta Magna de 1988, e que portanto figura como um dos tantos instrumentos para a efetivação do princípio da dignidade humana analisado retro.

Por isso, este subcapítulo tratará de elencar os principais aspectos da referida prestação previdenciária, com o objetivo de consolidar a sua natureza jurídica e as finalidades as quais o benefício se propõe a atingir. No subitem seguinte, por sua vez, analisar-se-á a evolução histórica da legislação regente da aposentadoria especial até a edição da EC 103/2019, assim chamada de Reforma da Previdência.

Para cumprir tal objetivo, de início cabe salientar que todos sujeitam-se a riscos a em todos os momentos de existência. No entanto, justamente em função da evolução do papel do Estado até a sua conformação como garantidor dos direitos fundamentais negativos e positivos, passou-se, como parte desse processo, a atribuí-lo a responsabilidade de mitigar os efeitos dos riscos sociais, ainda quando estes não puderem ser propriamente evitados.

Nesse passo e, tendo em vista a obrigação estatal de proteger seus cidadãos, faz-se necessário remeter-se brevemente ao contexto laboral brasileiro das décadas de vinte e trinta do século XX, isto é, anterior ao surgimento de qualquer legislação atinente ao benefício da aposentadoria especial. Amauri Nascimento explica que, nessa época, “à falta de legislação consistente e, principalmente, de fiscalização atuante, as condições de trabalho eram desumanas.” O setor de serviços - caracterizado por ambientes pequenos e não ventilados como oficinas, armazéns e galpões - era predominante, e em sua maioria não dispunha de limites de horas de jornada. Com tudo isso, a capacidade de resistência do trabalhador era testada ao máximo, e a propagação de doenças nesse contexto era muito frequente.<sup>128</sup>

Por esse motivo, aos trabalhadores de algumas categorias de profissionais específicas, expostos a agentes insalubres, perigosos e penosos, era concedida a

---

<sup>128</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 61.

possibilidade de se aposentar após completado um tempo de serviço inferior (15, 20 ou 25 anos) aos demais (35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher). Apesar do caráter de concessão - já que se tratava de mero benefício concedido pelos próprios empregadores ou caixas de aposentadoria por profissão - e do objetivo mascarado de neutralização da classe trabalhadora, conforme estudado no capítulo 2, a medida tinha também o objetivo explícito de proteger a saúde dos trabalhadores frente às condições laborais adversas.<sup>129</sup> Mais tarde, esse benefício seria incorporado à legislação pátria e garantido de forma universal aos trabalhadores de todas as categorias, desde que cumpridos os requisitos e, principalmente, expostos a agentes prejudiciais à saúde ou integridade física, conforme se estudará no tópico seguinte.

Por hora e, dado o contexto das suas origens, cabe minuciar a natureza jurídica da aposentadoria especial, de extrema importância para o adequado alcance do objetivo deste trabalho. Há, na doutrina específica, uma corrente - liderada pela jurista Maria Helena Carreira Alvim - que defende o caráter compensatório do benefício da aposentadoria especial, de modo que este seria concedido como uma forma de reparar eventual dano caracterizado.<sup>130</sup>

Em contrapartida, a corrente doutrinária majoritária (à qual filia-se este trabalho) afirma que a aposentadoria especial tem, em verdade, caráter preventivo, uma vez que o benefício surge justamente com o objetivo de evitar que o dano à saúde ou integridade física aconteça, antes deste ser verificado - ou, ao menos, antes de efetivamente impossibilitar o labor ou a vida digna do trabalhador. Dessa forma, a aposentadoria especial se difere dos benefícios de caráter compensatório, a exemplo da aposentadoria por invalidez, os quais exigem a verificação do dano já ocorrido para que sejam concedidos, enquanto aquela tem como razão de ser a prevenção contra os mesmos prejuízos.<sup>131</sup>

Além disso, a natureza preventiva da aposentadoria especial também encontra fundamento no fato de que a concessão do benefício se justifica para aqueles trabalhadores cuja saúde ou integridade física estão gradual e cumulativamente expostas a riscos, os quais aumentam na mesma medida do tempo de trabalho nestas condições. Dessa forma, uma vez não afastado o trabalhador do ambiente laboral no tempo previsto, aumentam-se a cada dia as chances da necessidade futura de um benefício previdenciário compensatório, de modo a

---

<sup>129</sup> LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial após a EC 103/19*. Tese (Doutorado em Direito Previdenciário) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2020.

<sup>130</sup> FERES, Jesus Nagib Beschizza Feres. *A nova aposentadoria especial e o risco de adoecimento precoce dos profissionais da saúde decorrente da limitação etária criada pela Emenda Constitucional 103/2019*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília. Marília, 2021.

<sup>131</sup> Idem, *ibidem*.

impedi-lo de aposentar-se com a saúde plena devido às condições de trabalho.<sup>132</sup> Isso porque, para a concessão do benefício de aposentadoria especial, “a incapacidade para o trabalho ainda não ocorreu de fato e pode nem vir a ocorrer”, o que, aliás, é o que se tem como seu objetivo precípuo. É justamente por essa finalidade que a aposentadoria especial se caracteriza por um período limite de serviço reduzido (15, 20 ou 25 anos) desde a sua origem, como visto acima, para aqueles que trabalharem expostos a agentes agressivos à sua saúde. O objetivo que lhe dá origem, assim, é que o trabalhador se aposente antes de atingir a incapacidade, de modo que a proteção se dá pelo tempo limite (estabelecido pela lei) de exposição a agentes agressivos, visando a garantia da saúde do beneficiário de forma preventiva - daí sua natureza jurídica.<sup>133</sup>

Seguindo essa linha de raciocínio, fica claro que o benefício tem o objetivo de proteger o trabalhador contra agentes que têm “a *possibilidade* de prejudicar a saúde do trabalhador ou a sua integridade física, ainda que efetivamente esse prejuízo não ocorra.”<sup>134</sup> Reforça-se, assim, o caráter preventivo da aposentadoria especial, que tem o condão de retirar o trabalhador do ambiente prejudicial visando evitar que sua saúde seja efetivamente prejudicada, bastando a mera possibilidade para tal.

No mesmo sentido, Schuster e Engelman, em texto sobre o tema, explicam que, para a análise da natureza jurídica da aposentadoria especial, é essencial se ter em mente que “o risco não é evento futuro e incerto, mas a *possibilidade* de um acontecimento danoso”. Assim, o benefício em comento busca salvaguardar o trabalhador do mero risco, que consiste na pendência de um evento danoso, e não na sua verificação (este, por sua vez, locus dos benefícios compensatórios).<sup>135</sup>

Em outras palavras, é a possibilidade anunciada de desgaste físico ou de prejudicialidade à saúde, geradas pela exposição a, grosso modo, agentes perigosos, penosos ou insalubres (guardadas as devidas alterações legislativas), que serve de fundamento para a concessão do benefício em tempo de contribuição mais curto do que àqueles devidos para os demais trabalhadores. Leciona Feijó Coimbra que a aposentadoria especial é:

---

<sup>132</sup>PEREIRA, Denisson Almeida. *Aposentadoria Especial: Discutindo sua Finalidade e Conceito*. BRASIL. Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social, Rio de Janeiro, v. 23, n. 02, p. 3-10, 2011.

<sup>133</sup> LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria Especial: teoria e prática*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

<sup>134</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>135</sup> SCHUSTER, Diego Henrique; ENGELMAN, Wilson. A aposentadoria especial perante as novas (nano)tecnologias e técnicas de produção pós-industrial: compatibilizando a proteção social com o princípio da precaução. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário* - v.6, n. 32, abril/maio 2016.

destinada ao trabalhador empenhado em atividades que, pelo reconhecido teor de periculosidade, de penosidade ou de insalubridade, persuadiram o legislador a tê-las como fator incapacitante após certo lapso de tempo mais curto (...). O que justifica presumir-se incapaz o trabalhador, atestadora dessa incapacidade, ou sem implemento da idade bastante, é o exercício da atividade reconhecida em lei como fator do desgaste físico atuante de forma prenunciada.<sup>136</sup>

Nesse sentido, Schuster aponta para a importância da aposentadoria especial para a gestão dos riscos associados ao ambiente de trabalho, “na medida em que a redução do tempo de serviço pode evitar a efetiva incapacidade do trabalhador”. Além disso, ressalta que a incapacidade a ser evitada pode se dar por diferentes razões, como por doenças que levam longos períodos para se manifestarem, outras que surgem por contínua inalação de agentes prejudiciais pelas vias respiratórias ou constante contato com produtos químicos, etc. Assim, a aposentadoria especial tem o condão de evitar tanto aquelas doenças ou danos que se manifestam apenas após um considerável espaço de tempo após o agente prejudicial que lhe deu causa, quanto também aquelas que acontecem no intervalo de segundos (a exemplo dos acidentes de trabalhos instantâneos como explosões, quedas etc.).<sup>137</sup>

É aí que mora a razão de ser da aposentadoria especial e do seu reduzido tempo de contribuição quando comparado a outros benefícios: quanto maior o tempo de exposição aos riscos potencialmente causados pelos agentes nocivos, maior a probabilidade do trabalhador ter sua saúde danificada, agravada ou mesmo de sofrer acidentes.<sup>138</sup> Infere-se, assim, que o potencial de dano se acumula na mesma medida que o tempo de exposição do trabalhador, ou seja, quanto mais tempo esse permanecer em atividade, maiores as chances de ter sua saúde ou integridade física prejudicadas e, deste modo, menores as chances da aposentadoria especial cumprir seu objetivo originário.<sup>139</sup>

Sobre o assunto, René Mendes observa que “o trabalho pode fazer com que as pessoas venham a morrer prematuramente, isto é, ‘antes da hora’”, por motivos que se diferem daqueles ocorridos com trabalhadores não expostos a agentes nocivos. Além disso, tal exposição também pode “agregar sofrimento à morte, como é o caso de muitos trabalhadores silicóticos que somente alcançam o direito de morrer depois de muito sofrimento produzido pela insuficiência respiratória crônica”. Pode, ainda - e aqui se ressalta a importância do mero

---

<sup>136</sup> COIMBRA, Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997, p. 155-156.

<sup>137</sup> SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria especial: entre o princípio da precaução e a proteção social*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 157.

<sup>138</sup> SCHUSTER, 2016.

<sup>139</sup> PEREIRA, op. cit.

