



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

Ramon Luiz Neumann

**Possibilidade da continuidade laboral após aposentadoria especial para o servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social**

**Tema nº 709 do STF:** Possibilidade de percepção do benefício da aposentadoria especial na hipótese em que o segurado permanece no exercício de atividades laborais nocivas à saúde

Florianópolis

2023

**RAMON LUIZ NEUMANN - 17205597**

**Possibilidade da continuidade laboral após aposentadoria especial para o servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Filho

Coorientador: Professor Nelson Nogueira Amorim Filho

Florianópolis

2023

Neumann, Ramon Luiz

Possibilidade da continuidade laboral pós aposentadoria especial para servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social / Ramon Luiz Neumann ; orientador, Francisco Veras Quintanilha Filho, coorientador, Nelson Nogueira Amorim Filho, 2013.

63 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2013.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Aposentadoria Especial. 3. Aposentadoria Especial Servidor Público. 4. Tema 709 STF. 5. Continuidade laboral. I. Filho, Francisco Veras Quintanilha. II. Filho, Nelson Nogueira Amorim. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

**RAMON LUIZ NEUMANN - 17205597**

**Possibilidade da continuidade laboral após aposentadoria especial para o servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 29 de novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente  
Francisco Quintanilha Veras Neto  
Data: 30/11/2023 15:53:16-0300  
CPF: \*\*\*.328.139-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Dr. Francisco Quintanilha Veras Filho**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
NELSON NOGUEIRA AMORIM FILHO  
Data: 30/11/2023 15:46:56-0300  
CPF: \*\*\*.515.365-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Nelson Nogueira Amorim Filho**  
Professor Coorientador



Documento assinado digitalmente  
BERNARD CONSTANTINO RIBEIRO  
Data: 30/11/2023 18:27:06-0300  
CPF: \*\*\*.270.666-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Bernard Constantino Ribeiro**  
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente  
MATEUS STALLIVIERI DA COSTA  
Data: 30/11/2023 18:53:01-0300  
CPF: \*\*\*.905.159-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Mateus Stallivieri da Costa**  
Membro da Banca



Documento assinado digitalmente  
ANTONIO LEONARDO AMORIM  
Data: 30/11/2023 15:37:22-0300  
CPF: \*\*\*.010.851-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Antonio Leonardo Amorim**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente  
ARTUR LEANDRO VELOSO DE SOUZA  
Data: 30/11/2023 18:08:06-0300  
CPF: \*\*\*.156.115-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Artur Leandro Veloso de Souza**  
Membro de Banca

Florianópolis

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, expresso minha profunda gratidão aos meus pais, Gervasio Neumann e Sirlei Neves de Moraes Neumann. Sem a educação fundamental proporcionada por eles, certamente eu não estaria neste momento crucial de conclusão do meu curso. Agradeço imensamente pelo apoio incondicional que sempre me concederam desde o início da graduação até o seu término. Amo vocês profundamente; a gratidão que sinto é imensa.

À minha irmandade composta por Thiago Neumann, Nathana Neumann e Paola Carolina Moraes, dedico meu reconhecimento pela parceria e companheirismo constantes. Que nossa união e amizade perdurem eternamente.

Àqueles que compõem minha extensa família, avós, cunhadas, sobrinhos, tios e tias, expresso meu sincero agradecimento por todo o apoio e compreensão ao longo desta jornada acadêmica.

Aos amigos, minha gratidão por estarem sempre presentes, ouvindo-me, aconselhando-me e compartilhando momentos de diversão, apoio e serenidade.

À minha namorada, Sarah Bizewski, expresso minha profunda gratidão por ser uma companheira excepcional ao longo dessa trajetória. Sua compreensão nos momentos de exaustão, encorajamento constante e auxílio na consecução das minhas metas e objetivos foram fundamentais. Agradeço pelo cuidado, parceria, afeto, amizade e por me lembrar constantemente da minha verdadeira capacidade. Sua presença tornou esta jornada mais leve e bela.

Aos professores, agradeço por transmitirem conhecimento e por confiarem no meu potencial. Participar das aulas foi um prazer, e certamente sentirei falta desses momentos enriquecedores.

Em suma, expresso minha sincera gratidão a todos por contribuírem de maneira significativa para minha jornada acadêmica. Muito obrigado!

## RESUMO

A relevância do tema é indiscutível diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a inviabilidade da continuidade dos serviços prestados sob condições especiais no Regime Geral de Previdência Social. Esta decisão suscita, de maneira inovadora, a perspectiva de permitir que o Servidor Público efetivo prossiga exercendo suas atividades após a aposentadoria no regime próprio de previdência social. Esta discussão assume uma importância crucial diante do atual cenário pandêmico global, onde a necessidade de profissionais capacitados e plenamente engajados na saúde pública torna-se cada vez mais evidente. A proibição da continuidade do exercício na atividade médica tem repercussões negativas na quantidade de servidores públicos atuantes na saúde pública, abrangendo enfermeiros, médicos e até mesmo servidores de serviços gerais expostos a agentes nocivos à saúde e à integridade física. O presente projeto propõe uma abordagem diferenciada em relação à aplicada atualmente pelos órgãos públicos. Trata-se de uma visão única que introduz a possibilidade de uma discussão mais aprofundada sobre a separação dos regimes de previdência e a independência destes, considerando as divergências na fonte de custeio e na legislação aplicável. O interesse nesse tema decorre da recente decisão do STF e das lacunas que esta apresenta. As interpretações dos entes estaduais, municipais e federais resultaram em normas completamente arbitrárias, alimentando debates doutrinários sobre o assunto. Diante desse contexto, o projeto buscará investigar a possibilidade de interpretações favoráveis que viabilizem a continuidade da atividade laboral pós-aposentadoria.

**Palavras-chave:** Aposentadoria Especial servidor público, aposentadoria servidor público, tema 709 STF, continuidade laboral após aposentadoria do servidor público.

## ABSTRACT

The relevance of the topic is undeniable in light of the recent decision of the Supreme Federal Court (STF) regarding the impracticality of continuing services provided under special conditions in the General Social Security System. This decision innovatively raises the prospect of allowing effective Public Servants to continue their activities after retirement under a different pension scheme. This discussion takes on crucial importance given the current global pandemic scenario, where the need for qualified professionals actively engaged in public health becomes increasingly evident. The prohibition of continued practice in the medical field has a negative impact on the number of public servants involved in public health, including nurses, doctors, and even general services personnel exposed to health and physical integrity hazards. The current project proposes a different approach from that currently applied by public entities. It introduces a unique perspective that opens the possibility for a more in-depth discussion about the separation of pension schemes and their independence, considering differences in funding sources and legislative frameworks. The interest in this topic stems from the recent STF ruling and its gaps. The interpretations by state, municipal, and federal entities have led to entirely arbitrary rules, fostering doctrinal debates on the subject. Given these circumstances, the project will seek to investigate the possibility of favorable interpretations that enable the continuation of post-retirement labor.

**Keywords:** Special Public Servant Retirement, Public Servant Retirement, topic 709 STF, employment continuity after public servant retirement.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

STF	Supremo Tribunal Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social.
EC	Emenda Constitucional
CF	Constituição Federal
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LC	Lei Complementar
LTCAT	Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário

## Sumário

<b>RESUMO5</b>	
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. EMBASAMENTO TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. A APOSENTADORIA ESPECIAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. APLICABILIDADE DA APOSENTADORIA ESPECIAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3. LIMITAÇÃO IMPOSTA PELO STF ATRAVÉS DO TEMA 709 .....</b>	<b>26</b>
<b>2.4. DISTINÇÃO ENTRE OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E FONTE DE CUSTEIO.....</b>	<b>35</b>
<b>3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1. PROCEDIMENTOS E TÉCNICA DA PESQUISA .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2. IMPACTO DO TEMA 709 DO STF NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO .....</b>	<b>45</b>
<b>3.3. ANÁLISE DA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA ACERCA DA POSSIBILIDADE DA CONTINUIDADE LABORAL.....</b>	<b>49</b>
<b>4. DISCUSSÃO E VERIFICAÇÃO DA PROPOSTA .....</b>	<b>52</b>
<b>4.1. PROPOSTA DE FUNDAMENTAÇÃO E ENTENDIMENTO QUE POSSIBILITARIA A CONTINUIDADE DA ATIVIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS NO REGIME PRÓPRIO ....</b>	<b>52</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A contemporaneidade da sociedade se caracteriza por um cenário dinâmico e desafiador, exigindo uma análise profunda e uma reavaliação crítica dos paradigmas existentes para se adaptar às constantes transformações nas esferas social, política e econômica. Nesse contexto complexo, o Direito Previdenciário se revela como um ramo jurídico de suma importância, demandando uma abordagem aprofundada e atualizada das questões que lhe são inerentes. Uma problemática que se destaca nos debates e controvérsias recentes refere-se à continuidade laboral após a aposentadoria no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, particularmente no que diz respeito à aposentadoria especial de servidores públicos que desempenham atividades sob condições especiais prejudiciais à saúde ou integridade física.

A aposentadoria especial, enquanto benefício previdenciário concebido para resguardar trabalhadores expostos a agentes nocivos, tem como objetivo primordial a redução do período de contribuição necessário para a concessão da aposentadoria. Todavia, em virtude da decisão emanada do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 709, surge uma restrição à continuidade da atividade laboral para profissionais da saúde após a obtenção da aposentadoria especial. Essa restrição impõe a interrupção do trabalho quando a ocupação desempenhada envolve exposição a agentes nocivos à saúde. Tal entendimento tem sido estendido aos servidores públicos federais, estaduais e municipais, ocasionando impactos de considerável magnitude na saúde pública brasileira.

A decisão do STF, ao vedar a continuidade da atividade dos aposentados por tempo de contribuição reduzido devido à exposição a agentes nocivos, suscita uma série de indagações e implicações jurídicas, sociais e econômicas. De um lado, busca-se preservar a coerência do sistema previdenciário, evitando acúmulo de benefícios e desproporcionalidades entre os regimes. De outro, tal determinação pode acarretar prejuízos aos servidores públicos, compelidos a se afastarem de suas funções, mesmo que possuam o desejo e a capacidade de continuar contribuindo para a sociedade. Além disso, os serviços públicos podem enfrentar escassez de mão de obra qualificada, especialmente no setor da saúde.

No contexto apresentado, o escopo deste trabalho abrange uma análise

abrangente da decisão do STF quanto à continuidade laboral pós-aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social, com foco na aposentadoria especial dos servidores públicos. Além disso, almeja-se propor uma alternativa jurídica que viabilize a continuidade da atividade dos servidores públicos aposentados no regime próprio, sem transgredir os princípios e normas que norteiam o sistema previdenciário. A abordagem metodológica fundamenta-se no método científico indutivo, partindo de casos específicos e evidências concretas para estabelecer padrões e generalizações que contribuam para a compreensão mais abrangente do problema estudado.

A escolha do método científico indutivo justifica-se pela necessidade de compreender os matizes particulares da decisão do STF e suas implicações, bem como pela busca por generalizações e conclusões capazes de orientar discussões futuras sobre a continuidade laboral pós-aposentadoria no contexto do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência Social. Ademais, o método científico indutivo proporciona uma flexibilidade e criatividade ampliadas na elaboração de propostas e soluções para o problema abordado, sem se restringir a uma visão preestabelecida ou dogmática.

Todas as etapas da pesquisa serão conduzidas em consonância com os princípios éticos da pesquisa científica, assegurando o respeito à privacidade, a confidencialidade das informações e a integridade dos participantes. O trabalho também atenderá aos critérios de rigor e validade científica, fundamentando suas assertivas em fontes confiáveis e atualizadas, bem como em argumentos lógicos e coerentes.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) adota uma estrutura meticulosa, organizada em capítulos que exploram aspectos cruciais relacionados à aposentadoria especial, sua aplicabilidade aos servidores públicos, as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Tema 709, a distinção entre os regimes previdenciários e a fonte de custeio, além de procedimentos de pesquisa, estudo de caso, análise de doutrina e jurisprudência, culminando em uma proposta para viabilizar a continuidade da atividade dos servidores públicos aposentados no regime próprio.

No Capítulo 2, destinado ao embasamento teórico, o tópico 2.1 explora a aposentadoria especial no direito constitucional, abordando seus fundamentos e princípios. Em seguida, o tópico 2.2 discute a aplicabilidade da aposentadoria especial aos servidores públicos, considerando os contextos legais e constitucionais que permeiam essa questão. No tópico 2.3, a atenção é direcionada à limitação imposta pelo STF através do Tema 709, examinando os parâmetros e implicações dessa decisão. Por fim, o tópico 2.4 delinea a distinção entre os regimes previdenciários e a fonte de custeio, destacando as nuances que afetam diretamente a continuidade laboral pós-aposentadoria.

No Capítulo 3, dedicado à apresentação e discussão dos dados, inicia-se com o tópico 3.1, que explora os procedimentos e técnicas da pesquisa, delineando as estratégias adotadas para coleta e análise de dados. O tópico 3.2 focaliza um estudo detalhado sobre o impacto do Tema 709 no direito previdenciário, proporcionando uma compreensão mais aprofundada das implicações práticas. No tópico 3.3, a análise da doutrina e jurisprudência é realizada, considerando diferentes perspectivas e interpretações sobre a possibilidade da continuidade laboral.

No Capítulo 4, são apresentadas propostas e avaliações. O tópico 4.1 detalha uma proposta de fundamentação e entendimento que possibilitaria a continuidade da atividade dos servidores públicos aposentados no regime próprio, fornecendo bases teóricas e jurídicas para essa sugestão. Por fim, o tópico 5 descreve as conclusões do trabalho, incorporando perspectivas qualificadas para enriquecer e aprimorar a discussão sobre o assunto.

A estrutura do presente trabalho busca oferecer uma análise completa e fundamentada sobre o tema proposto, abordando diferentes dimensões jurídicas, teóricas e práticas relacionadas à continuidade laboral pós-aposentadoria de servidores públicos. A expectativa é contribuir para um debate mais amplo e enriquecedor no campo do Direito Previdenciário, além de defender os direitos e interesses dos servidores públicos em situação de vulnerabilidade diante da decisão do STF.

Em síntese, este Trabalho de Conclusão de Curso visa fornecer uma contribuição significativa para o debate no campo do Direito Previdenciário, almejando aprimorar as discussões sobre a continuidade laboral pós-aposentadoria dos servidores públicos. Espera-se que esta pesquisa inspire novas reflexões,

propostas e análises, contribuindo assim para a construção de soluções mais justas e equitativas diante dos desafios presentes no sistema previdenciário brasileiro.

## **2. EMBASAMENTO TEÓRICO**

### **2.1. A APOSENTADORIA ESPECIAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

A análise aprofundada da aposentadoria especial no contexto do Direito Constitucional brasileiro requer uma incursão meticulosa pela evolução histórica desse benefício previdenciário. Ao longo das distintas Constituições e legislações que delinearão o ordenamento jurídico nacional, a aposentadoria especial solidificou-se como um instrumento jurídico destinado à proteção dos trabalhadores expostos a condições adversas no ambiente laboral.

A introdução da aposentadoria especial no Brasil ocorreu por meio da Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Nesta lei, a aposentadoria especial foi integrada aos benefícios previdenciários assumidos pela Previdência Social, estabelecendo, em seu art. 31, os critérios para sua concessão:

A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo. (LOPS, Art. 31)

Este benefício surgiu em um período de considerável comoção social, marcado pela expansão dos setores industriais, como metalurgia, mecânica, mineração e hidroelétrica. As empresas demandavam mão de obra para a produção, enquanto o Estado tinha a responsabilidade de estabelecer normas preventivas de segurança no trabalho. Assim, a concessão da aposentadoria especial estava condicionada ao cumprimento da idade mínima de 50 (cinquenta) anos, contribuição mínima de 15 anos e exercício de tempo mínimo de trabalho de 15, 20 ou 25 anos, dependendo da natureza penosa, insalubre ou perigosa da atividade profissional.

A Lei 3.807/60 foi posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 53.831/64, que estabeleceu uma lista correlacionando agentes nocivos, químicos, físicos e biológicos, serviços e atividades profissionais passíveis de exposição. Essa

regulamentação resultou na classificação de algumas atividades como nocivas, presumindo o risco à saúde ou integridade física durante a execução dessas funções.

Uma mudança significativa na concessão da aposentadoria especial ocorreu com a aprovação da Lei n. 5440-A/68. O art. 31 da LOPS foi modificado, eliminando o requisito etário mínimo de 50 (cinquenta) anos para a percepção do benefício, mantendo apenas a exigência de exposição aos agentes nocivos pelo tempo mínimo estabelecido em lei.

Neste contexto, a exclusão da idade mínima necessária para a concessão da aposentadoria especial mostrou-se mais alinhada com a natureza do benefício, voltado à proteção da saúde e integridade física dos trabalhadores:

[...] a idade mínima aqui permitia, em seu bojo, a possibilidade do segurado exercer a atividade especial por 15, 20 ou 25 anos e ser obrigado a manter a exposição nociva a sua saúde ou integridade física por um período ainda maior devido à obrigação de cumprimento do quesito etário, o que possibilitava o acometimento de incapacidade pela ocorrência do sinistro que se procurava evitar com a concessão da aposentadoria especial (Amaro, 2012, p. 28).

Indo adiante, a Lei nº. 5.890/73 revogou o artigo 31 da LOPS, trazendo em seu art. 9º mudança substancial em relação ao tempo mínimo de contribuição, definindo em 5 anos e reduzindo a carência de 180 para 60 contribuições mensais. A exigência do exercício em 15, 20 ou 25 anos em serviços insalubres, penosos ou perigosos permaneceu inalterada.

O Decreto nº. 83.080/79 promoveu a unificação dos quadros estabelecidos pelos decretos nº. 63.230/68 e 53.831/64, culminando na criação de dois anexos dedicados à classificação das atividades profissionais, levando em consideração os agentes nocivos e os grupos profissionais. Nesse contexto, a integração representou um avanço significativo na organização e padronização das informações relacionadas à exposição a condições adversas no ambiente de trabalho.

Adicionalmente, a Lei nº. 7.369/80 desempenhou um papel crucial ao introduzir um marco importante no contexto da previdência social. Essa legislação viabilizou a conversão do tempo de serviço especial em tempo comum para os segurados que desempenharam atividades com exposição a agentes nocivos à saúde e a integridade física mas que optavam por se aposentar na modalidade de aposentadoria “comum”. Essa flexibilidade proporcionada pela lei contribuiu para

uma abordagem mais abrangente e adaptável às diversas situações laborais, reconhecendo a complexidade das trajetórias profissionais dos segurados.

Através da promulgação da Constituição de 1988, a aposentadoria especial foi inserida no art. 202, II da CF, modificando o fato gerador do benefício para "sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física", ganhando status constitucional. As Leis nº. 8.212/91 e nº. 8.213/91 foram então promulgadas, estabelecendo o plano de custeio e o plano de benefícios da previdência.

É digno de nota que a Lei nº. 8.213/91, ao entrar em vigor, não apenas inovou, mas também incorporou os princípios e dispositivos previamente estabelecidos pelos Decretos n.º 53.831/64 e 83.080/79. Sob esse contexto, a referida legislação apresenta em seus artigos 57 e 58, uma série de disposições especificamente dedicadas à matéria concernente à aposentadoria especial.

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme a atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

[...]

Art. 58. A relação de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física será objeto de lei específica.

A Lei 9.032/95, ao ser promulgada, promoveu significativas alterações nos requisitos de elegibilidade inerentes ao benefício da aposentadoria especial, estabelecendo assim um marco normativo que reverberou nas Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991. Essas alterações, de caráter substancial, delinearam uma nova configuração para a concessão do referido benefício previdenciário. Notável foi a supressão da possibilidade de enquadramento com base na categoria profissional, impingindo uma transformação paradigmática que impossibilitou a obtenção do benefício meramente pelo exercício de determinada profissão.

Ao mesmo tempo, emergiu a exigência imperativa de comprovação, por parte do segurado, de sua efetiva exposição a agentes insalubres, caracterizada pela natureza permanente, não ocasional e não intermitente. Essa mudança normativa não apenas redimensionou os critérios de concessão da aposentadoria especial, mas também impôs uma abordagem mais criteriosa e individualizada, alinhada à necessidade de evidências concretas sobre a efetiva exposição do trabalhador a condições laborais prejudiciais à saúde, conforme nova redação dada pela Lei 9.032/95, aos §§ 3º e 4º do art. 57 da Lei 8.213/91:

Art. 57. [...]

§ 3o A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.

§ 4o O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

No contexto das alterações legislativas, uma mudança substancial foi implementada, revogando a presunção anteriormente vigente, a qual presumia automaticamente que os segurados pertencentes a categorias profissionais específicas sofriam prejuízos à saúde e integridade física. Essa presunção foi substituída por um requisito mais rigoroso, exigindo que os segurados agora comprovassem de maneira explícita que suas atividades laborais eram conduzidas de forma habitual e permanente em contato com agentes nocivos à saúde e a integridade física.