*potencial* de dano explicado acima - prejudicar a própria dignidade humana no momento da morte, na medida em que as condições adversas de trabalho geram o risco de falecimento por meios degradantes como esmagamento, queimadura, etc.<sup>140</sup>

Por tudo isso, reafirma-se a importância da redução do tempo de trabalho sob essas condições. Nesse ponto, vale notar que os períodos mínimos de 15, 20 ou 15 anos de serviço, estabelecidos para a aposentadoria especial desde os seus primórdios e mantido até os dias atuais, tratam-se de uma ficção legal que indicam o tempo máximo que o corpo humano médio é capaz de suportar uma vez exposto a agentes nocivos antes de se tornar efetivamente incapacitado,<sup>141</sup> ainda que não impeça a incidência de danos cumulativos ou da mera probabilidade de danos instantâneos. Esse período, portanto, é o tempo a partir do qual o legislador presumiu que o trabalho prestado sob condições peculiarmente agressivas não poderia mais ser desempenhado, ao contrário das demais atividades comuns.<sup>142</sup> Há, assim, uma *presunção* de prejuízo à saúde do trabalhador pelo tempo que fora exposto a agentes nocivos, além da pretensão de se evitar que tal prejudicialidade se aprofunde ou, mesmo, ocorra.<sup>143</sup>

Isso se deve ao fato de que a aposentadoria especial parte da premissa de que a probabilidade de dano ou a incidência cumulativa de agentes prejudiciais é suficiente para acelerar o desgaste físico do trabalhador, de modo a antecipar a necessidade de usufruto do benefício em vistas de evitar causar-lhe danos maiores.<sup>144</sup> Por isso, “a efetiva exposição ao agente nocivo tornará o risco de lesão à sua saúde e à integridade física cada vez mais intenso à medida que o trabalhador permanece em atividade”, motivo pelo qual se estabeleceu um parâmetro geral em que, em média, ainda não se concretizou a lesão ao trabalhador, mas que, extrapolado o prazo previsto, o dano se torna cada vez mais provável.<sup>145</sup> É o *potencial* de dano, assim, que enseja a redução do tempo de serviço quando comparado aos demais benefícios.<sup>146</sup>

Weintraub e Berbel apontam, ainda, que o referido benefício é decorrência direta do princípio constitucional da isonomia, na medida em que, para serem equiparadas às diversas categorias profissionais, é necessário que haja maior proteção para aqueles trabalhadores que

---

<sup>140</sup> MENDES, René. *Saúde e segurança no trabalho: acidentes e doenças ocupacionais*. In: FERNANDES, Reynaldo (Org.). *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: LTr, 1995, p. 201.

<sup>141</sup> LADENTHIN, 2014.

<sup>142</sup> ROCHA, Daniel Machado da e BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 3a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

<sup>143</sup> LADENTHIN, 2014.

<sup>144</sup> WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos e BERBEL, Fabio Lopes. *Manual de aposentadoria especial*

<sup>145</sup> PEREIRA, op. cit.

<sup>146</sup> Idem, *ibidem*.

laboram em atividades nocivas à sua saúde, quando em comparação àqueles que trabalham nas demais atividades.<sup>147</sup> Daí que, para que a aposentadoria desses trabalhadores seja efetiva e dignamente gozada, o tempo para concessão do benefício seja precoce. Só assim se garante que o dano efetivo à saúde ou integridade física do indivíduo não chegará a se concretizar, mediante a sua retirada do ambiente que lhe é nocivo após o cumprimento do tempo limite de exposição:

O risco é a exposição pelo tempo mínimo de 15, 20 ou 25 anos, conforme o caso, a situações mais adversas, com probabilidade de causar incapacidade para o trabalho ou mesmo redução da expectativa de sobrevida. A doença era, portanto, a contingência que se buscava evitar ao permitir que o trabalhador se aposentasse mais cedo. Vale ressaltar que o direito ao benefício não ocorria quando se estava doente, mas quando ainda existia saúde, tendo em vista que a saúde é um direito universal e dever do Estado (Art. 196 CRFB/88).<sup>148</sup>

Outro aspecto interessante a ser ressaltado acerca da natureza jurídica da aposentadoria especial é que, dado seu caráter preventivo, o benefício presta seu papel de proteção à saúde do trabalhador mesmo diante de agentes cujos efeitos são desconhecidos ou recentes. Assim, o benefício não se limita a proteger o trabalhador exposto a substâncias reconhecidamente nocivas - como por exemplo “substâncias cancerígenas, como a anilina, o amianto, o benzeno, que podem causar câncer de pele e outros efeitos tóxicos e fatais”<sup>149</sup> - mas também contra aquelas que são frutos das inovações tecnológicas e industriais mais recentes - “nanopartículas e organismos geneticamente modificados, cujos efeitos negativos nada ou pouco são conhecidos”.<sup>150</sup>

Além disso, a aposentadoria especial também assume papel importante frente aos agentes incontroláveis do ponto de vista da segurança do trabalho, isto é, àqueles agentes que extrapolam as possibilidades de previsão das normas trabalhistas ou cujos efeitos não são possíveis de serem eliminados. Assim, quando inevitavelmente desequilibrado o ambiente de trabalho, a aposentadoria especial atua mais uma vez como benefício que visa diminuir o prejuízo à saúde e à integridade física do trabalhador, por meio da redução do tempo de contribuição e do consequente afastamento do trabalhador do ambiente prejudicial o mais brevemente possível.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>148</sup> LADENTHIN, 2020.

<sup>149</sup> SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria Especial. Entre o Princípio da Precaução e a Proteção Social*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 53.

<sup>150</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>151</sup> LADENTHIN, 2020.

Tal feito só é possível se a aposentadoria especial for vista como um benefício de caráter preventivo, corroborando os demais argumentos trazidos até aqui. Isso porque o núcleo pressuposto de condição do benefício é a exposição a agentes perigosos ou nocivos à saúde ou integridade física do trabalhador, independentemente de constarem ou não nos regulamentos atinentes ao tema<sup>152</sup>.

Aliás, não apenas a doutrina majoritária defende o caráter preventivo desse benefício, como já afirmado, mas também a jurisprudência pátria, a exemplo do que se infere dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento RE nº 791.961, em 2014, sob o regime de repercussão geral (Tema nº 709). Na ocasião, a Corte máxima consolidou que “é obrigatório o afastamento do segurado de suas atividades após a concessão da aposentadoria especial”, tamanho o intuito de proteção à saúde do trabalhador conferido pelo benefício. Do voto do relator, Ministro Dias Toffoli, se extrai o seguinte trecho a título exemplificativo:

Independentemente do conceito ou do doutrinador a que se recorra, é certo que, em todos eles, uma constatação se repete: a aposentadoria especial ostenta um nítido caráter protetivo; trata-se, a toda evidência, de um benefício previdenciário concedido com vistas a preservar a saúde, o bem-estar e a integridade do trabalhador submetido rotineiramente a condições de trabalho insalubres, perigosas e/ou penosas.<sup>153</sup>

Por todo o exposto, percebe-se que o principal intuito da aposentadoria especial é retirar o trabalhador das condições de trabalho prejudiciais ou potencialmente prejudiciais à sua saúde ou integridade física o quanto antes, sendo estipulado pela legislação uma ficção legal que estabelece o tempo máximo aceitável para a exposição aos agentes nocivos.<sup>154</sup> O ideal, portanto, é que se consiga salvaguardar a saúde do trabalhador antes que ela seja prejudicada ou, pelo menos, antes de sofrer um dano irreparável em decorrência das condições laborais, de modo que a probabilidade de que isso ocorra seja reduzida na mesma proporção em que o tempo de contribuição do segurado.<sup>155</sup>

Destaca-se, portanto, a natureza preventiva do benefício. Nesse sentido, trata-se da prevenção com diversas facetas: da prevenção de dano à economia do trabalhador, como

---

<sup>152</sup> LEIRIA, Maria Lúcia Luz. *Direito previdenciário e estado democrático de direito: uma (re) discussão à luz da hermenêutica*. Livraria do Advogado, 2001, p. 164.

<sup>153</sup> STF, Pleno, RE 791961 ED-terceiros, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 04/11/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4518055&numeroProcesso=791961&classeProcesso=RE&numeroTema=709>. Acesso em 30 de nov. de 2022.

<sup>154</sup> VAZ, Aline Regina Carrasco; BONATTO, Nahiara. *Aposentadoria especial: os impactos da reforma da previdência na saúde do trabalhador*. In: MAZERA, Jorge; PINTO, Vanusa Varela (Coord.). *Direito Previdenciário e a advocacia*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

<sup>155</sup> PEREIRA, 2011.

outros benefícios da Previdência Social; mas principalmente contra danos à saúde e à integridade física do trabalhador - seja seu aprofundamento ou a mera potencialidade.<sup>156</sup>

Assim, conclui-se o presente subcapítulo com a percepção de que a aposentadoria especial é ensejada pela sujeição dos trabalhadores a agentes nocivos à saúde ou à integridade física por 15, 20 ou 25 anos, que tem a finalidade de proteger aqueles bens jurídicos por via do afastamento precoce do ambiente laboral pernicioso. No próximo tópico, abordar-se-á a evolução legislativa do benefício, bem como os requisitos para sua concessão até a emenda constitucional 103/2019.

### **3.1.2 Evolução legislativa e requisitos para a concessão do benefício até a EC 103/2019.**

O presente tópico se destinará a apresentar as principais normas relativas à aposentadoria especial no Brasil, até a edição da EC 103/2019. Será abordada a legislação atinente desde o surgimento do benefício em nosso ordenamento, passando por seu processo de aperfeiçoamento, até chegar às normas aplicáveis até a última reforma previdenciária. É necessário destacar, desde logo, que para fins deste trabalho, a presente análise se limitará aos aspectos referentes ao direito material do benefício em comento, sem adentrar nas normas e discussões de direito processual.

A primeira vez que um benefício previdenciário aos moldes do que viria ser a aposentadoria especial apareceu no Brasil foi em 1931, quando o Decreto nº 20.465 reformou as Caixas de Aposentadorias e Pensões e, dentre outras disposições, estabeleceu os critérios para concessão das prestações aos trabalhadores associados. Entre elas, constava, de forma inédita, a possibilidade de aposentação por tempo de contribuição menor que os outros para aqueles trabalhadores expostos a ambientes laborais penosos ou insalubres.<sup>157</sup>

Apesar disso, essa modalidade de aposentadoria ainda não fazia parte da legislação brasileira propriamente dita e, por consequência, ainda não tinha obtido o caráter de universalidade. Isso mudou em 1960, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807), já mencionada no capítulo 2 deste trabalho. No art. 31 da sua redação original, a lei previa o direito ao benefício após completados 15, 20 ou 25 anos de trabalho sob condições prejudiciais (penosas, insalubres ou perigosas) à saúde ou à integridade física.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> SCHUSTER; ENGELMAN, 2016.

<sup>157</sup> LADENTHIN, 2020.

<sup>158</sup> PEREIRA, 2011.

Desde o início, portanto, percebe-se que o período de contribuição necessário para a concessão dessa modalidade de benefício era tido como inversamente proporcional à nocividade dos agentes aos quais o trabalhador era exposto no ambiente laboral e, conseqüentemente, das conseqüências para a sua saúde. “Assim, quanto mais prejudicial à saúde ou integridade física do segurado, menor será o tempo em que ele deverá ficar exposto ao agente”.<sup>159</sup>

O mesmo artigo mencionava, ainda no seu caput, a edição de decreto do Poder Executivo, de acordo com o qual seriam definidos os agentes considerados penosos, insalubres ou perigosos. O referido decreto foi publicado em 25 de março de 1964, sob o nº 53.831, e criou uma lista de atividades presumidas como nocivas conforme previsto no caput do artigo, além de especificar os agentes químicos, físicos ou biológicos com potencial prejudicialidade à saúde e à integridade física do trabalhador.

Interessante notar que a redação original do artigo 31 da LOPS estipulava uma idade mínima - assim como o faz a EC 103/2019, como será visto adiante - de 50 anos na data do requerimento da aposentadoria especial. O critério etário, no entanto, foi suprimido já em 1968, com a Lei nº 5.440-A, cuja exposição de motivos do respectivo projeto de lei, escrita pelo Deputado Floriceno Paixão, merece destaque:

A recente Lei 4. 130, de 28 de fevereiro de 1962, que suprimiu o fator idade para a concessão, pelo INPS, da aposentadoria por tempo de serviço. Esqueceram-se os legisladores, entretanto, de estender a supressão ao mesmo requisito em relação à aposentadoria especial de que trata o artigo 31 da Lei Orgânica da Previdência Social, pois a aposentadoria especial é considerada uma aposentadoria por tempo de serviço com prazos reduzidos em razão das condições penosas, de insalubridade ou de periculosidade, sob as quais os trabalhadores exercem suas atividades. Daí deve-se com maior razão, suprimir o fator idade como um dos requisitos para a concessão da aposentadoria chamada especial.<sup>160</sup>

Dessa forma, o critério etário foi excluído da aposentadoria especial, de modo que foi mantido apenas o tempo mínimo de exposição a agentes nocivos para se fazer jus ao recebimento do benefício - e vale notar que o referido critério não voltou a surgir na legislação até a EC 103/2019.

Na sequência, a Lei 6.887/1980 trouxe fundamental avanço no tema da aposentadoria especial, ao permitir, a partir de então, a conversão do tempo de serviço

---

<sup>159</sup> VAZ; BONATTO, 2020.

<sup>160</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 973/68. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=196A688732F29142DA5BB81A884C92FC.proposicoesWebExterno2?codteor=1194268&filename=Dossie+-PL+973/1968](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=196A688732F29142DA5BB81A884C92FC.proposicoesWebExterno2?codteor=1194268&filename=Dossie+-PL+973/1968). Acesso em: 21 de novembro de 2022.

especial em tempo comum. O dispositivo passou a abarcar, assim, maior proteção não apenas aos trabalhadores que laboram 15, 20 ou 25 anos expostos a agentes nocivos, mas também aqueles que assim o fizeram por períodos inferiores e que buscavam outras modalidades de benefícios.

Outro contributo importante para a aposentadoria especial foi o trazido pela jurisprudência do extinto Tribunal de Recursos, que em sua Súmula 198, de 1985, garantiu a aposentadoria especial mesmo aos segurados cuja atividade não constasse no rol do decreto atinente, ao qual agora se passava a atribuir o caráter exemplificativo. A partir de então, a periculosidade, insalubridade ou penosidade da atividade exercida poderia, portanto, ser comprovada também por perícia, ensejando direito ao benefício.<sup>161</sup>

Em 1988, a promulgação da Constituição Cidadã constituiu um marco para a Seguridade Social por trazer, entre seus artigos 194 a 204, seus dispositivos estruturantes, bem como seus objetivos, princípios e financiamento. Especificamente em seu artigo 194, o texto constitucional “definiu a Seguridade Social como um dos pilares de concretização do bem estar e justiça social, primados do Estado Democrático de Direito” e dando a essa categoria o status de direitos fundamentais, uma vez que visam garantir aos indivíduos um mínimo de condições materiais para uma vida digna e para o desenvolvimento enquanto cidadãos. A partir de agora, a Seguridade Social se consolidava como direito de todos o dever estatal, o que suscita diretamente a publicização dos riscos sociais e na consequente obrigação protetiva por parte do Estado.<sup>162</sup>

Nesse contexto é que a aposentadoria especial foi recepcionada pela Constituição Federal, mais especificamente em seu art. 201, §1º. Uma mudança importante, no entanto, foi verificada em relação à Lei nº 3.807/60: o texto constitucional não conservou as expressões utilizadas pelo referido diploma como fato gerador do benefício (isto é, insalubridade, periculosidade e penosidade), mas substituiu-as por “condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física”. Dessa forma (e já incorporando o posicionamento jurisprudencial manifestado pela citada Súmula 198 do Tribunal de Recursos), o legislador possibilitou uma maior proteção ao trabalhador para fins de obtenção do benefício, uma vez que abriu margem para o reconhecimento da especialidade do período laborativo mesmo

---

<sup>161</sup> CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>162</sup> DRESCHER, Janize. *Auxílio-doença parental sob o enfoque dos princípios da isonomia e da vedação da proteção social insuficiente*. Revista Brasileira de Direito Social, v. 1, n. 3, p. 15-32, 2018.

quando os agentes nocivos não fossem previstos pela legislação correspondente.<sup>163</sup> Reforçava-se mais uma vez, vale dizer, o caráter protetivo da aposentadoria especial.

Atendendo à demanda de lei complementar disposta pelo texto constitucional, em 1991 foi publicada a Lei 8.313, chamada de Plano de Benefícios da Previdência Social (PBPS) e que tratou da aposentadoria especial em seus artigos 57 e 58. Entre os dispositivos, destaca-se especialmente o §8º do art. 57, que corrobora a interpretação de caráter preventivo da aposentadoria especial ao determinar o cancelamento do benefício mediante a permanência ou retorno do trabalhador ao ambiente com exposição a agentes nocivos.<sup>164</sup>

Já em 1995, foram introduzidas importantes alterações no tema da aposentadoria especial pela Lei 9.032. A principal mudança foi a extinção do enquadramento de especialidade por categoria profissional, ou seja, a presunção absoluta de exposição a nocividade por profissão existente até essa lei deu lugar para a necessidade de comprovação de trabalho permanente e não ocasional em condições nocivas à saúde ou integridade física do trabalhador. Pelo mesmo motivo, o aludido diploma legal elencou, em seu art. 57, §4º, os agentes físicos, químicos, biológicos ou a associação desses capazes de ensejar a elegibilidade do direito ao benefício.<sup>165</sup>

Em 1998, a emenda constitucional número 20 estabeleceu que “os critérios para concessão da aposentadoria decorrente de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física serão definidos em lei complementar”. Além disso, em seu art. 15, definiu que, até a edição daquela, vigorariam, transitoriamente, os artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91, supramencionados, para reger as regras do benefício. A lei complementar, no entanto, nunca foi editada, de modo que a legislação dita transitória continuou vigente até a EC 103/2019. Vale notar, ainda, que no mesmo ano a Lei 9.732/98 elegeu a legislação trabalhista (mais especificamente a CLT) como fonte, para fins de reconhecimento da aposentadoria especial, dos conceitos de insalubridade, penosidade e periculosidade.

Na falta de lei complementar, o Poder Executivo editou o Decreto 3.048/1999, que ainda atualmente é utilizado para regulamentar a aposentadoria especial em seus artigos 64 e seguintes. O dispositivo trata de classificar os agentes nocivos que, quando comprovados, podem ensejar a concessão de aposentadoria especial, bem como o tempo de exposição máximo referente a cada um deles.

---

<sup>163</sup> LADENTHIN, 2020.

<sup>164</sup> PEREIRA, 2011.

<sup>165</sup> LADENTHIN, 2020.

Nos termos do referido decreto, a aposentadoria especial será destinada, após 15 anos de contribuição, àqueles que trabalham “em atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas em frente de produção”; após 20 anos de trabalho especial para aqueles expostos a asbestos e para os trabalhadores de “mineração subterrânea cujas atividades sejam exercidas afastadas das frentes de produção”; por fim, a aposentadoria após 25 de trabalho especial será destinada aos segurados que comprovarem o exercício de demais atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física.<sup>166</sup>

Nesse contexto, Castro e Lazzari explicam que “agentes nocivos” devem ser entendidos como aqueles que, presentes no ambiente laboral, têm o condão de danificar a saúde ou a integridade física do trabalhador devido à sua “natureza, concentração, intensidade e fator de exposição”. Entre esses, pode-se fazer a seguinte distinção em categorias:

- físicos: os ruídos, as vibrações, o calor, as pressões anormais, as radiações ionizantes etc.;
- químicos: os manifestados por névoas, neblinas, poeiras, fumos, gases, vapores de substâncias nocivas presentes no ambiente de trabalho etc.;
- biológicos: micro-organismos como bactérias, fungos, parasitas, bacilos, vírus etc.<sup>167</sup>

Outra possibilidade importante de classificação dos agentes nocivos é entre qualitativos e quantitativos: enquanto os primeiros independem da quantidade de exposição para trazerem nocividade à saúde (como substâncias cancerígenas e pressões anormais), os últimos serão considerados nocivos apenas quando extrapolados os limites de tolerância estabelecidos na legislação (a exemplo de calor e vibração).<sup>168</sup>

Destaca-se, ainda, que tais limites devem ser tidos apenas como referências de uma pessoa média, uma vez que cada indivíduo dispõe de características físicas e biológicas próprias. Por isso, as normas atinentes devem ser passíveis de flexibilização conforme o caso concreto, mediante comprovação de efetiva prejudicialidade ao trabalhador. É o que assentou o Supremo Tribunal de Justiça, em julgamento do tema repetitivo nº 534:

---

<sup>166</sup>BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em 30 de nov. de 2022.

<sup>167</sup> CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>168</sup> LADENTHIN, 2020.

As normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais.

Essa orientação jurisprudencial passou, desde que foi fixada em 2013, a servir de fundamento também para o reconhecimento da especialidade de demais atividades, a exemplo da profissão de vigilante (com ou sem o uso de arma de fogo) e do transporte de substâncias inflamáveis. Ressalta-se, ainda no mesmo sentido, os precedentes cada vez mais consolidados do TRF4 em favor do reconhecimento da especialidade das atividades de motoristas de caminhão e de ônibus.<sup>169</sup>

Cumprido ressaltar brevemente, ainda, que os documentos atualmente hábeis para a comprovação do tempo especial permanecem submetidos aos regramentos vigentes à época da prestação do trabalho.<sup>170</sup> Isso significa dizer que, como regra geral, se o labor foi exercido (i) até 28/04/1995, o enquadramento poderia se dar por categoria profissional, bastando que o segurado comprove o efetivo exercício de atividade prevista nos Decretos nº 53.831/1964 e 83.080/1979<sup>171</sup>, ou pela comprovação de efetiva exposição aos agentes elencados pelo mesmo documento; (ii) de 29/04/1995 a 05/03/1997, a comprovação é feita por meio de formulários (SB-40 e DSS 8030) expedidos pelo INSS e preenchidos pelo empregador; (iii) a partir de 06/03/1997, a comprovação da atividade especial é feita por meio de Perfil Profissiográfico Profissional (PPP) emitido com base em Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) e assinado por representante da empresa ou preposto.<sup>172173</sup>

Finalmente, cabe a menção aos possíveis beneficiários da aposentadoria especial, quais sejam: o segurado empregado, o trabalhador avulso e o contribuinte individual.<sup>174</sup>

---

<sup>169</sup> CASTRO; LAZZARI, 2021.