Essa comprovação tornou-se crucial para a concessão do benefício da aposentadoria especial, e o tempo mínimo estabelecido para essa exposição foi fixado em 15, 20 ou 25 anos, dependendo da natureza da atividade profissional desempenhada. Essa evolução normativa reflete uma abordagem mais detalhada e personalizada na análise das condições laborais, garantindo uma avaliação mais precisa e individualizada dos riscos à saúde e integridade física dos trabalhadores.

Com a promulgação das Leis ns. 9.528/97 e 9.732/98, foi deliberada uma revisão substancial no teor do art. 58 da Lei n. 8.213/91, estabelecendo uma reformulação significativa no arcabouço normativo concernente à aposentadoria especial. No âmbito dessas modificações legislativas, atribuiu-se ao Poder Executivo a responsabilidade de elaborar uma lista exaustiva que contemplasse a relação detalhada dos agentes nocivos.

Junto a isso, implementou-se uma nova exigência para a validação do tempo de trabalho especial em condições prejudiciais, demandando a apresentação do Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT). Esse documento, imperativamente desenvolvido por profissionais especializados, a saber, médicos do trabalho ou engenheiros de segurança do trabalho, conforme os preceitos estabelecidos na legislação trabalhista vigente. Essas alterações, além de

conferirem uma roupagem normativa renovada, alinharam-se a uma abordagem mais minuciosa e técnica na avaliação das condições laborais que respaldam a concessão da aposentadoria especial, reforçando, assim, a importância do embasamento técnico-científico para respaldar a elegibilidade desse benefício previdenciário.

A exigência da elaboração do LTCAT passou a ser imposta às empresas como um requisito essencial para a validação de todos os agentes nocivos presentes em seus ambientes laborais. Esse documento, de caráter técnico, deveria obrigatoriamente incorporar informações detalhadas acerca da aplicação de tecnologias de proteção coletiva (EPC) e individual (EPI). Tais medidas têm como objetivo cessar ou reduzir a intensidade dos agentes nocivos a níveis toleráveis.

Não obstante, acrescenta-se a necessidade de desenvolvimento de um perfil profissiográfico previdenciário, o qual deve abranger minuciosamente as atividades desempenhadas pelo trabalhador de forma mais individualizada. Essa nova abordagem regulatória reflete a ênfase na documentação técnica detalhada, buscando assegurar uma análise abrangente das condições laborais relacionadas à exposição a agentes prejudiciais à saúde e a integridade física, consolidando, assim, a robustez e precisão nos procedimentos de comprovação necessários para a concessão da aposentadoria especial.

A Medida Provisória 1.729/98, posteriormente convertida na Lei nº 9.732/98, estabeleceu uma nova estrutura de custeio para o benefício da aposentadoria especial. Nesse contexto, incumbiu as empresas responsáveis por atividades desenvolvidas em condições especiais de arcarem com uma contribuição adicional destinada aos seus empregados. Essa medida visou não apenas reconfigurar o financiamento associado à aposentadoria especial, mas também atribuir uma responsabilidade direta às empresas que, devido à natureza de suas atividades, demandam uma atenção específica em relação à proteção e bem-estar de seus colaboradores.

A EC n. 20/98 incluiu um parágrafo sobre a aposentadoria especial no art. 201 da Constituição Federal:

Art. 201.

[...]

§ 1º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a

concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

O parágrafo acima citado assegurou tratamento diferenciado na concessão de aposentadoria somente quando houvesse motivos relevantes para tal distinção. Esse critério se tornou evidente em situações como a exposição dos segurados a agentes nocivos no ambiente de trabalho, bem como no caso das pessoas com deficiência, que posteriormente foram incorporados ao texto por meio da Emenda Constitucional nº 47, datada de 5 de julho de 2005. Esse enfoque reflete a busca por equidade nas regras previdenciárias, reconhecendo circunstâncias específicas que justificam diferenciações no acesso aos benefícios previdenciários.

Em 1999, o Decreto nº. 3.048/99 regulamentou as leis 8.212/91 e 8.213/91, relacionando novamente o tempo de exposição e as atividades insalubres. O Decreto 4.032/01 estabeleceu a forma de confecção do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), e o Decreto nº. 4.827/03 determinou a consideração das leis vigentes à época do serviço para comprovação do tempo de atividades em condições especiais.

Mais recentemente, através da publicação da EC 103/2019, os critérios da aposentadoria especial foram novamente modificados através da reformulação do texto do Art. 201, *in verbis*:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Vemos acima que houve supressão da expressão “integridade física”, o que abre discussão para a aposentadoria especial dos trabalhadores com exposição a integridade física, como agentes de segurança privada, entre outros.

Adiante, o Art. 19 da EC 103/2019 dispõe:

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;

Percebe-se grande alteração constitucional para a modalidade de aposentadoria especial, incluindo idade mínima para aposentadoria de 55, 58 e 60 anos de idade variando a depender do grau da exposição ao agente nocivo.

Aos segurados que já contribuía para a Previdência Social antes da reforma previdenciária, foi instituída a regra de transição, visando garantir a segurança jurídica e preservar os direitos adquiridos. Esta regra, por sua vez, estipula a necessidade de alcançar uma pontuação específica, que resulta da soma da idade com o tempo mínimo de contribuição, levando em consideração a efetiva exposição aos agentes nocivos.

Nesse contexto, a regra de transição, conforme estabelecido pelo artigo 21 da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, determina critérios específicos para a pontuação, seguindo o seguinte padrão:

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

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

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

Essa estruturação proporciona uma abordagem gradativa, considerando diferentes combinações de idade e tempo de contribuição com exposição a agentes nocivos, assegurando uma transição equitativa aos segurados no período de adaptação à nova legislação previdenciária.

No tocante tanto à regra transitória quanto à de transição, ambas compartilham uma modificação essencial relacionada à metodologia de cálculo do valor do benefício. Estabelece-se a consideração integral de 100% (cem por cento) das contribuições efetuadas a partir de julho de 1994 até a data do requerimento do benefício, visando identificar a média salarial, com a observância do teto previdenciário. Entretanto, o valor do benefício, conforme estipulado pelo artigo 26 da Emenda Constitucional nº 103/2019, será equivalente a 60% (sessenta por cento) da média apurada, acrescido de 02 (dois) pontos percentuais para cada ano que ultrapassar o tempo mínimo exigido.

Essa adequação na fórmula de cálculo proporciona uma abordagem graduada e proporcional, incentivando o atendimento aos requisitos temporais mínimos estipulados, ao mesmo tempo em que reconhece e premia a contribuição prolongada ao sistema previdenciário.

Cabe destacar ainda que após a publicação da Emenda Constitucional 103/2019 ficou vedada a conversão do tempo especial em comum, prejudicando ainda mais os direitos conquistados pelos trabalhadores na evolução constitucional da aposentadoria especial.

Nesse contexto histórico, a aposentadoria especial no Direito Constitucional brasileiro evoluiu como resposta à necessidade de proteger aqueles cujas atividades laborais implicam riscos à saúde e integridade física. A compreensão dessa trajetória é essencial para contextualizar os debates atuais em torno da continuidade laboral pós-aposentadoria, especialmente no que concerne à decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 709, que impõe restrições a profissionais da saúde após a obtenção da aposentadoria especial.

## 2.2. APLICABILIDADE DA APOSENTADORIA ESPECIAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS

Na década de 30, já no século XX, várias organizações econômicas passaram a constituir Caixas de Aposentadorias e Pensões que deram origem aos institutos de aposentadorias e pensões de âmbito nacional e que objetivavam sempre o amparo dos trabalhadores e de seus dependentes. Em 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência do Estado (IPASE), que unificou os diversos fundos de

benefícios de categorias distintas de servidores públicos federais. Este instituto previa, inicialmente, uma contribuição de 5% para o financiamento de pensões e pecúlios, pois o tesouro nacional financiava, integralmente, a aposentadoria e a assistência médica de todos os servidores da época. Dentre os benefícios cobertos pelo instituto, estavam a aposentadoria ordinária para os servidores que completassem sessenta anos de idade e trinta anos de serviço e a pensão para cônjuge mulher e para o homem inválido maior de 68 anos, sendo proibida a acumulação entre benefícios.

A partir de 12/07/1960, a Lei n. 3.780 inaugurou uma fase de transformações no cenário dos servidores públicos ao admitir a contratação desses profissionais pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Nesse contexto, emergiram duas categorias distintas de servidores públicos, acompanhadas, simultaneamente, por dois regimes jurídicos que se aplicavam a uma mesma categoria de trabalhadores. Tal dualidade normativa, que perdurou até determinado período, encontrava respaldo na Constituição Federal de 1967, a qual estabelecia em seu artigo 104 a seguinte disposição: “Aplica-se à legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada” (Brasil, Constituição 1967).

Com a promulgação da Constituição de 1988, que estabelecia a unificação de regimes para os servidores públicos no seu artigo 39, a União procedeu à criação do regime unificado por meio da Lei n. 8.113, datada de 24 de julho de 1991. Nesse contexto, os empregados celetistas foram submetidos à transformação em servidores estatutários, resultando na transferência do passivo previdenciário dessa categoria de trabalhadores para responsabilidade estatal.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 explicitar a necessidade de estabelecimento de critérios distintos para profissionais que desempenham suas atividades em condições prejudiciais à saúde e integridade física, é relevante destacar que, até então, a Lei 8.213/91, responsável por regulamentar a aposentadoria dos servidores públicos, não incluía em seus dispositivos a previsão ou normatização da modalidade de aposentadoria especial.

A mencionada circunstância desencadeou um expressivo fenômeno de judicialização, resultando em um substancial aumento no número de demandas judiciais. Estas ações versavam sobre a busca pela concessão de aposentadoria

especial aos servidores públicos que, em virtude do desempenho de atividades consideradas especiais, acumularam um período laboral que ultrapassou os tradicionais 25 anos estabelecidos como parâmetro para tal benefício previdenciário.

Em virtude da lacuna normativa proveniente da inércia legislativa e da disparidade entre o regime geral previdenciário e o regime próprio, uma série de mandados de injunção foram submetidos à apreciação judicial, almejando viabilizar a concessão da aposentadoria especial aos servidores públicos. O desdobramento desse conjunto de decisões judiciais culminou na edição da Súmula Vinculante nº 33 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a qual estabelece:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica (STF, 2014, Súmula Vinculante nº 33).

Importante salientar que a aposentadoria especial concedida ao servidor público, viabilizada por intermédio da edição da Súmula Vinculante nº 33 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), seguirá critérios estabelecidos pelo Regime Geral de Previdência Social. Nesse contexto, o cálculo do benefício se pautará pela média aritmética das 80% maiores contribuições previdenciárias realizadas pelo servidor, compreendidas no período de julho de 1994 até a data efetiva da aposentadoria.