<sup>170</sup> STJ, REsp 1.310.034/PR. Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção. Julgado em 24/10/2012 e submetido ao rito do recurso repetitivo (Tema 546).

<sup>171</sup> Assim também se verifica consolidado na jurisprudência do STJ, segundo o qual “Até o advento da Lei 9.032/1995 era possível o reconhecimento do tempo de serviço especial com base no enquadramento da categoria profissional do trabalhador.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.806.883/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/5/2019, DJe de 14/6/2019).

<sup>172</sup> “Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, até o advento da Lei 9.032/1995 é possível o reconhecimento do tempo de serviço especial ante o enquadramento na categoria profissional do trabalhador. A partir dessa lei, há necessidade de que a atividade tenha sido exercida com efetiva exposição a agentes nocivos, e a comprovação se dá por meio dos formulários SB-40 e DSS-8030, expedidos pelo INSS e preenchidos pelo empregador, situação modificada com a Lei 9.528/1997, que passou a exigir laudo técnico.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.755.261/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/8/2018, DJe de 13/11/2018).

<sup>173</sup> BRADBURY, Leonardo Cacao Santos La. *Curso Prático de Direito e Processo Previdenciário*. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>174</sup> Idem, *ibidem*.

Conclui-se, assim, segundo a Lei 8.213/1991, que a esses indivíduos, desde que cumprido o período de carência exigido pelo mesmo diploma e que comprovada a exposição do trabalhador a agentes nocivos que prejudiquem a sua saúde ou integridade física durante 15, 20 ou 25 anos, era devido o benefício da aposentadoria especial até o advento da EC 103/2019.

Resta, agora, analisar as principais mudanças trazidas pela referida emenda, bem como o contexto político que as motivaram.

## 3.2 APOSENTADORIA ESPECIAL APÓS A EC 103/2019

### 3.2.1 Aspectos gerais e contexto político da EC 103/2019

O último grande conjunto de alterações promovido no sistema de Seguridade Social brasileiro se originou do Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, encaminhada à Câmara dos Deputados em 20 de fevereiro de 2019 por iniciativa do então presidente Jair Bolsonaro.

Maria Lucia Lopes da Silva explica que essa medida - à qual a autora propositalmente chama de *contrarreforma* - é parte de um movimento de ataques à Seguridade Social que se originou logo após a promulgação da Constituição de 1988 (dado o especial impulso que o documento deu a esse grupo de direitos) e que persistiu ao longo dos anos seguintes, mas que ganhou maior fôlego após 2016 e, principalmente, a partir da eleição de Bolsonaro.<sup>175</sup>

Isso porque o ex-presidente se elegeu “apoiado em uma plataforma governamental absolutamente comprometida com os interesses dos capitais, assentada em valores ultraliberais e conservadores”, características que se refletiram diretamente nas alterações trazidas pela EC 103/2019 e que simbolizaram o mais enfático cumprimento do compromisso estabelecido com as corporações econômicas. Vale notar, ainda, que essa guinada no ataque aos direitos sociais a partir de 2019 encontrou solo fértil no cenário propiciado por medidas colocadas em prática pelo governo anterior (de Michel Temer) como, entre outras, a EC nº 95/2016 (que congelou o teto de gastos da Seguridade Social pelos próximos 20 anos) e a Reforma Trabalhista.<sup>176</sup>

Segundo a autora, esse movimento de contrarreforma é marcado por compreender um conjunto de medidas que cerceiam direitos da seguridade social como parte de uma política de austeridade fiscal e que, por outro lado, impulsionam o capital privado por meio da disputa pelo fundo público - isto é, reduzem o acesso a direitos sociais como saúde e previdência em sua forma pública para propiciar a expansão do fornecimento desses serviços na esfera privada.<sup>177</sup>

No campo da previdência social, mais especificamente, esse movimento (e aí inclusa a PEC 6/2019) se caracteriza por medidas que, de forma cada vez mais agressiva, dificultam o

---

<sup>175</sup> SILVA, Maria Lucia Lopes da (org.). *A contrarreforma da previdência social no Brasil*. Campinas: Editora Papel Social, 2020.

<sup>176</sup> *Idem, ibidem*, p. 44.

<sup>177</sup> *Idem, ibidem*.

acesso aos benefícios e elevam o tempo das alíquotas de contribuição, ao mesmo tempo que reduzem os valores e o tempo de usufruto daqueles.<sup>178</sup>

Nesse sentido, além de argumentos como o combate aos supostos privilégios de servidores públicos federais, a PEC 6/2019 apresentou como justificativa primordial para essas alterações constitucionais “aquele típico das políticas econômicas que flertam com a ideia de Estado mínimo: a contenção de gastos públicos e a necessidade de redução do déficit nas contas públicas”.<sup>179</sup>

Percebe-se, pela exposição de motivos da referida PEC<sup>180</sup>, que esse fundamento geral esmiúça-se, grosso modo, em três subargumentos principais:

o **envelhecimento populacional e a ideia de crise**, forjando a imagem de inviabilidade da previdência pública sob o regime de repartição; as **alegações de altos custos do trabalho**, forçando as renúncias tributárias em favor das empresas, reduzindo, assim, a participação do capital no custeio da previdência pública e ampliando a participação dos trabalhadores; a falácia de que os investimentos na previdência pública provocam o **aumento da dívida pública e desequilibra o orçamento**.<sup>181</sup> (grifos meus)

Com isso, percebe-se uma postura essencialmente conflitiva entre a Previdência Social e o Estado, quando, em verdade, a este último teoricamente atribui-se o papel de garantidor daquela. Tal conflito, ademais, se dá por razões ditas econômicas, de modo a colocar a manutenção da estrutura estatal como prioridade à manutenção dos próprios indivíduos e de sua proteção frente aos riscos sociais. “Em poucas palavras, condiciona-se a legalidade/legitimidade da Previdência à eficiência econômica”.<sup>182</sup>

Nesse contexto, cabe ressaltar o conceito de “estado de exceção econômico permanente” desenvolvido por Gilberto Bercovici, o qual demonstra que a situação de crise é frequentemente utilizada como argumento para obstruir avanços sociais, frente a qual uma política econômica de austeridade é apresentada como a única saída para conservar a credibilidade financeira do país e promover a manutenção do capital. A contradição de termos

<sup>178</sup> SILVA, 2020.

<sup>179</sup> FELICIANO, Guilherme Guimarães; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Voltou a reforma da Previdência, agora "desidratada"*. Democracia e mundo do trabalho: 2018. Disponível em: <https://www.dtemdebate.com.br/voltou-a-reforma-da-previdencia-agora-desidratada/>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

<sup>180</sup> BRASIL, Ministério da Economia. *Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0ra0671fb0azzlvttrdy4ohq4278641.node0?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0ra0671fb0azzlvttrdy4ohq4278641.node0?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019). Acesso em 25 de nov. de 2022.

<sup>181</sup> SILVA, 2020, pp. 34-35.

<sup>182</sup> NETO, 2018, p. 82.

propositalmente escancarada pelo próprio conceito demonstra o inadequado emprego do argumento de crise, já que o que era pra ser exceção se prolonga incessantemente no tempo como base para afastar os regramentos constitucionais e enfraquecer as conquistas sociais.<sup>183</sup>

Além disso, basta uma leitura superficial dos motivos que fundamentam a PEC para notar que os dados apresentados no documento carecem de qualquer referência a fontes de pesquisa ou sequer explicação da metodologia empregada para sua obtenção. Em estudo mais aprofundado, pesquisadores do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) da UNICAMP analisaram a planilha de cálculos do Ministério da Economia - utilizada como fundamento para a PEC e disponibilizada pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) - e concluíram que “os cálculos manipulam os dados sem respeitar a legislação e inflam o custo fiscal das aposentadorias atuais para justificar a reforma”.<sup>184</sup> Por tudo isso, percebe-se um enorme descompromisso dos dados utilizados com qualquer rigor científico ou exatidão técnica.

Não suficiente, um outro ponto associado à ideia de crise utilizado como fundamento para a PEC em sua exposição de motivos e amplamente difundido por seus defensores e pela imprensa foi o suposto déficit do sistema previdenciário. O tema, no entanto, não encontra respaldo entre os estudiosos do assunto. A título de exemplo, a Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) apresentou pesquisa que aponta a existência de superávit orçamentário da Seguridade Social, em contestação aos dados veiculados pelo Ministério da Previdência Social. Esse estudo mostrou que a seguridade social brasileira foi superavitária até 2015 e que tinha meios para continuar com o mesmo status.<sup>185</sup>

Um dos motivos para essa possível manutenção é que

---

<sup>183</sup>BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas da Constituição Econômica: homenagem ao centenário de Washington Peluso Albino de Souza*. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). *Constituição econômica, direito econômico e direito comparado: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento*, p. 39-52. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2018.

<sup>184</sup>BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (et al.). *A falsificação nas contas oficiais da Reforma da Previdência: o caso do Regime Geral de Previdência Social*. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/noticias/a-falsificacao-nas-contas-oficiais-da-reforma-da-previdencia-o-caso-do-regime-geral-de-previdencia-social>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

<sup>185</sup>SALVADOR, Evilásio; ROMERO, Vilson Antonio. *Seguridade e Previdência social: contribuições para um Brasil mais justo*. Brasília: ANFIP-Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos de Seguridade Social, 2014.