É conhecido que os servidores públicos que adentraram ao serviço público até a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, em 19 de dezembro de 2003, detêm o direito à aposentadoria cujo cálculo fundamenta-se na integralidade e paridade de vencimentos. Essa prerrogativa, no entanto, acaba por desencorajar os servidores públicos a requererem a aposentadoria especial, uma vez que tal opção resultaria na redução dos proventos de aposentadoria, constituindo-se em um fator dissuasório para a efetivação desse benefício previdenciário.

Nessa perspectiva, uma considerável parcela dos servidores públicos efetivos fazia a opção por formalizar o requerimento de conversão do tempo especial em tempo comum, visando viabilizar uma aposentadoria comum, mas com um período de contribuição reduzido. Para os homens, o tempo especial era convertido e majorado em 40%, enquanto para as mulheres, o tempo especial era convertido com um acréscimo de 20%, resultando em uma ampliação total do tempo de contribuição. Esse incremento seguia uma fórmula específica, sendo para mulheres ( $30/25 = 1,2$ ) e para homens ( $35/25 = 1,4$ ).

A viabilidade de converter o tempo especial em comum para os servidores públicos em geral se configurou como um tópico de discussão de grande relevância no âmbito do Poder Judiciário, culminando na elaboração de uma tese jurídica consagrada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme estabelecido pelo tema 942, *in verbis*:

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República (RE 1014286, rel. Min Dias Toffoli, DJE de 04/04/2022, com repercussão geral – Tema 942).

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a prática de conversão de tempo especial em comum foi proibida, impondo um impacto desfavorável especialmente aos servidores públicos que desempenham atividades laborais com exposição a agentes nocivos, sejam eles de natureza química, física ou biológica. Essa proibição, por conseguinte, acarreta uma condição desvantajosa para esses profissionais que ficam vinculados a optarem por uma modalidade de aposentadoria cujo cálculo revela-se menos benéfico quando comparado à aposentadoria voluntária comum.

Adicionalmente, é pertinente observar que o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do tema 709, passou a reconhecer a inviabilidade da continuidade laboral dos segurados que já se aposentaram por meio da aposentadoria especial, especialmente quando essa continuidade é marcada pela exposição a agentes nocivos à saúde e à integridade física. A respeito desse entendimento, é relevante destacar a tese firmada:

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

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

questão (RE 791961, rel. Min Dias Toffoli, DJE de 19/08/2020, com repercussão geral – Tema 709).

É perceptível que, com a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, houve a proibição aos servidores públicos e segurados em geral de pleitear a conversão do tempo especial em comum. Simultaneamente, o entendimento consolidado pela Suprema Corte reforçou a indisponibilidade da continuidade da atividade laboral para os segurados que já se aposentaram sob a modalidade especial. Essas mudanças normativas e jurisprudenciais constituem elementos relevantes a serem considerados no contexto da previdência social, impactando diretamente nas possibilidades de concessão e manutenção dos benefícios previdenciários.

Por outro lado, é importante ressaltar que, ao longo de várias décadas, a aposentadoria especial para os servidores públicos careceu de regulamentação específica, o que gerou uma lacuna normativa e deixou os profissionais desse segmento em uma situação de incerteza jurídica. Contudo, um marco significativo foi alcançado com a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, que trouxe, no Art. 21, disposições claras e específicas sobre a aposentadoria especial para os servidores públicos. Este avanço normativo proporcionou aos servidores a segurança legal necessária para buscar a concessão do benefício, estabelecendo critérios e condições que antes eram inexistentes ou pouco definidos, conforme destaca-se:

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

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

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

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

(BRASIL, 2019, Emenda Constitucional 103)

É fundamental esclarecer que os servidores públicos pertencentes aos Estados, Municípios e Distrito Federal não foram contemplados pela inovação legislativa introduzida pela EC 103/2019. Nesse contexto, é necessário observar que

para esses entes federativos subsistem as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes até a data de entrada em vigor da mencionada emenda constitucional, neste sentido destaca-se o §4º do Art. 20 da EC 103/2019:

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

§ 4º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social (BRASIL, 2019, Emenda Constitucional 103).

Essa distinção ressalta a necessidade de se considerar as particularidades e autonomias dos diferentes entes federativos, o que denota a complexidade do panorama jurídico previdenciário dos servidores públicos no âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal. Dessa forma, é imprescindível uma análise detalhada das normativas específicas que regem cada esfera, a fim de compreender as peculiaridades e garantir uma aplicação adequada e justa das regras previdenciárias,

Por fim, ressalta-se a importância de elucidar que a concessão da aposentadoria especial destina-se exclusivamente aos servidores que apresentarem de forma documentada a efetiva prática de atividades especiais, cumprindo rigorosamente o lapso temporal mínimo estipulado conforme as disposições legais vigentes no momento da solicitação do benefício previdenciário. Tal requisito, intrínseco à fundamentação legal, sublinha a necessidade de uma comprovação consistente e detalhada, proporcionando, assim, a segurança jurídica e a transparência na avaliação dos casos, ao mesmo tempo em que preserva a integridade do regime previdenciário no que concerne à concessão desse tipo específico de aposentadoria.

É de conhecimento geral que a demonstração da natureza especial da atividade laboral está sujeita ao princípio do "*tempus regit actum*", o qual estabelece a necessidade imperiosa de analisar a legislação vigente no período correspondente para efetuar o enquadramento da atividade como especial. Importa destacar que, anteriormente à promulgação do Decreto 2.172/97, o processo de enquadramento para a contabilização do tempo especial seguia uma abordagem distinta da atual,

pautada na presunção da especialidade de acordo com a natureza da atividade desempenhada pelo trabalhador na época em questão.

As atividades passíveis de enquadramento como tempo especial, conforme estabelecido no Anexo do Decreto 53.831/64 e nos Anexos I e II do Decreto 83.030/79, foram expressamente relacionadas, sendo reconhecidas como tais durante o período de vigência desses dispositivos normativos.

Desta forma, até a edição do Decreto 2.172/97, existe a presunção de exposição a agentes nocivos relativamente às categorias profissionais relacionadas nos referidos Decretos, bem como a presunção de especialidade laboral dependendo da exposição a agentes químicos enquadrados no Anexo I do Decreto 83.030/79.

Por sua vez, o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) constitui em um documento histórico-laboral do trabalhador que reúne, entre outras informações dados administrativos, registros ambientais e resultados de monitoração biológica, durante todo o período em que este exerceu suas atividades no respectivo ente.

Sua elaboração passou a ser obrigatória a partir de 01/01/2004, através da Instrução Normativa nº 96/2003, que aduz em seu art. 148:

Art. 148. A partir de 1º de janeiro de 2004, a empresa ou equiparada à empresa deverá elaborar PPP, conforme Anexo XV, de forma individualizada para seus empregados, trabalhadores avulsos e cooperados, que laborem expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, considerados para fins de concessão de aposentadoria especial, ainda que não presentes os requisitos para a concessão desse benefício, seja pela eficácia dos equipamentos de proteção, coletivos ou individuais, seja por não se caracterizar a permanência.

Este formulário foi criado com o objetivo de substituir os antigos formulários, SB 40, DISES BE 5235, DSS 8030 e DIRBEN 8030 que eram utilizados anteriormente para a comprovação da especialidade laboral.

A exigência legal para utilização do Perfil Profissiográfico Previdenciário se encontra no §4º do art. 58 da Lei 8.213/91, *in verbis*:

Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo.

§ 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse

documento (BRASIL, 1991).

O Perfil Profissiográfico Previdenciário passou a ser o documento utilizado pelo Regime Geral de Previdência Social e Regime Próprio de Previdência Social para a caracterização da especialidade laboral, sendo incluído na Instrução Normativa nº 77 de 2015 do INSS, conforme se destaca:

Art. 260. Consideram-se formulários legalmente previstos para reconhecimento de períodos alegados como especiais para fins de aposentadoria, os antigos formulários em suas diversas denominações, sendo que, a partir de 1º de janeiro de 2004, o formulário a que se refere o § 1º do art. 58 da Lei nº 8.213, de 1991, passou a ser o PPP.

De igual forma foi mantido o mesmo documento na vigência da nova instrução normativa nº 128 de 2022 do INSS:

Art. 272. São considerados formulários de reconhecimento de períodos laborados em atividades especiais, legalmente previstos:

I - os antigos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais emitidos até 31 de dezembro de 2003; e

II - o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP - emitido a partir de 1º de janeiro de 2004.

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput poderá ser exigida a apresentação do Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT, na forma do art. 276.

Dessa maneira, em decorrência da contínua evolução normativa, é plausível afirmar que o direito à aposentadoria especial para o servidor público foi viabilizado por meio da Súmula Vinculante nº 33 do STF, em virtude da lacuna normativa prévia na Lei 8.213/91. Esse direito foi, posteriormente, normatizado e regulamentado pela EC 103/2019, resultando na supressão de diversos direitos anteriormente adquiridos ao longo do tempo. Atualmente, observa-se uma configuração de aposentadoria que, devido às alterações, apresenta-se como menos atrativa para os servidores que desempenham suas atividades em condições de exposição a agentes nocivos à saúde.

### 2.3. LIMITAÇÃO IMPOSTA PELO STF ATRAVÉS DO TEMA 709

A análise sobre a viabilidade da manutenção da atividade laboral em circunstâncias especiais para os profissionais que se aposentaram por meio da modalidade de aposentadoria especial tem sido objeto de um extenso debate nos tribunais ao longo de várias décadas.

Diante da considerável quantidade de demandas judiciais que abordam essa

temática, o Supremo Tribunal Federal (STF), visando à uniformização da jurisprudência nacional e com o propósito de prevenir decisões discrepantes sobre o assunto, deliberou por submeter um Recurso Extraordinário à sistemática dos recursos repetitivos, conforme se destaca da decisão da suprema corte no RE nº 788.092/SC:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 57, § 8º, DA LEI Nº 8.213/91. DISCUSSÃO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA ESPECIAL INDEPENDENTEMENTE DO AFASTAMENTO DO BENEFICIÁRIO DAS ATIVIDADES LABORAIS NOCIVAS À SAÚDE. MATÉRIA PASSÍVEL DE REPETIÇÃO EM INÚMEROS PROCESSOS, COM REPERCUSSÃO NA ESFERA DE INTERESSE DE BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL (RE 788.092, rel. Min Dias Toffoli, DJE de 17/11/2014).

Desta maneira, o Tema 709 do STF foi afetado como recurso repetitivo, sendo deliberado no processo nº RE 791.961 a possibilidade de percepção do benefício da aposentadoria especial na hipótese em que o segurado permanece no exercício de atividades laborais nocivas à saúde.

O Recurso Extraordinário em questão foi interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra acórdão proferido pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual foi assim ementado:

PREVIDENCIÁRIO. ATIVIDADE ESPECIAL. AUXILIAR E ATENDENTE DE ENFERMAGEM. AGENTES BIOLÓGICOS. APOSENTADORIA ESPECIAL. REAFIRMAÇÃO DA DER. HONORÁRIOS.

1. Em que pese já restar caracterizada a especialidade da atividade de auxiliar e atendente de enfermagem em face do contato permanente com agentes nocivos biológicos, até 28/04/1995, a aludida atividade pode ser enquadrada, ainda, por categoria profissional, forte no Decreto n.º 53.841/64 código 2.1.3 (Medicina, Odontologia e Enfermagem), e Decreto 83.080/79, código 2.1.3 (Medicina – Odontologia – Farmácia e Bioquímica – enfermagem – Veterinária), porquanto realizada no mesmo ambiente de trabalho e mediante exposição aos mesmos agentes nocivos.
2. Constando dos autos a prova necessária a demonstrar o exercício de atividade sujeita a condições especiais, conforme a legislação vigente na data de prestação do trabalho, deve ser reconhecido o respectivo tempo de serviço.
3. A permanência não pode ter aplicação restrita, como exigência de contato com agentes nocivos biológicos durante toda a jornada de trabalho do segurado, notadamente quando se trata de nocividade avaliada de forma qualitativa.
4. Demonstrado o tempo de serviço especial por 25 anos, conforme a atividade exercida, bem como a carência mínima, é devido à parte autora a aposentadoria especial.
5. Os efeitos financeiros da condenação devem incidir a partir da data do ajuizamento da ação, mediante reafirmação da DER.

6. Afastada a incidência do art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91, sob pena de estar impedindo o livre exercício do trabalho. 7. Os honorários advocatícios devem ser fixados em 10% sobre o valor da condenação, nos termos dos precedentes e a Súmula 76 desta Corte, observando-se, ainda, a Súmula 111 do STJ.

8. Determina-se o cumprimento imediato do acórdão naquilo que se refere à obrigação de implementar o benefício, por se tratar de decisão de eficácia mandamental que deverá ser efetivada mediante as atividades de cumprimento da sentença stricto sensu previstas no art. 461 do CPC, sem a necessidade de um processo executivo autônomo (TRF4, Sexta Turma, 5002182-13.2010.4.04.700).

No Recurso Extraordinário manejado pela autarquia previdenciária (INSS) foi sustentado que o dispositivo em questão, ao determinar o afastamento compulsório do trabalhador das atividades nocivas à saúde para a concessão de aposentadoria especial, não confrontou a liberdade de ofício ou de profissão prevista no Art. 5º, inciso III, da CF e o Art. 201, §1º da Carta Magna o qual garante a adoção de critérios diferenciados para as atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Sustentou ainda que o afastamento compulsório teria amparo no dever do Estado de evitar que o trabalhador continue, deliberadamente, prejudicando sua saúde e sua integridade física após aposentar-se em atividade que demande de ambas.

O embasamento legal principal levantado pela autarquia envolve os dispositivos da Lei 8.213/91, mais especificamente com relação aos artigos 46 e 57, §8º:

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

[...]

Art 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

[...]

§ 8º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei. (BRASIL, 1991)

Após uma extensa análise, o entendimento expresso pelo voto do Ministro Dias Toffoli, destaca que a concessão da aposentadoria especial está intrinsecamente vinculada à incapacidade laboral. Nesse contexto, sustenta que o

legislador presume que, devido à nocividade das atividades desempenhadas, o tempo de aposentadoria para essa categoria específica é reduzido em comparação a outras, refletindo o propósito fundamental de preservar a saúde e o bem-estar dos trabalhadores.

Por outro viés, o relator argumenta que, em situações nas quais a inconstitucionalidade dos dispositivos em debate fosse declarada, possibilitando o retorno à atividade prejudicial à saúde, tal medida configuraria uma afronta ao princípio da isonomia, contrariando, assim, os preceitos constitucionais consagrados em nossa Carta Magna.

O entendimento do Ministro acerca do argumento de que os dispositivos discutidos violariam o direito ao livre trabalho, ofício ou profissão esculpido no Art. 5º, inciso XIII da Constituição Federal é de que não há ofensa direta, ao passo em que o obstáculo introduzido pela normativa diz respeito somente ao ofício tido como prejudicial à saúde, podendo o trabalhador escolher outra profissão ou atividade para ser desempenhada.

Por sua vez, em seu voto no tema em questão, o Ministro Alexandre de Moraes esclarece a divergência doutrinária acerca da questão imposta, apontando o entendimento da Dra. Adriane Bramante de Castro Ladenthin, do Dr. Carlos Alberto Pereira de Castro e Dr. João Batista Lazzari.

A primeira corrente entende que o benefício presta-se a reparar financeiramente o segurado que laborou em atividades nocivas à sua saúde (CASTRO;LAZZARI, 2017).

A segunda corrente doutrinária sustenta que a aposentadoria especial tem por escopo a preservação da saúde do trabalhador que se submete a condições de trabalho prejudiciais. Nesse sentido, a aposentadoria especial tem por premissa a sujeição do segurado aos agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física pelo tempo mínimo estabelecido em lei (15, 20 ou 25 anos), cujo objetivo principal é a proteção do trabalhador, proporcionando-lhe uma prestação de natureza eminentemente protetiva (LADENTHIN, 2016).

Por sua vez o STF através do Tema 555 se posicionou no sentido de que a aposentadoria especial possui caráter preventivo:

4. A aposentadoria especial possui nítido caráter preventivo e impõe-se para

aqueles trabalhadores que laboram expostos a agentes prejudiciais à saúde e a fortiori possuem um desgaste naturalmente maior, por que não se lhes pode exigir o cumprimento do mesmo tempo de contribuição que aqueles empregados que não se encontram expostos a nenhum agente nocivo.

[...]

8. O risco social aplicável ao benefício previdenciário da aposentadoria especial é o exercício de atividade em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física (CRFB/88, art. 201, § 1º), de forma que torna indispensável que o indivíduo trabalhe exposto a uma nocividade notadamente capaz de ensejar o referido dano, porquanto a tutela legal considera a exposição do segurado pelo risco presumido presente na relação entre agente nocivo e o trabalhador. 9. A interpretação do instituto da aposentadoria especial mais consentânea com o texto constitucional é aquela que conduz a uma proteção efetiva do trabalhador, considerando o benefício da aposentadoria especial excepcional, destinado ao segurado que efetivamente exerceu suas atividades laborativas em “condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física” (RE 664.335, rel. Min Luiz Fux, DJE de 04/04/2022, com repercussão geral – Tema 555).

Em seu turno, no voto apresentado, o Ministro Edson Fachin entende por desproporcional a vedação imposta no Art. 57 da Lei 8.213/91, aduz que a modalidade de aposentadoria por invalidez não deve ser comparada com a aposentadoria especial, pois se assim fosse considerado, representaria grave ofensa à dignidade humana e ao direito ao trabalho dos segurados.

Observa o Ministro que a concessão da aposentadoria por invalidez destina-se a indivíduos cujas patologias incapacitantes, seja de forma temporária ou permanente, os impossibilitam de prosseguir com suas atividades laborais. Portanto, o propósito desse benefício é assegurar a proteção do segurado que contribuiu pelo período mínimo estabelecido em lei, evitando que fique desamparado diante de suas limitações, sem meios de garantir sua subsistência.

Já a aposentadoria especial é direcionada a trabalhadores que desempenham suas atividades em ambientes reconhecidamente prejudiciais à sua saúde e integridade física. Ao estipular condições específicas para essa categoria, o legislador efetiva a regulamentação da previsão constitucional voltada para a preservação da saúde.

Em outras palavras, a distinção fundamental entre a aposentadoria por invalidez e a especial reside no fato de que, na primeira, a incapacidade precisa ser comprovada, visando a preservação de um nível mínimo de dignidade por meio do benefício. Já na segunda, foram estabelecidos critérios diferenciados baseados em um evento futuro e incerto, ou seja, o desenvolvimento de doença originada pelas condições de trabalho.

Assim, afirmar a constitucionalidade do dispositivo contido na Lei 8.213 equivaleria, na realidade, a impor uma restrição significativa à dignidade humana e ao direito ao trabalho do segurado que dedicou muitos anos de contribuição, privando-o do direito de desfrutar dos benefícios decorrentes dessas contribuições com base em um evento futuro e incerto.

O mesmo entendimento foi seguido pelo Ministro Marco Aurélio ao entender que o adiantamento do benefício previdenciário em questão possui vantagem compensatória ao trabalhador que prestou suas atividades durante toda sua vida laboral sob exposição a agentes nocivos à saúde e a integridade física, não sendo motivado por eventual incapacidade futura para o exercício da atividade.

O entendimento do Ministro é de que o trabalhador não pode ser obrigado a se afastar totalmente de suas atividades e não poderá ser impedido de realizar a profissão que aprendeu durante toda a sua vida sob pena ter prejudicada a construção de sua personalidade, projeto de vida, direito ao trabalho e a dignidade da pessoa humana.

Após todo o debate realizado no tema em questão, o mérito foi levado ao plenário da Suprema Corte que por maioria e nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli (Presidente e Relator), vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio, Celso de Mello e Rosa Weber, deu parcial provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese jurídica:

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

II) Nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros. Efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial a implantação do benefício, uma vez verificado o retorno ao labor nocivo ou sua continuidade, cessará o benefício previdenciário em questão (RE 791.961, rel. Min Dias Toffoli, DJE de 19/08/2020, com repercussão geral – Tema 709).

Após a publicação do acórdão emanado pela Suprema Corte, registrou-se a interposição de três embargos de declaração. Esses recursos foram apresentados pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), e por Cacilda Dias Theodoro, que figura como parte interessada no processo.

O Instituto Brasileiro do Direito Previdenciário (IBDP) defendeu em suas razões recursais que:

- a) há omissão em relação à modulação dos efeitos da decisão, cuja possibilidade está prevista no Art. 927, §§ 3º e 4º do CPC;
- b) há necessidade de se fixarem os efeitos da decisão apenas após o trânsito em julgado desta ação ou ao menos a data de julgamento dos embargos, considerando a possibilidade de pedidos de demissão em massa dos profissionais da saúde, em um momento de pandemia;
- c) há omissão em relação à devolução de valores recebidos por tutela provisória enquanto aguardava-se a decisão deste tema.