A previdência social brasileira continua deixando “escoar pelo ralo”, segundo levantamento da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, cerca de R\$340 bilhões. É a chamada “Dívida Ativa”, ou seja, a soma de tudo o que a Receita Federal apurou (e não cobrou) dos devedores (geralmente muito grandes) do sistema. Em número mais atualizado, segundo dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), as dívidas dessa natureza quase triplicaram entre 2008 e 2018, passando de R\$ 174,9 bilhões para R\$ 476,7 bilhões - um salto de 172,6% -, apenas em valores nominais, ou seja, sem considerar os acréscimos de mora (juros Selic e multa).<sup>186</sup>

Apesar disso, e totalmente na contramão desses dados, só no ano de 2017 (i) foi promovido um novo REFIS (programa de parcelamento e redução de juros e multas das dívidas à Previdência Social em até 99%); (ii) as dívidas do setor do agronegócio (que somavam mais de 10 bilhões de reais) foram perdoadas por meio da Medida Provisória 793/2017; (iii) também foram perdoadas as dívidas das 600 mil empresas optantes pelo SIMPLES (MP 783/2017).<sup>187</sup>

Ante o exposto, Eduardo Fagnani, em seu livro referência sobre o assunto, conclui que, em verdade, “não há déficit, porque déficit é uma despesa sem cobertura de receita”, enquanto a previdência social brasileira tem fontes de recursos constitucionalmente asseguradas para seu financiamento, os quais apenas não vêm sendo arrecadados.<sup>188</sup>

Por todos esses motivos, fica claro que há (e havia, antes da Reforma) alternativas muito mais palpáveis e menos agressivas aos direitos previdenciários historicamente conquistados a serem tomadas para se alcançar uma recuperação do patrimônio da seguridade social, as quais deveriam concentrar maiores esforços na arrecadação ao invés do corte de despesas. Castro e Feliciano apontam que um primeiro passo para isso poderia ser a efetiva cobrança de dívidas previdenciárias e a aplicação das devidas sanções aos sonegadores fiscais, por meio de reforço na atuação de órgãos como a Receita Federal, a Polícia Federal e a Procuradoria Geral Federal.<sup>189</sup>

Assim, percebe-se que o propósito (fragilmente) mascarado da PEC nº 06/2019 foi dar continuidade ao já citado movimento de contrarreforma no Brasil, marcado por um caráter ultraliberal e pelo ataque ao sistema de seguridade social estabelecido na Constituição de 1988 - o que significa, em outras palavras, obstaculizar a realização do tão valentemente

---

<sup>186</sup> LAZZARI, João Batista (et al). *Comentários à reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 11.

<sup>187</sup> FELICIANO; CASTRO, 2018.

<sup>188</sup>FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro*. Editora Contracorrente, 2019, p. 79.

<sup>189</sup> FELICIANO; CASTRO, 2018.

conquistado Estado de bem-estar social.<sup>190</sup> O artifício utilizado para que esse objetivo se mantivesse explícito foi a disseminação “[d]a desinformação e [d]o terror, para assim fazer crer que o destino da nação dependeria, exclusivamente, da “Reforma” da Previdência”.<sup>191</sup>

Em derradeira análise,

o que sempre esteve em jogo, é que esses atores jamais aceitaram que movimento social capturasse parcela do orçamento do Governo Federal (em torno de 15% do PIB), a maior parte concentrada na Previdência Social (8% do PIB). Não é por outra razão que, desde 1988, a Previdência Social passou a ser vista como a causa central do desequilíbrio das contas públicas. Recapturar esses recursos passou a ser tarefa obstinada. O vale-tudo implicou desde o descumprimento de dispositivos constitucionais até a construção de mitos (déficit, ausência de idade mínima, regras generosas, entre outros) dirigidos ao senso comum por obra da desonestidade intelectual.<sup>192</sup>

É fundamental levar em conta, ademais, o apontamento feito por Virgínia Fontes a partir do termo que cunhou de “expropriação secundária”, a qual consiste em um conjunto de processos contemporâneos de exploração máxima da disponibilidade dos trabalhadores para o mercado, por meio da imposição de novas condições e da abertura de novos setores para extração de mais-valia. A autora apresenta diversos exemplos desse fenômeno, entre os quais figura como o mais significativo a supressão ou redução de aposentadorias e pensões, com o objetivo de eliminar garantias historicamente conquistadas contra a plena disponibilização da mão de obra trabalhadora para o mercado, uma vez que esses benefícios têm o condão de permitir ao trabalhador que cesse a venda da sua força de trabalho.<sup>193</sup>

Na mesma obra, a autora ressalta ainda que a expropriação de direitos que serve como solo fértil para o crescimento da oferta dos mesmos serviços pela via privada (conforme observado no início deste subcapítulo) também pode ser vista como uma forma de superexploração do trabalho. Isso porque, uma vez diante desse cenário, parte do salário dos trabalhadores passará, agora, a custear a compra daqueles direitos expropriados (como saúde, educação e previdência, a partir de então mitigadas ou mesmo extintas em sua forma pública).<sup>194</sup>

Lazzari (et al.) chama a atenção para o fato de que, frente a essas possibilidades, o caráter de subsistência do ser humano não pode ser deixado de lado quando se trata dos objetivos da previdência social, “beirando a heresia e a desumanidade a leitura meramente econômica do fenômeno do envelhecimento populacional, por um lado, e da baixa natalidade,

---

<sup>190</sup> LAZZARI (et al), 2020.

<sup>191</sup> FAGNANI, 2019, p. 32.

<sup>192</sup> Idem, *ibidem*, p. 121.

<sup>193</sup> FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010

<sup>194</sup> Idem, *ibidem*.

por outro.” Além disso, destaca que àquela é também atribuído o compromisso de busca pela mitigação das desigualdades sociais, de modo a evitar-se qualquer modelo de sistema previdenciário que favoreça devedores milionários ao mesmo tempo que responsabiliza apenas a população mais pobre quando a arrecadação não supre o gasto:

O aspecto fundamental do debate sobre as reformas nos sistemas de seguridade social não é nem pode ser o econômico. A rede de segurança social deve existir para garantir existência digna a todo indivíduo, como foi proclamado há mais de duzentos anos, na célebre Declaração de 1789: os socorros públicos são um direito sagrado. Existe seguridade para o bem-estar da população, principalmente a da camada social que depende de políticas estatais para romper a barreira da miséria, ou não descer a ela.<sup>195</sup>

Apesar de todo o exposto, a PEC nº 6/2019 foi definitivamente aprovada pelo Congresso Nacional em 22 de outubro de 2019, após votação em dois turnos nas duas casas legislativas. Com tramitação acelerada e algumas poucas alterações com relação à proposta original (graças aos hercúleos esforços das bancadas de oposição<sup>196</sup>), a PEC foi transformada na EC 103/2019 e publicada em 12 de novembro de 2019, constituindo-se como “a mais destrutiva Emenda Constitucional sobre a seguridade social aprovada desde a sua instituição”<sup>197</sup> pela Carta Magna de 1988.

Analisar-se-ão, a seguir, as principais mudanças trazidas pelo diploma para o tema da aposentadoria especial e, mais especificamente, a constitucionalidade de uma delas, qual seja, a inserção do critério etário.

### 3.2.2 Principais alterações no benefício

A aposentadoria especial é garantida pela Constituição Federal em seu artigo 201, §1º, II, com redação dada pela EC 103/2019, *in verbis*:

---

<sup>195</sup> LAZZARI (et al), 2020, p. 16.

<sup>196</sup> A PEC 6/2019 foi rejeitada pelos membros dos seguintes partidos: PSB, PDT, PT, Psol, PCdoB, PV e REDE. (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999/votacoes#conteudoVotacao6048>, acesso em 25 de nov. de 2022). Entre esses, merece destaque a atuação do Senador Paulo Paim (PT-RS), que discursou em prol da exclusão do trecho que vedava a concessão de aposentadoria especial por periculosidade, o qual restou rejeitado por unanimidade (<https://www.senadorpaim.com.br/discursos>, acesso em 25 de nov. de 2022).

<sup>197</sup> SILVA, 2020, p. 44.

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

[...]

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.<sup>198</sup>

Em análise comparativa, pode-se destacar do texto acima as seguintes alterações trazidas pela reforma:

- a permissão de estabelecimento de idade e tempo de contribuição diferenciados em comparação às regras gerais por meio de lei complementar;<sup>199</sup>
- a exclusão da prejudicialidade à “integridade física”, antes existente, como caracterizadora do tempo especial;
- a especificação dos agentes nocivos que poderão ensejar o direito ao benefício (físicos, químicos, biológicos ou associação de agentes), em oposição à expressão anterior “em condições especiais prejudiciais à saúde ou integridade física”, mais abrangente;
- a vedação expressa do enquadramento por categoria profissional ou ocupação (o que já era estabelecido pela Lei 9.032/95 e agora ganha status constitucional).

Apesar das diversas abordagens de análise críticas às quais as mudanças citadas podem servir de objeto, este trabalho limitar-se-á a aprofundar o estudo acerca da alteração elencada no primeiro item, isto é, a inserção do requisito de idade, a ser estipulada por lei complementar, para a concessão do direito à aposentadoria especial.

Segundo o diploma, a idade mínima para concessão do benefício não ficou definida no texto constitucional, que tratou apenas de inseri-la, permanentemente, como critério. Essa incumbência ficou a cargo de lei complementar e, até que esta seja editada, seguir-se-ão as regras transitórias estipuladas pelo art. 19, §1º, I da emenda, que fixou a idade mínima para cada uma das subespécies de aposentadoria especial e merece ser transcrito na íntegra:

---

<sup>198</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>199</sup> Os detalhes da votação em segundo turno no Senado para a citada inserção do critério de idade pode ser verificada pelo link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999/votacoes#conteudoVotacao6034>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

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

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

**a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;**

**b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou**

**c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição. (grifos meus)<sup>200</sup>**

Essa regra transitória será aplicada para os segurados que ingressaram no regime geral da Previdência Social (RGPS) desde o dia seguinte ao da publicação da alteração constitucional, isto é, a partir de 14 de novembro de 2019.

Aqui, vale notar que, apesar do presente trabalho se debruçar acerca da mera inserção do critério etário, independentemente da idade que for estipulada, a regra transitória acima colacionada merece atenção tendo em vista a histórica mora do Poder Legislativo para editar leis complementares, de modo que a referida norma pode permanecer vigente por anos ou até décadas. O problema deste trabalho, frisa-se, se concentra na existência do requisito de idade lato sensu.

A partir disso e, utilizando-se como fundamento todo o exposto até aqui, cabe agora proceder-se ao cumprimento do principal objetivo deste trabalho, que é a análise de constitucionalidade da alteração já especificada.

### 3.3 PARÂMETROS PARA A ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE

Essa análise carece de ter como noção basilar a supremacia da Constituição, que se constitui como fonte superior de todas as normas do ordenamento jurídico pátrio, incluídas aí

---

<sup>200</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 25 de nov. de 2022.

as da seguridade social. Isso porque a lei maior foi estabelecida como o conjunto de valores e diretrizes mais basilares de uma sociedade, resultantes de um longo percurso histórico e que, portanto, busca-se resguardar. É exatamente daí que decorre a rigidez dos seus preceitos, uma vez que, por tudo isso, foi atribuído a tal corpo jurídico o papel de manutenção da estabilidade social.<sup>201</sup>

Dirley da Cunha Júnior destaca que a supremacia da lei básica sob as demais normas de um sistema jurídico é consequência direta da superioridade do Poder Constituinte originário sobre qualquer outra instituição jurídica e política vigente ou futura no Estado, inclusive do poder constituído. Desse modo, “uma Constituição haure o fundamento de sua supremacia na própria supremacia do poder que a originou”.

Como resultado desse poder, a Constituição, dele oriundo, situa-se no vértice do ordenamento jurídico e, frente a todas as demais normas, serve de fundamento de validade.<sup>202</sup> Assim, dessa superioridade deriva-se a condição de conformidade da produção normativa à Carta Magna, seja no seu aspecto formal (procedimento de elaboração) ou material (matéria de que tratam), de modo que aquela tem o condão de servir de fundamento de validade de todas as demais normas.<sup>203</sup> Vale notar que essa conformação, para se constituir como válida, deve tomar como parâmetro as normas constitucionais em sentido amplo, isto é, tanto as regras como os princípios.

Afora isso, é essencial se ter em mente para fins deste estudo que, para além da Constituição integrar um grande sistema jurídico - em cujo ápice se situa - de determinado país, também ela se constituiu como um sistema em si. Com efeito, toda e qualquer alteração do texto constitucional efetuada pelo poder reformador, por meio de emendas, deve observar uma coerência lógica com o restante do documento como um todo. Consequentemente, poderia ser considerada inconstitucional uma norma que, instituída por emenda, “atentasse contra um outro dispositivo, princípio ou postulado constitucional”. Percebe-se, assim, que mesmo normas de caráter constitucional, desde que instituídas pelo poder constituinte reformador, também se submetem à condição de validade formal e material estipulada originariamente pela Carta Magna.

É nesse sentido que se possibilita realizar a análise proposta como objetivo deste trabalho, isto é, investigar a constitucionalidade da EC 103/2019 tomando-se como parâmetro as demais normas constitucionais, mais especificamente os princípios da dignidade da pessoa

---

<sup>201</sup> JÚNIOR, 2011.

<sup>202</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>203</sup> SAVARIS, José Antonio, GONÇALVES, Maria Amelia Flauzino. *Compêndio de direito previdenciário*. Curitiba: Alteridade Editora, 2018.

humana, da vedação ao retrocesso social e da proibição da proteção insuficiente, conforme explanado supra. Isso porque, como aponta Celso Bastos, os princípios constitucionais “demonstram sua transcendência ao encampar valores, impedindo que a Constituição se torne um corpo sem alma, uma vez que nos fornecem a ótica pela qual a Constituição será manuseada de forma segura.”<sup>204</sup> Remete-se, aqui, à importância dos princípios já exposta em maior minúcia no capítulo 3.

O que é essencial restar claro para a presente análise é que, por todo o exposto, as normas oriundas do poder constituído e mesmo do poder reformador (tais quais as emendas constitucionais) têm de ser compatíveis não apenas com as regras constitucionais, mas também com os seus princípios.<sup>205</sup>

### **3.3.1 Critério etário frente ao princípio da dignidade da pessoa humana**

O primeiro princípio com o qual a EC 103/2019 deve ter sua compatibilidade analisada para fins deste trabalho é o princípio da dignidade humana, de modo a utilizar-se das noções já detalhadas anteriormente.

De início, é importante ressaltar que a inserção do critério etário para concessão de aposentadoria especial faz com que o tempo de exposição a agentes nocivos não seja mais o único fato gerador do benefício, que agora também exige o alcance de uma idade mínima. Segundo Ladenthin, essa alteração se mostra alheia à função do Estado de garantir a saúde dos trabalhadores e principalmente a sua prevenção, na medida em que, pelas novas regras, a natureza até então protetiva do benefício resta exterminada.

Isso se dá porque a fixação de idade mínima obriga o trabalhador a permanecer mais tempo sujeito ao ambiente laboral que lhe é prejudicial à saúde, aumentando na mesma medida os riscos de acidente, invalidez ou até mesmo a morte, conforme estudado no capítulo 4. Não suficiente, o dispositivo legal trazido pela reforma estabeleceu uma idade mínima para ensejar o direito ao benefício sem, no entanto, qualquer base em estudo epidemiológico e técnico, além de não estabelecer idade máxima, tampouco formas de controle e fiscalização para evitar a continuidade da exposição do trabalhador a agentes nocivos à sua saúde - o que, pelo contrário, apenas a propicia.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997, p. 97

<sup>205</sup> VAZ, 2011.

<sup>206</sup> LADENTHIN, 2020.

É importante ressaltar que “assim como não se pode exigir ao segurado o mesmo tempo de contribuição [dos trabalhadores não expostos a serviços especiais], também não se pode fixar-lhe uma idade mínima aleatória”<sup>207</sup>, sem se basear em qualquer fundamento ou estudo científico. Essa discricionariedade do legislador reformador reforça o intuito mascarado, apontado anteriormente como norte da reforma da previdência como um todo, de simplesmente cortar “gastos” sociais e dificultar cada vez mais o acesso aos benefícios.

Nesse contexto, frisa-se a ideia de que a dignidade da pessoa humana somente estará assegurada, segundo Ingo Sarlet, quando a todos os indivíduos for minimamente assegurada, pelo Estado, uma vida saudável,<sup>208</sup> o que vai de encontro à extinção da natureza protetiva da aposentadoria especial consequente da inserção da idade mínima como critério.

Na mesma linha de raciocínio, ainda, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana exige não apenas uma garantia de liberdade (acepção negativa), mas também um mínimo de segurança social a amparar o cidadão para que este disponha, assim, de condições materiais mínimas para desfrutar daquela liberdade. Assim, o direito à vida, à saúde e à integridade física não podem ser entendidos apenas em suas concepções de abstinência por parte do Estado, mas também como objetivos a serem zelados a partir de uma postura ativa e, por isso, protetiva - noção que, mais uma vez, se mostra incompatível com a alteração do regramento ora em análise.

A incompatibilidade se agudiza ainda mais a partir da verificação de que a mudança legislativa carece de critérios objetivos para a inserção do critério etário e também de qualquer planejamento estratégico para garantir, com eventuais medidas alternativas, a segurança do trabalho, cuja situação já era exasperadamente problemática antes da reforma:

Não se pode ignorar que os acidentes de trabalho têm um custo humano, social e econômico significativo e que todos os esforços deveriam ser concentrados para a sua eliminação, garantindo que todos os lugares de trabalho fossem seguros. [...] o meio ambiente do trabalho, no Brasil, ainda é bastante desfavorável, colocando o país no quarto do mundo no ranking do acidente do trabalho, atrás da China, Índia e Indonésia. A cada 48 segundos acontece um acidente de trabalho e a cada 3h38 um trabalhador perde a vida.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> LADENTHIN, 2020, p. 153.

<sup>208</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais, o direito a uma vida digna (mínimo existencial) e o direito privado: apontamentos sobre a possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares*. In: FILHO, Agassiz Almeida; MELGARÉ, Plínio (org.). *Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos*. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>209</sup> ANAMT. Associação Nacional de Medicina do Trabalho. *Brasil é quarto lugar no ranking mundial de acidentes de trabalho*. Disponível em: <https://www.anamt.org.br/portal/2018/04/19/brasil-e-quarto-lugar-no-ranking-mundial-de-acidentes-de-trabalho/>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.

Diante desse problema, a aposentadoria especial que, antes tinha como objetivo afastar o quanto antes o trabalhador do ambiente nocivo, agora se mostra como um instrumento que corrobora e, pior, prolonga a exposição a um meio ambiente laboral desfavorável, cujos efeitos agridem diretamente a dignidade da pessoa humana na medida em que propiciam a prejudicialidade da saúde e integridade física do trabalhador e, assim, não concretizam a função protetiva atribuída ao Estado.

O propenso beneficiário da aposentadoria especial, portanto, não pode ser submetido ao aguardo de eventual idade mínima para cumprir os critérios estipulados pela EC 103/2019, uma vez que isso ocasiona a continuidade da sua exposição a agentes nocivos e, por isso, ao risco constante. Essa exigência, logo, se mostra incompatível com o princípio da dignidade humana, que busca garantir condições adequadas de vida e saúde para todos os cidadãos.

Não suficiente, percebe-se também que a alteração promovida pela reforma tem o condão de tornar o benefício da aposentadoria especial ainda mais inatingível, uma vez que, se há um desgaste natural do corpo humano com o mero decorrer do tempo, esse processo é altamente acelerado no caso dos trabalhadores expostos a condições prejudiciais à sua saúde ou integridade física, que dificilmente conseguirão resistir à espera pelo atingimento de idade mínima para concessão do benefício após tantos anos de trabalho em ambientes nocivos. A Expectativa de sobrevida, portanto, é diminuída com o passar do tempo, uma vez que potencializada por “agentes causadores de males à saúde, tais como ruído excessivo, calor, agentes cancerígenos, biológicos e químicos, dentre outros.”<sup>210</sup>

Assim, a alteração constitucional impõe a disponibilidade ao mercado de trabalho como finalidade única de seu íterim de existência (ou, em outras palavras, vive para trabalhar). O indivíduo deixa, assim, de ser visto como um fim em si mesmo, de modo a mais uma vez atentar frontalmente contra os valores abarcados pelos princípios da dignidade humana. Como bem alertou Eduardo Fagnani, em última instância, o governo aposta na morte do cidadão trabalhador antes da aposentadoria. [...] Quem viver, vagará pelas ruas como zumbi sem proteção, somando-se aos milhões de desempregados, desalentados e subempregados.”<sup>211</sup>

Por todos esses motivos, resta comprovada a incompatibilidade da inserção do critério etário para aposentadoria especial com o princípio da dignidade humana, o que, por

---

<sup>210</sup> LADENTHIN, 2020, p. 141.

<sup>211</sup> FAGNANI, 2019, p. 246.

sua vez, consiste numa “violação injustificável do valor (e princípio) máximo da ordem jurídica e social”.<sup>212</sup>

### 3.3.2 Critério etário frente ao princípio da vedação ao retrocesso social

O segundo princípio cuja análise comparativa é imperiosa é o da vedação ao retrocesso social, que, como visto, visa evitar a mitigação ou aniquilação do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.<sup>213</sup> A inserção do critério etário para aposentadoria especial, no entanto, afeta diretamente o núcleo do benefício, conquistado a duras penas por um longo processo histórico de pressão da classe operária, conforme visto no capítulo 2.

Isso porque, a partir da exigência de idade mínima para ensejar o direito ao benefício, aumenta-se o risco de prejuízo efetivo à saúde e à integridade física na mesma medida em que o trabalhador permanece exposto aos agentes nocivos. Assim, a modificação retira a natureza protetiva do benefício (a qual agora se torna meramente reparadora), que assim se consolidou por sessenta décadas e que constituía o núcleo essencial, isto é, a razão de ser da aposentadoria especial.