Por sua vez, a parte recorrida, Cacilda Dias Theodoro apresentou tais pedidos em suas razões nos embargos de declaração:

- (i) teria deixado de especificar qual seria a data efetiva do afastamento da área de risco, principalmente nos casos de concessão por via judicial, defendendo que, caso exista decisão precária, o afastamento seja postergado para o dia seguinte ao trânsito em julgado da sentença que reconheceu o direito à aposentadoria, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana;
- (ii) “necessário se faz a verificação de todos os dispositivos da Magna Carta, e não mais somente aqueles evocados no acórdão atacado com o recurso em exame, para cotejar se o a norma que veda a permanência do aposentado especial em área de risco é compatível com todos os dispositivos da Carta Magna”, principalmente no que tange ao direito à liberdade e à felicidade.

Assim, analisando os embargos opostos pela parte e pelos amigos da corte, o Ministro Dias Toffoli proferiu voto em que entendia importante analisar com mais cautela os impactos da decisão no mundo jurídico, principalmente com relação a irrepetibilidade dos valores de natureza alimentar recebidos de boa-fé.

Entendeu o Ministro que os indivíduos que vinham auferindo o benefício previdenciário em razão de pedidos feitos na via administrativa ou na via judicial encontram-se isentos de qualquer obrigação de devolução.

Sendo assim, a Suprema Corte acolheu em partes os embargos de declaração para:

- a) esclarecer que não há falar em inconstitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91 em razão da alegada ausência dos requisitos autorizadores da edição da medida provisória que o originou, pois a referida MP foi editada com a finalidade de se promoverem ajustes necessários na Previdência Social à época, cumprindo, portanto, as exigências devidas;
  - b) propor a alteração na redação da tese de repercussão geral fixada, para se evitar qualquer contradição entre os termos utilizados no acórdão ora embargado, devendo ficar a tese assim redigida:
4. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: '(i) [é] constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna,

seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não; (ii) nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros; efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial, a implantação do benefício, uma vez verificada a continuidade ou o retorno ao labor nocivo, cessará o pagamento do benefício previdenciário em questão”.

c) modular os efeitos do acórdão embargado e da tese de repercussão geral, de forma a se preservarem os direitos dos segurados cujo reconhecimento judicial tenha se dado por decisão transitada em julgado até a data deste julgamento;

d) declarar a irrepetibilidade dos valores alimentares recebidos de boa-fé por força de decisão judicial ou administrativa até a proclamação do resultado deste julgamento (RE 791.961, rel. Min Dias Toffoli, DJE de 12/03/2021, com repercussão geral – Tema 709).

É relevante proporcionar um contexto temporal para a divulgação do mencionado acórdão, ocorrido em 12 de março de 2021. Nesse período, o Brasil encontrava-se imerso nos impactos da pandemia global de COVID-19, a qual afetou de maneira significativa a saúde pública do país. Foi uma conjuntura em que os profissionais da saúde desempenharam um papel de extrema importância no tratamento dos cidadãos brasileiros, destacando-se como atores fundamentais diante dos desafios impostos por esse cenário de crise sanitária.

Portanto, o Procurador Geral da República interpôs embargos de declaração diante do acórdão emanado do Plenário do STF, em virtude da grave situação de emergência planetária que abatia o Brasil. Isso implicava na imperativa necessidade de efetuar distinção e modulação dos efeitos relativos aos profissionais de saúde considerados essenciais para o controle de doenças e a preservação da ordem pública. Estes profissionais, por estarem diretamente engajados no enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, demandavam uma abordagem específica e cuidadosa diante do contexto extremamente desafiador que a crise sanitária impunha ao país.

Tornou-se evidentemente perceptível a todos os envolvidos que, na ausência de uma modulação adequada dos efeitos, a possibilidade de deflagração de numerosos pedidos de demissão em larga escala por parte desses profissionais estava latente. Tal cenário poderia acarretar consequências graves para a gestão da saúde pública, a qual já se encontrava notoriamente sobrecarregada, diante dos desafios exacerbados por estes tempos de pandemia.

Dessa forma, o Procurador Geral da República apresentou, de maneira

liminar, nos termos do art. 1.026, § 1º, do CPC, uma solicitação para a suspensão dos efeitos do acórdão objeto dos embargos. Essa suspensão permaneceria em vigor até o julgamento do recurso ou até o término da declaração da situação de emergência. Essa solicitação era específica em relação aos profissionais de saúde enumerados no art. 3º-J da Lei nº 13.979/2020. Estes profissionais, conforme a referida lei, estavam engajados de forma direta no combate à epidemia do novo coronavírus ou colaboravam com serviços de assistência a pessoas afetadas pela doença em hospitais ou instituições semelhantes, sejam públicos ou privados. Além disso, o Procurador Geral da República pleiteou o acolhimento dos embargos, visando modular os efeitos do acórdão recorrido de acordo com a mesma abordagem proposta.

Dessa maneira, durante a análise minuciosa dos novos embargos, o Ministro Dias Toffoli, sensível à urgência e gravidade da situação exposta, optou por acatar o pleito apresentado pelo Procurador Geral da República de forma monocrática. Nesse contexto, o Ministro proferiu uma decisão liminar, determinando a suspensão imediata dos efeitos do acórdão resultante da apreciação dos embargos de declaração anteriormente interpostos. É importante ressaltar que essa suspensão abrangia especificamente os profissionais da saúde elencados no art. 3º-J da Lei nº 13.979/2020. Esses profissionais encontravam-se engajados diretamente no enfrentamento da epidemia de COVID-19, desempenhando funções cruciais ao oferecer serviços de assistência às pessoas afetadas pela doença em hospitais ou instituições similares, independentemente de serem públicos ou privados.

Posteriormente à concessão da decisão liminar, durante a sessão plenária da Suprema Corte, no âmbito do julgamento dos embargos apresentados pelo Ministério Público, o plenário confirmou a decisão monocrática previamente proferida pelo Ministro Relator. Essa decisão plenária teve por objetivo modular, de forma excepcional e temporária, os efeitos do acórdão objeto dos embargos. Tal modulação se aplica especificamente no que concerne aos profissionais da saúde elencados no art. 3º-J da Lei nº 13.979/2020, conferindo um tratamento diferenciado e específico a esses profissionais diante das circunstâncias extraordinárias e emergenciais relacionadas à pandemia de COVID-19.

Em decorrência desses desdobramentos, o processo alcançou seu trânsito em julgado em 01 de dezembro de 2021, momento em que foi solidificada a tese

jurídica referente à inviabilidade da manutenção do recebimento da aposentadoria especial quando o beneficiário persiste no exercício de uma atividade considerada especial ou retorna a ela. Destaca-se que essa atividade especial pode ser aquela que originou a aposentadoria precoce ou, igualmente, outra atividade especial, estabelecendo, assim, um entendimento jurídico consolidado sobre a questão em análise.

#### 2.4. DISTINÇÃO ENTRE OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E FONTE DE CUSTEIO

A primeira instituição de previdência social de alcance nacional, embasada na atividade econômica, surge na forma do IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, instituído em 1933 por meio do Decreto nº 22.872, promulgado em 29 de junho daquele ano. Subsequentemente, no ano de 1934, testemunhamos a criação de outras três relevantes entidades previdenciárias: o IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, o IAPI – Instituto de Aposentadoria dos Servidores do Estado, e o IAPETC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, esta última instituída em 1938. Esses marcos históricos constituem um notável avanço na estruturação do sistema previdenciário brasileiro, delineando o início de uma abrangente rede de proteção social com base nas distintas atividades laborais.

A Constituição de 1934 realizou um marco histórico ao ser a primeira a instituir, em âmbito constitucional, o modelo tripartite de financiamento previdenciário. Esse modelo abrange três componentes fundamentais, a saber: a contribuição dos trabalhadores, a contribuição dos empregadores e a contribuição do Poder Público. Essa inovadora abordagem tripartite estabelecida pela constituição da época representou uma evolução significativa na estruturação do sistema previdenciário, ao distribuir a responsabilidade pelo custeio entre os diversos agentes envolvidos, fortalecendo assim a base financeira e a sustentabilidade do sistema previdenciário.

A Constituição de 1937 não trouxe evoluções neste sentido, apenas tendo por particularidade a utilização da expressão “seguro social”.

Posteriormente, em 1960, testemunhamos um momento crucial na trajetória

da previdência social no Brasil com a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, simultaneamente à promulgação da Lei nº 3.807, também conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). É relevante notar que esse diploma legal não consolidou a unificação dos diversos organismos preexistentes; em vez disso, estabeleceu diretrizes mais harmonizadas para o amparo aos segurados e dependentes vinculados aos diversos institutos previdenciários em operação na época. Importante salientar que tais normas, delineadas pela LOPS, foram efetivamente implementadas, marcando um ponto crucial na evolução do sistema previdenciário brasileiro.

Como esclarece Antonio Carlos de Oliveira, por meio da LOPS se estabeleceu um plano único de benefícios, “amplo e avançado, e findou-se a desigualdade de tratamento entre os segurados das entidades previdenciárias e seus dependentes” (OLIVEIRA, 1996, p. 113).

No ano de 1965, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 11, foi estabelecido um princípio fundamental, a saber, a precedência da fonte de custeio sobre a criação ou aumento de benefícios previdenciários. Somente posteriormente, em 1967, concretizou-se a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), culminando na formação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Essa significativa alteração foi efetivada por intermédio do Decreto-lei nº 72, datado de 21 de novembro de 1966, representando uma medida há muito reivindicada pelos estudiosos da época. Tal unificação se revelou uma resposta às problemáticas de déficit que afligiam diversos institutos previdenciários de natureza classista.

A unificação da então chamada Previdência Social Urbana, no entanto, não tinha por função apenas a unidade das regras de proteção. Como relata Borges, “[...] a previdência brasileira, sob argumento de controle e da segurança nacional, começou a perder seu rumo, pois todos os recursos dos institutos unificados foram carreados para o Tesouro Nacional, confundindo-se com o orçamento governamental” (Borges, 2003. p. 40).

Ao longo de uma série de transformações legislativas concernentes à matéria previdenciária no Brasil, destaca-se a Constituição de 1988 como um marco significativo ao instituir o sistema de Seguridade Social. Nesse novo paradigma, a Seguridade Social emerge como um objetivo central a ser almejado pelo Estado brasileiro, operando de maneira concomitante e integrada nos domínios da saúde,

assistência social e previdência social. Dessa forma, as contribuições sociais passaram a desempenhar o papel de financiar não apenas as ações estatais no campo da previdência social, mas também nas áreas da saúde e assistência social. Essa mudança reflete uma abordagem mais abrangente e abraça uma visão holística da proteção social, alinhada com as necessidades e desafios contemporâneos.

Segundo o Supremo Tribunal Federal “A seguridade social prevista no art. 194 da CF/1988 compreende a previdência, a saúde e a assistência Social, destacando que as duas últimas não estão vinculadas a qualquer tipo de contraprestação por parte de seus usuários, a teor dos arts. 196 e 203, ambos da CF/1988” (RE 636.941, rel. Min Luiz Fux, DJE de 04/04/2014, com repercussão geral – Tema 432).

Conforme preconizado pela atual Constituição, mais precisamente no Artigo 201, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS não engloba a integralidade da população economicamente ativa. Em vez disso, restringe-se àqueles que, por meio de contribuições e de acordo com as disposições legais, adquirem o direito aos benefícios contemplados nesse regime. Vale ressaltar que essa abrangência se delimita aos que não estão incorporados por regimes específicos distintos de previdência social mais conhecidos como Regime Próprio, delineando, assim, um escopo definido e condicionado à observância das normativas estabelecidas.

São inequivocamente excluídos da abrangência do denominado Regime Geral de Previdência Social os seguintes segmentos:

- Os servidores públicos civis, cuja regência previdenciária se dá por meio de Regime Próprio de Previdência (RPPS);
- Os integrantes das forças militares;
- Os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- Os membros dos Tribunais de Contas.

No ano de 1990, surgiu uma importante iniciativa que consistiu na instituição do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, uma autarquia que assumiu a responsabilidade de suceder tanto o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) quanto a Administração de Serviços Previdenciários (ASPAS). O INSS, portanto,

assumiu de maneira integral as atribuições relacionadas à arrecadação, ao pagamento de benefícios e à oferta de serviços aos segurados e dependentes vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa transição institucional representou um marco significativo na organização e operacionalização do sistema previdenciário brasileiro, promovendo eficiência e coerência na gestão das obrigações previdenciárias.

No ano de 2007, procedeu-se à transferência das atribuições concernentes à arrecadação, fiscalização, cobrança de contribuições, aplicação de penalidades e a regulamentação de temas inerentes ao custeio da Seguridade Social. Essa transferência foi formalizada pela promulgação da Lei nº 11.457/2007, que confiou essas responsabilidades à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Essa reorganização institucional visava aprimorar e centralizar as atividades relacionadas à gestão financeira e fiscal do sistema previdenciário, proporcionando maior eficiência na administração das contribuições e na aplicação das normativas pertinentes ao custeio da Seguridade Social.

No ano de 1991, foram promulgadas as Leis nº 8.212 e 8.213, normativas que abordam, respectivamente, o intrincado âmbito do custeio da Seguridade Social e os pormenores relacionados aos benefícios e serviços previdenciários. Essas leis, que permanecem vigentes até os dias atuais, mesmo após modificações efetuadas, estabelecem os alicerces legais que orientam a estrutura e funcionamento do sistema previdenciário brasileiro. A Lei nº 8.212 detalha as questões pertinentes ao financiamento da Seguridade Social, enquanto a Lei nº 8.213 abrange os benefícios previdenciários, inclusive os relativos a acidentes de trabalho. A continuidade da aplicação dessas legislações, aliada às eventuais revisões normativas, evidencia a sua relevância contínua na regulação e operacionalização do sistema previdenciário do país.

No ano de 1995, foi submetida ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional com o propósito de introduzir alterações significativas em diversas normas que regem tanto o Regime Geral de Previdência Social quanto os Regimes de Previdência Social destinados aos servidores públicos. A trajetória desse projeto culminou na Emenda Constitucional nº 20, a qual, de maneira substancial, reformulou a estrutura da Previdência Social no Brasil. A mencionada emenda foi promulgada no dia 15 de dezembro de 1998, marcando o encerramento

do ano legislativo, após mais de três anos de tramitação no Congresso Nacional.

A reforma empreendida no ano de 1998 buscou uma reconfiguração fundamental no sistema previdenciário, uma vez que, conforme o texto normativo, as aposentadorias passaram a ser concedidas com base no tempo de contribuição, abandonando a premissa anterior do tempo de serviço. Essa alteração abrangeu não apenas o âmbito do Regime Geral de Previdência Social, mas teve repercussões significativas, sobretudo, nos Regimes de Servidores Públicos. Essa nova abordagem se aplicou aos indivíduos que ingressaram nos referidos regimes após a promulgação da Emenda Constitucional, bem como àqueles que, mesmo já sendo segurados anteriormente, optaram por aderir às novas diretrizes estabelecidas por essa legislação reformadora.

Posteriormente, em 2019, tramitou no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019, que introduziu alterações de grande relevância tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto no Regime Próprio de Previdência Social da União. Vale ressaltar que os regimes previdenciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não foram impactados por essas modificações, sendo estabelecido, inclusive, um tratamento diferenciado para os servidores federais em comparação com os demais ocupantes de cargos efetivos nos outros entes federativos.

Após percorrermos de forma resumida a trajetória histórica da previdência social brasileira e a diferenciação entre os regimes, adentremos na análise de alguns dos princípios previdenciários que fundamentam e orientam este intrincado ramo do Direito. Convém salientar que um princípio, enquanto conceito amplo e generalizado, representa uma ideia inspiradora que permeia outras ideias, visando proporcionar uma abordagem específica para cada instituto previdenciário. Essa abordagem principiológica, portanto, se configura como um alicerce conceitual que informa e dá sentido aos diversos elementos que compõem o sistema previdenciário, conferindo-lhes uma base normativa fundamentada em princípios específicos que refletem os valores e objetivos essenciais desse campo do Direito.

Miguel Reale, em suas *Lições Preliminares de Direito*, trabalha essa categoria sob o ponto de vista lógico, como enunciados admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõe dado campo do saber, “verdades fundantes” (REALE, 2003. P. 303) de um sistema de conhecimento.

Adota-se, aqui, para efeitos deste estudo, que os princípios não deixam de ser normas jurídicas, segundo a elaboração constante da obra de Robert Alexy, citada, entre outros, por Daniel Machado da Rocha, em que as normas jurídicas são subdivididas em princípios e regras, sendo a diferença entre estas duas espécies traduzida na ideia de que os princípios são “mandados de otimização”, enquanto que as regras são imposições definitivas, que se baseiam nos princípios norteadores do sistema, sendo, portanto, os princípios erigidos à categoria de normas mais relevantes do ordenamento jurídico (ROCHA, 2004)

No contexto do tema abordado no presente estudo, faz-se necessário destacar e explorar os seguintes princípios fundamentais que servem como diretrizes norteadoras:

- Equidade na forma de participação do custeio;
- Diversidade da base de financiamento;
- Universalidade da participação do custeio;
- Orçamento diferenciado.

A Constituição Federal, ao abordar a temática, estabelece um tratamento distinto para os agentes públicos que ocupam cargos efetivos tanto na esfera federal quanto nos Estados, Distrito Federal e Municípios, além daqueles vinculados a autarquias e fundações públicas. Essa diferenciação é notável na previsão da instituição de um regime previdenciário próprio, estendendo-se também aos agentes públicos que ocupam cargos vitalícios, como magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Esses agentes, em princípio, não se encontram submetidos ao regime geral aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada. Isso implica que possuem um estatuto específico que regula seus direitos previdenciários, além de estabelecer as diretrizes de sua participação no custeio do regime previdenciário diferenciado a que estão sujeitos. Essa prerrogativa ressalta a complexidade e a particularidade do arcabouço normativo aplicável aos agentes públicos, reforçando a necessidade de normas específicas para o delineamento de suas obrigações e benefícios previdenciários.

Não obstante, é válido salientar que aos servidores públicos é facultada a obtenção de dupla aposentadoria, desde que estejam vinculados a regimes

previdenciários distintos e observando a permissibilidade legal para a cumulação de cargos, conforme jurisprudência consolidada pela Corte Superior. Este cenário, contudo, está condicionado à comprovação do exercício simultâneo de atividades regidas por dois regimes de trabalho diferentes: uma no serviço público e outra na iniciativa privada. O requerente deve apresentar evidências inequívocas de sua contribuição efetiva para ambos os regimes, uma vez que a participação compulsória em ambas as previdências é requisito indispensável para a concessão de mais de uma aposentadoria.

Assim, a normativa previdenciária não impõe obstáculos à percepção de duas aposentadorias em regimes previdenciários distintos, desde que os períodos de serviços desempenhados em atividades concomitantes sejam devidamente contabilizados em cada sistema previdenciário, com a correspondente contribuição efetiva para ambos. Essa permissibilidade destaca a importância da consideração integral dos tempos de serviço vinculados a diferentes regimes, evidenciando a necessidade de contribuição específica para cada um deles, de acordo com os preceitos normativos vigentes.

Por outro lado, a Constituição Federal proíbe expressamente a acumulação de aposentadorias provenientes do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), exceto em situações específicas, onde a acumulação de aposentadorias de cargos públicos é permitida quando se trata de cargos acumuláveis. Essa vedação reflete a preocupação constitucional em limitar a acumulação de benefícios previdenciários no âmbito do RPPS, estabelecendo uma ressalva para casos excepcionais em que a natureza dos cargos permita a sua cumulação.

A Constituição Federal de 1988 regulou o exercício cumulado de cargos públicos nos seguintes termos:

Art. 37 [...]

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (BRASIL, 1988);

Isso implica que a legislação possibilita a ocupação simultânea de dois cargos em circunstâncias delineadas no inciso XVI do artigo 37, contanto que exista uma

compatibilidade de horários. Portanto, sob uma perspectiva constitucional, as únicas restrições à acumulação de cargos residem nas situações explicitadas neste mencionado inciso e na necessidade de garantir a concordância das jornadas de trabalho.

Tanto que a Corte Suprema, em sede de repercussão geral fixou a seguinte tese no Tema 1.081 do STF:

As hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal (ARE 1246685, rel. Ministro Presidente, DJE de 04/04/2022, com repercussão geral – Tema 1.081).

Nesse contexto, se um servidor público se aposenta no regime próprio, é cabível considerar que ele mantenha o direito de prosseguir exercendo atividades especiais em regime previdenciário distinto. Essa possibilidade decorre da distinção na fonte de custeio entre os regimes previdenciários, bem como da existência de uma legislação separada que regula as diversas modalidades de aposentadoria em cada um desses regimes. Essa separação tanto na origem dos recursos destinados à previdência quanto nas normativas específicas aplicáveis aos diferentes tipos de aposentadoria reforça a viabilidade e a legalidade da continuidade da atividade laboral do servidor público aposentado de maneira especial.