No mesmo sentido entende Lazzari (et al.), o qual defende que o novo regramento não se mostra harmônico com a natureza dessa modalidade de aposentadoria, que tem, em tese, o objetivo precípuo de proteger o trabalhador exposto a um meio ambiente laboral inadequado e sujeito a um limite máximo de tolerância para exposição nociva à saúde, sem que este precise (ou sequer deva) esperar o alcance de qualquer idade mínima para ensejar o seu direito.<sup>214</sup> Desampara-se, assim, os direitos constitucionais de garantia à vida, à saúde e ao meio ambiente equilibrado, cuja proteção era a razão de existir do benefício desde o seu nascedouro.<sup>215</sup>

Nesse contexto, torna-se emblemático o dizer da deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ) durante a tramitação da EC 103/2019, a qual afirmou que “isto aqui é a perda de uma dura conquista constitucional. O texto constitucional [nos termos vigentes até a emenda] foi votado com muita luta, com muita dureza, por décadas”.<sup>216</sup>

No mesmo sentido leciona Carmen Lúcia Antunes Rocha, a qual defende que as conquistas na esfera dos direitos fundamentais merecem proteção máxima por “se cuidarem

---

<sup>212</sup> SARLET, 2010.

<sup>213</sup> Idem, 2009.

<sup>214</sup> LAZZARI (et al), 2020.

<sup>215</sup> LADENTHIN, 2020.

<sup>216</sup> SAMPAIO, Cristiane. *Oposição convoca sociedade a lutar para que o plenário barre a reforma da Previdência*. Brasil de Fato, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/07/04/oposicao-convoca-sociedade-a-lutar-para-que-o-plenario-barre-a-reforma-da-previdencia>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

de avanços da humanidade, e não dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares.”<sup>217</sup> Sarlet aponta, ainda, que esse discernimento merece redobrada atenção quando a ameaça se impuser sobre o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, de forma especial contra aqueles responsáveis por prover um “conjunto de condições para uma vida saudável e, portanto, para uma vida com dignidade”, como é justamente o caso da aposentadoria especial.<sup>218</sup>

Percebe-se, desse modo, que a abordagem a ser realizada para se verificar a existência ou não de retrocesso social mediante reformas legislativas é fundamentalmente técnico-jurídica, a partir de critérios objetivos como os apontados acima. A análise contrasta-se, assim, com os argumentos carentes de referenciais claros e rigor científico apresentados na exposição de motivos do projeto que originou a EC 103/2019.

Assim, a natureza protetiva da aposentadoria especial, que é justamente o seu núcleo, resta violado, caracterizando claro retrocesso social, por sua vez vedado pelo princípio afirmado constitucionalmente:

Tanto a lei ordinária como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza de nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva de inconstitucionalidade, e como inconstitucionais devem ser declaradas por juízes e tribunais, que só assim farão, qual lhes incumbe, a guarda bem sucedida e eficaz da Constituição.<sup>219</sup>

Logo, também de acordo com esse parâmetro resta provada a inconstitucionalidade da inserção do critério etário para a aposentadoria especial, uma vez que afeta a essência protetora do direito em questão.

### **3.3.3 Critério etário frente ao princípio da proibição da proteção insuficiente**

Por fim, o último parâmetro a ser utilizado neste trabalho para a análise de constitucionalidade do critério etário na aposentadoria especial é o princípio da proibição à prestação insuficiente. Para isso, é necessário verificar se a legislação em tela é capaz de promover efeitos suficientes para se alcançar a proteção aos bens jurídicos tutelados pelo benefício. Nesse sentido, a análise demanda uma verificação de eficácia e adequação, conceitos que, como visto, integram o conteúdo da suficiência.

---

<sup>217</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes, apud SARLET, 2010.

<sup>218</sup> SARLET, 2009.

<sup>219</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 594-595.

No entanto, a ineficácia da suposta proteção fornecida pela aposentadoria especial passa a ser verificada, após a reforma, na medida em que o estabelecimento de idade mínima como critério para concessão do benefício tornou-o praticamente inalcançável, tendo em vista a prejudicialidade à saúde e integridade física gerada pela exposição dos trabalhadores aos ambientes nocivos. Assim, a falta de eficácia que o requisito de idade mínima confere à aposentadoria especial tem o condão de esvaziar a suficiência de sua proteção, uma vez que prolonga a exposição do trabalhador a agentes nocivos para além do limite de tempo estabelecido como tolerável.

Mais do que isso, a insuficiência da proteção fica clara a partir da noção de que, em verdade, a natureza protetiva do benefício em sua completude resta extinta - em outras palavras, não há suficiência de algo que nem sequer existe, dado o aniquilamento promovido pela EC 103/2019 de tal aspecto dessa modalidade de aposentadoria. Isso porque o caráter protetivo da regra anterior foi dissipado ao exigir-se que o trabalhador continue submetido ao risco laboral com a finalidade de preencher o requisito de idade mínima, ainda que já tenha cumprido o tempo limite de exposição nociva. Como bem expressou Ladenthin, “proteção tardia não é proteção”, já que o prejuízo pelo tempo prolongado submetido a atividade nociva pode ser irreparável.<sup>220</sup>

A título exemplificativo,

Basta imaginar um mineiro de subsolo em frente de escavação que começa a trabalhar com 21 anos de idade e, após 15 anos de atividade, cumpre o tempo necessário para a aposentadoria. Como estará com 36 anos de idade, terá que aguardar até os 55 anos para se aposentar. Com mais alguns anos de trabalho, além dos 15 previstos como limite de tolerância, estará inválido ou irá a óbito, em virtude das doenças respiratórias ocupacionais, tais como asma ocupacional, pneumoconiose e pneumonia de hipersensibilidade.<sup>221</sup>

Por sua vez, o exame acerca da adequação da medida decorre também da sua ineficácia, já que, por lógica, uma medida inadequada não tem a capacidade de tornar-se eficaz. Assim, a inadequação do critério etário pode ser percebida pelo seu desencontro com o intuito originário e historicamente consolidado da aposentadoria especial, precipuamente um benefício de caráter protetivo. Mais uma vez, a proteção concretizada através do afastamento do trabalhador do ambiente laboral nocivo é esvaziada pela sua possibilidade tardia, causada pela exigência - por isso, inadequada -, sem qualquer respaldo técnico, de se atingir uma idade

---

<sup>220</sup> LADENTHIN, 2020, p. 144.

<sup>221</sup> CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 630.

mínima cumulativamente ao cumprimento do tempo máximo de exposição aos agentes nocivos.

Diante do exposto, a inserção do critério etário para aposentadoria especial viola o princípio da proporcionalidade (em sua acepção de proibição à proteção insuficiente) por tornar o benefício inadequado e, portanto, ineficaz ao seu objetivo último, qual seja, a proteção da saúde e integridade física dos trabalhadores expostos a ambientes laborais nocivos.

Em última análise, a exigência do requisito de idade torna a aposentadoria especial insuficiente para a proteção dos trabalhadores, o qual consiste, em tese, em sua razão de ser. Por esse motivo, a disposição caracteriza inconstitucionalidade por violação direta ao princípio da proporcionalidade - mais especificamente em sua faceta da proibição à proteção insuficiente.<sup>222</sup>

### 3.4 OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

Para além da inconstitucionalidade verificada a partir do estabelecimento desses três princípios como parâmetro<sup>223</sup>, cabe ainda fazer mais algumas breves observações complementares à análise jurídica acerca do impacto da inserção do critério etário para a aposentadoria especial.

A primeira delas refere-se à consequência econômica do novo regramento para o trabalhador exposto a agentes nocivos, que, mesmo no cenário mais otimista, isto é, no qual sua saúde resiste a ponto de o permitir atingir a idade mínima para ter direito ao benefício, certamente terá perdido muito da sua capacidade de trabalho por questões fisiológicas. Por isso, o segurado não terá outra escolha além da sua retirada completa do mercado de trabalho, frente ao desafio de encarar a competitividade do mercado dado por suas condições físicas. Como consequência, obrigatoriamente será impelido a ter como única fonte de renda a aposentadoria<sup>224</sup> - esta ainda com valor reduzido após as alterações incidentes também incidentes sobre o cálculo -, reduzidas quase que à totalidade qualquer opção de ofício que vise complementar sua renda ou mesmo mantê-lo em uma posição socialmente ativa.

---

<sup>222</sup> BITTAR, 2010.

<sup>223</sup> Vale notar que a matéria é objeto de ADI já ajuizada no STF pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), a qual, pelo menos até a data em que a escrita deste trabalho se concluiu, ainda não havia sido julgada. O processo pode ser acompanhado pelo link: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5848987>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

<sup>224</sup> LADENTHIN, 2020.

Outro aspecto importante é o impacto da alteração no que se refere à maior necessidade de se recorrer aos serviços de saúde - sejam os privados, aos quais poucas pessoas têm acesso, ou os públicos, através do SUS, cada vez mais sucateado e sobrecarregado. Isso se deve ao fato de que, como visto, o prolongamento da exposição dos trabalhadores aos agentes nocivos para alcance de idade mínima resulta também em um aumento progressivo do risco de acidentes, danos efetivos à saúde e à integridade física e até mesmo mortes.

O cenário se torna ainda mais gravoso se lembrado que, a esse risco, próprio do ambiente laboral nocivo, se adiciona o fato de que os trabalhadores vão permanecer exposto àquele por mais tempo e com mais idade, o que naturalmente aumenta a probabilidade de doenças e acidentes, dada a degradação orgânica do ser humano. Assim, não apenas a demanda dos serviços de saúde tende a aumentar por parte desses segurados, como também os benefícios que têm como fato gerador a incapacidade laboral, quando já ocorrido o dano efetivo.

Aqui é digno de colocar em foco o argumento econômico, utilizado amplamente para motivar as alterações promovidas pela EC 103/2019. É notória a impraticabilidade de se colocar o debate econômico como prioridade à satisfação dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais, dada a superioridade de tais normas em relação às demais. Ainda assim, Adriana Ladenthin, em aprofundado estudo sobre o tema, se utiliza de dados estatísticos e ampla fundamentação para comprovar que, com a inserção do critério etário, a tendência é que o gasto do poder público com os trabalhadores expostos a agentes nocivos cresça com relação ao período anterior, agora em forma de utilização do Sistema Único de Saúde e de benefícios por incapacidade ou acidentes laborais.<sup>225</sup>

Vale notar, por fim, que a legitimidade estatal que origina essa alteração vai de encontro à própria função atribuída ao Estado (art. 3º, IV da CRFB) de, em sua acepção de bem estar social, garantir o bem estar de todos através dos direitos fundamentais, como a saúde e a integridade física. Nesse sentido, é ônus do Estado a redução dos riscos inerentes ao trabalho, conforme art. 7º, XXII da Constituição Federal, de modo a ser descabida a exigência de idade mínima de um segurado do qual eliminar os riscos presentes em seu ambiente de trabalho não está ao alcance.

---

<sup>225</sup> LADENTHIN, 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade do critério, inserido pela EC 103/2019, de idade mínima para ensejar o direito à aposentadoria especial. Isso porque a exigência se mostrou incompatível com os princípios da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso social e da proibição da proteção insuficiente, de modo a implicar diretamente a divergência para com a Constituição Federal de 1988 como um todo.

Verificou-se, além disso, que a modificação vai de encontro à natureza e ao próprio objetivo fundante da aposentadoria especial, qual seja, a efetiva proteção ao trabalhador exposto a ambiente laboral com agentes nocivos à sua saúde. Essa percepção origina impactos nefastos, tanto para o segurado quanto para a sociedade como um todo, a exemplo da corrosão das funções precípuas ao Estado de bem-estar social, da intensificação da sobrecarga dos sistemas de saúde e da limitação fisiológica e econômica do beneficiário.

Nesse contexto, é válido notar que a tarefa de atendimento aos valores consagrados constitucionalmente não se encerra no alcance de uma legislação adequada às necessidades sociais, mas certamente essa se constitui o primeiro passo para a efetivação de uma realidade concreta mais humana e igualitária, como visa a Carta Magna.

Assim, é importante ter em mente esse relevante papel da legislação, mas sem esquecer que a sua materialização não se dá automaticamente. O desafio maior se encontra não apenas na luta por uma legislação previdenciária que verdadeiramente atenda às demandas da classe trabalhadora, mas também na reconstrução da narrativa jurídica diante da realidade fática - ou, em outras palavras, na concreta comunhão entre teoria e práxis.

Essa noção é reforçada pelo próprio objetivo da Seguridade Social, cujas pretensões fundantes, como visto, precisam ser compreendidas a partir de seus efeitos socioeconômicos materiais, e não como um obstáculo ao desenvolvimento econômico ou ameaça à sua estabilidade.

Além disso, este trabalho reforçou a importância de se observar o direito enquanto resultado de um processo histórico e social de intensa luta da classe operária. Assim, rechaçar as conquistas atingidas, em sede de proteção ao trabalhador, é postura que não pode ser tomada pelos órgãos legislativos, tampouco pelos movimentos sociais e demais setores da sociedade civil, sob pena de se legitimar um verdadeiro retrocesso na incipiente democracia brasileira.

Evidencia-se, assim, a supremacia da Constituição e, com ela, de seus princípios, à vontade dos poderes constituídos, de modo a ser protegido o arcabouço jurídico que configura os deveres e possibilidades concretas de garantia a condições mínimas para os cidadãos, objetivo para o qual a previdência social exerce função primordial. Dessa forma, a percepção de incompatibilidade da idade mínima para a aposentadoria especial é medida que se afirma para o devido respeito às normas constitucionais enquanto instrumento de concretização dos valores e objetivos estipulados pela Carta Magna.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 2018.
- ANAMT. Associação Nacional de Medicina do Trabalho. *Brasil é quarto lugar no ranking mundial de acidentes de trabalho*. Disponível em: <https://www.anamt.org.br/portal/2018/04/19/brasil-e-quarto-lugar-no-ranking-mundial-de-acidentes-de-trabalho/>. Acesso em: 25 de nov. de 2022.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (et al.). *A falsificação nas contas oficiais da Reforma da Previdência: o caso do Regime Geral de Previdência Social*. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/noticias/a-falsificacao-nas-contas-oficiais-da-reforma-da-previdencia-o-caso-do-regime-geral-de-previdencia-social>. Acesso em 25 de nov. de 2022.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. vol. 2.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas da Constituição Econômica: homenagem ao centenário de Washington Peluso Albino de Souza*. In: CLARK, Giovani; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). *Constituição econômica, direito econômico e direito comparado: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2018.
- BESTETTI, Eduardo Moraes. *O benefício de pensão por morte e o princípio da vedação ao retrocesso social na análise de constitucionalidade da reforma da previdência*. Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo Horizonte, v. 3, n.2, 2020.
- BITTAR, Eduardo. *Hermenêutica e Constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós-modernidade*. In: FILHO, Agassiz Almeida; MELGARÉ, Plínio (org.). *Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BOSCHETTI, Ivanete (Ed.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.
- BRADBURY, Leonardo Cacao Santos La. *Curso Prático de Direito e Processo Previdenciário*. 4 ed., São Paulo: Atlas, 2021.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> . Acesso em: 12 de outubro de 2022.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*, art. 6º. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 12 de outubro de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 973/68. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=196A688732F29142DA5BB81A884C92FC.proposicoesWebExterno2?codteor=1194268&filename=Dossie+-PL+973/1968](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=196A688732F29142DA5BB81A884C92FC.proposicoesWebExterno2?codteor=1194268&filename=Dossie+-PL+973/1968). Acesso em: 21 de novembro de 2022.

BRASIL, Ministério da Economia. *Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=nodeOra0671fb0a\\_zzlvttvrdy4ohq4278641.node0?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=nodeOra0671fb0a_zzlvttvrdy4ohq4278641.node0?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019). Acesso em 25 de nov. de 2022.

BRASIL. Emenda constitucional 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 25 de nov. de 2022.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. 2. reimp. Lisboa: Almedina, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 24º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

COIMBRA, Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Interpretação do direito da segurança social*. Curso de Especialização em Direito Previdenciário. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1.

CRUZ, Paulo Márcio. *Política, poder, ideologia & estado contemporâneo*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

DRESCHER, Janize. *Auxílio-doença parental sob o enfoque dos princípios da isonomia e da vedação da proteção social insuficiente*. Revista Brasileira de Direito Social, v. 1, n. 3, 2018.

FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro*. Editora Contracorrente, 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FELDENS, Luciano. *A Constituição Penal: A Dupla Face do Princípio da Proporcionalidade no Controle de Normas Penais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Voltou a reforma da Previdência, agora "desidratada"*. Democracia e mundo do trabalho: 2018. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/voltou-a-reforma-da-previdencia-agora-desidratada/>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

FERES, Jesus Nagib Beschizza Feres. *A nova aposentadoria especial e o risco de adoecimento precoce dos profissionais da saúde decorrente da limitação etária criada pela Emenda Constitucional 103/2019*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília. Marília, 2021.

FRAGA, Juliana Machado; WEBER, Ellen Tamara Silva. *A aposentadoria especial na reforma da previdência: uma análise acerca da (in)constitucionalidade do requisito etário instituído pela Emenda Constitucional 103/2019*. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, v. 67, 2022.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 253.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

GALEANO, Eduardo. *Dias e noites de amor e de guerra*. Porto Alegre: L&PM, 2021, p. 194-195.

GAVIÃO, Juliana Venturella Nahas. *A proibição de proteção deficiente*. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 61, 2008.

HORVARTH JUNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 20. ed. Niterói: Impetus, 2015.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria Especial: teoria e prática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial após a EC 103/19*. Tese (Doutorado em Direito Previdenciário) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2020.

LAZZARI, João Batista (*et al*). *Comentários à reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

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

MÃE, Valter Hugo. O filho de mil homens. São Paulo: Biblioteca Azul, 2016, p. 205.

MENDES, René. *Saúde e segurança no trabalho: acidentes e doenças ocupacionais*. In: FERNANDES, Reynaldo (Org.). *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: LTr, 1995.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2004.

NETO, Melquíades Peixoto Soares. *O processo judicial previdenciário, justiça quantitativa e a satisfatividade da jurisdição*. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, v. 11, n. 2, 2018.

PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do Estado contemporâneo*. 2. ed. Florianópolis: Estudantil, 1988.

PEREIRA, Denisson Almeida. *Aposentadoria Especial: Discutindo sua Finalidade e Conceito*. BRASIL. Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social, Rio de Janeiro, v. 23, n. 02, 2011.

POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1968, v. 2.

ROCHA, Daniel Machado da e BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 3a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ROCHA, Daniel Machado da. *O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RUPRECHT, Alfredo. *Direito da seguridade social*. São Paulo: LTr, 1996.

SALVADOR, Evilásio; ROMERO, Vilson Antonio. *Seguridade e Previdência social: contribuições para um Brasil mais justo*. Brasília: ANFIP-Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos de Seguridade Social, 2014.

SAMPAIO, Cristiane. *Oposição convoca sociedade a lutar para que o plenário barre a reforma da Previdência*. Brasil de Fato, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/07/04/oposicao-convoca-sociedade-a-lutar-para-que-o-plenario-barre-a-reforma-da-previdencia>. Acesso em 25 de nov. de 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais, o direito a uma vida digna (mínimo existencial) e o direito privado: apontamentos sobre a possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares*. In: FILHO, Agassiz Almeida; MELGARÉ, Plínio (org.). *Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito*

*constitucional brasileiro*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 21, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios*. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. 1, n. 1, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e Proporcionalidade: O direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência – Revista de Estudos Criminais*, ano 3, n.12, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAVARIS, José Antonio. *Traços elementares do sistema constitucional de seguridade social*. Curso de Especialização em Direito Previdenciário. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1.

SAVARIS, José Antonio, GONÇALVES, Maria Amelia Flauzino. *Compêndio de direito previdenciário*. Curitiba: Alteridade Editora, 2018.

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

SCHUSTER, Diego Henrique; ENGELMAN, Wilson. *A aposentadoria especial perante as novas (nano)tecnologias e técnicas de produção pós-industrial: compatibilizando a proteção social com o princípio da precaução*. Revista Brasileira de Direito Previdenciário - v.6, n. 32, abril/maio 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência social no Brasil:(des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. Cortez Editora, 2012.

SILVA, Maria Lucia Lopes da (org.). *A contrarreforma da previdência social no Brasil*. Campinas: Editora Papel Social, 2020.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; DALBOSCO, Clarice Mendes. *Modelos de sistemas de proteção do direito humano à segurança social*. In: XXV Encontro Nacional do CONPEDI, 2016, Brasília/DF. Direitos sociais, seguridade e previdência social. Florianópolis, SC: Conpedi, 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social*. Curso de Especialização em Direito Previdenciário. Curitiba: Juruá Editora, 2005, v. 1.

TRABALHO, Organização Internacional do. *Declaração da Filadélfia*. 09 de outubro de 1946. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf)>. Acesso em: 12 de outubro de 2022.

VAZ, Paulo Afonso Brum. *Tutela jurisdicional da seguridade social*. Revista de Doutrina do TRF4, 2011.

VAZ, Aline Regina Carrasco; BONATTO, Nahiara. *Aposentadoria especial: os impactos da reforma da previdência na saúde do trabalhador*. In: MAZERA, Jorge; PINTO, Vanusa Varela (Coord.). *Direito Previdenciário e a advocacia*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos; BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Manual de aposentadoria especial*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.