Considerando esse cenário, a questão da continuidade laboral de segurados que possuem vínculo com ambos os regimes em atividade especial emerge como um tema que demanda uma revisão aprofundada e atualizada, visando enriquecer o entendimento jurisprudencial e legislativo. Diante desse contexto, propomos uma abordagem argumentativa que busca conferir efetividade jurídica a essas situações, ampliando tanto em extensão quanto em profundidade as considerações acerca do tema, conforme delineado nos termos discutidos. Esse enfoque visa contribuir para uma compreensão mais abrangente e precisa, promovendo uma análise crítica e reflexiva que possa nortear possíveis ajustes ou aprimoramentos nas normativas existentes, em consonância com a dinâmica evolutiva do direito previdenciário.

### **3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS**

#### **3.1. PROCEDIMENTOS E TÉCNICA DA PESQUISA**

Com o propósito de reunir uma quantidade substancial de informações essenciais para a concretização do presente estudo, procedeu-se à consulta de uma variedade de legislações e jurisprudências. Esse processo visou adquirir o conhecimento necessário para uma compreensão abrangente da evolução legislativa, tanto no âmbito da modalidade de aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social quanto no contexto do Regime Próprio de Previdência Social.

O direito previdenciário, por sua vez, se configura como uma temática intrinsecamente complexa e dinâmica, marcada por uma evolução constante ao longo do tempo e por significativas transformações que se manifestam em consonância com os interesses do Estado e as demandas apresentadas pelos setores diretamente afetados. Diante desse cenário, torna-se imperativo realizar uma análise minuciosa das legislações vigentes e de suas modificações ao longo do tempo.

Adicionalmente, é essencial empreender uma avaliação detalhada das alterações constitucionais, buscando não apenas compreender a letra da lei, mas também contextualizar historicamente cada mudança. Este processo é crucial para uma compreensão mais profunda dos efeitos práticos das alterações legislativas, bem como para identificar as motivações subjacentes que impulsionaram tais mudanças no cenário previdenciário.

A tarefa de coletar dados relacionados à saúde pública no contexto brasileiro revela-se particularmente desafiadora, especialmente quando se trata da interconexão entre informações da saúde pública e do sistema previdenciário. A complexidade desse processo torna-se ainda mais evidente ao abordarmos dados específicos do serviço público brasileiro, especialmente no que diz respeito à aposentadoria especial.

Esta dificuldade ocorre, sobretudo, pelo cenário prévio à edição da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal (STF), período em que o serviço público não contava com a garantia do direito à aposentadoria especial. Nesse contexto, não existia uma normativa que permitisse a concessão dessa modalidade por meio de procedimentos administrativos, e tampouco havia legislação aplicável que respaldasse a eventual edição de portarias relacionadas à aposentadoria.

Assim sendo, ao realizar consultas em diferentes estados da federação e analisar os dados dos servidores públicos federais, observa-se a ausência de distinção entre as concessões de aposentadoria especial e por tempo comum. Ambas as modalidades de aposentadoria, ao serem registradas no sistema, são categorizadas como "aposentadoria voluntária por tempo de contribuição".

Este cenário torna-se ainda mais expressivo quando consideramos que muitos servidores, embora elegíveis para a aposentadoria especial devido ao exercício de atividades em condições prejudiciais à saúde, optavam por converter esse tempo e solicitar uma aposentadoria comum. Essa escolha era motivada pela perspectiva de cálculos mais vantajosos aos benefícios previdenciários.

Entretanto, quando se instaurou o debate acerca da viabilidade da continuidade laboral após a aposentadoria especial, diversos órgãos do poder público brasileiro mobilizaram-se para evidenciar os impactos que tal decisão acarretaria para a saúde pública do país. Esta conjuntura tornou-se particularmente acentuada no momento em que a decisão foi tomada, pois o Brasil encontrava-se imerso em uma crise sanitária sem precedentes desencadeada pela pandemia global do COVID-19.

Nesse contexto, hospitais encontravam-se sobrecarregados, enfrentando escassez de equipamentos para atender a toda a população. Profissionais da saúde viam-se adoecendo, perdendo condições físicas para fazer frente à abrangente demanda por atendimento. Em meio a esse cenário, profissionais da saúde empreendiam esforços extraordinários, laborando por extensas jornadas, a fim de atender à crescente necessidade.

Diante desse panorama, com a publicação do acórdão que deliberava sobre a impossibilidade da continuidade laboral dos profissionais expostos a agentes nocivos à saúde e à integridade física, órgãos públicos agiram prontamente, buscando a suspensão da decisão. Além disso, forneceram dados substanciais capazes de fundamentar e evidenciar uma representação significativa dos impactos da decisão na saúde pública.

Portanto, ao acessar os autos do processo judicial relacionado ao Tema 709 do Supremo Tribunal Federal (STF), torna-se factível a consulta a dados e informações pertinentes. Esses elementos possibilitam a fundamentação do

presente estudo por meio da análise de informações coletadas nos sistemas internos da saúde pública brasileira e da Previdência Social.

### 3.2. IMPACTO DO TEMA 709 DO STF NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

No momento em que a Suprema Corte estabeleceu a tese jurídica através do tema 709, sedimentou entendimento sobre a incompatibilidade da percepção simultânea do benefício previdenciário da aposentadoria especial com a continuidade do exercício de atividade que expõe o segurado a agentes nocivos a sua saúde e integridade física.

Conforme delineado na seção anterior, verifica-se que ao servidor público é concedida a oportunidade, nos cargos que autorizam a cumulação, de realizar simultaneamente contribuições e desempenhar atividades tanto no âmbito do serviço privado civil quanto no âmbito do cargo efetivo no serviço público. Essa permissão reflete a disposição legal que faculta a alguns servidores públicos a oportunidade de exercer suas atividades em setores diversos, possibilitando, assim, a coexistência de vínculos laborais tanto no setor privado quanto no serviço público efetivo.

Assim sendo, é uma prática recorrente observar que profissionais da área da saúde, tais como médicos, enfermeiros e demais integrantes desse segmento, frequentemente exercem suas atividades não apenas no âmbito do serviço público, abrangendo esferas federal, estadual e municipal, mas também no setor privado, atuando em clínicas particulares ou até mesmo em consultórios próprios. Esta dualidade de atuação, em diferentes contextos e instâncias, ressalta a flexibilidade e a versatilidade desses profissionais em gerenciar múltiplos vínculos laborais, aproveitando as distintas oportunidades disponíveis em ambos os setores.

A obtenção de dados específicos acerca do número de servidores públicos que se aposentam por meio da aposentadoria especial revela-se uma tarefa desafiadora, sobretudo pela ausência de uma legislação direcionada de forma específica aos agentes públicos que trate explicitamente da viabilidade dessa modalidade de aposentadoria. Este desafio é acentuado pelo fato de que a maioria das aposentadorias especiais concedidas para esses servidores ocorre mediante decisões judiciais ou com base em legislação inerente ao Regime Geral de Previdência Social, o que complexifica a coleta de dados pormenorizados sobre

esse contingente específico de aposentados do serviço público.

Contudo, frente à magnitude do impacto que a decisão do Tema 709 do Supremo Tribunal Federal poderia acarretar no contexto da saúde pública brasileira, especialmente considerando o cenário emergencial desencadeado pela pandemia global do COVID-19, o Ministério Público Federal adotou uma abordagem proativa. Por meio de uma petição protocolada nos autos do Recurso Extraordinário 791961, apresentou informações detalhadas sobre os desdobramentos específicos da decisão, focando especialmente no Estado do Rio Grande do Sul. Essa iniciativa busca fornecer uma compreensão mais abrangente e aprofundada do potencial impacto regional da mencionada decisão, destacando a relevância dessas considerações em meio ao contexto de emergência de saúde pública.

A título de ilustração, convém mencionar dois exemplos elucidativos: em primeiro lugar, o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, ao realizar um levantamento em seu corpo funcional, constatou a presença de 1.040 profissionais de saúde que já se encontravam aposentados, dos quais 219 beneficiaram-se da aposentadoria especial. Em segundo lugar, o Grupo Hospitalar Conceição, situado no estado do Rio Grande do Sul, também corroborou essa tendência, destacando a existência de 1.323 profissionais de saúde já aposentados, dos quais 156 optaram pela modalidade de aposentadoria especial. Esses dados específicos evidenciam a representatividade expressiva de profissionais de saúde que têm recorrido a essa forma particular de aposentadoria.

A partir de uma análise preliminar e sumária efetuada pelo Ministério Público no sistema do Instituto Nacional de Seguridade Social, foi possível constatar a presença de aproximadamente 22.000 profissionais que, embora já aposentados sob a modalidade especial, permanecem ativamente inseridos no mercado de trabalho. Dentre esse contingente, conforme dados registrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), cerca de 5.000 indivíduos mantêm vínculos laborais em alguma unidade de prestação de serviços de saúde. Esses números robustos evidenciam de forma concreta a amplitude dos efeitos advindos do tema em questão.

É imperativo ressaltar que a eventual incompletude dos dados e registros, especialmente no que concerne aos funcionários que usufruem da aposentadoria especial, não pode ser descartada. No entanto, a amostragem realizada, mesmo

reconhecendo suas limitações, é capaz de evidenciar de forma contundente o risco iminente de perdas significativas de mão de obra em uma área tão importante como a saúde pública brasileira, realçando a importância de considerar tal cenário no contexto das discussões em curso.

Caso o entendimento consolidado por meio do Tema 709 do Supremo Tribunal Federal seja estendido ao âmbito do serviço público, é plausível antecipar uma potencial diminuição no contingente de profissionais de saúde considerados essenciais para a preservação da saúde pública no Brasil. Tal cenário, se concretizado, poderia agravar a situação em diversas localidades, acarretando impactos negativos no atendimento médico destinado às camadas mais necessitadas e vulneráveis da população.

Não apresenta grande desafio encontrar exemplos concretos da influência do Tema 709 do Supremo Tribunal Federal no âmbito do serviço público. No Estado de Santa Catarina, durante as deliberações acerca da reforma previdenciária, o Projeto de Lei Complementar nº 0010.9/2021 empreendeu esforços multifacetados para estender, de diversas maneiras, a abrangência da tese estabelecida pela Suprema Corte aos servidores públicos estaduais.

Ao abordar a regulamentação da aposentadoria especial destinada aos servidores públicos estaduais, o projeto de lei contemplava a proibição da concessão do benefício de aposentadoria especial no caso em que o beneficiário continuasse exercendo atividade especial ou retornasse a ela, conforme se destaca do §2º do Art. 64-D do Projeto de Lei Complementar nº 0010.9/2021:

Art. 64-D. O segurado 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, será aposentado voluntariamente quando forem preenchidos os seguintes requisitos:

I – 60 (sessenta) anos de idade;

II – 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição;

III – 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público; e

IV – 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria.

§ 2º Fica vedada a percepção do benefício de aposentadoria previsto neste artigo se o beneficiário permanecer laborando em atividade especial ou a ela retornar, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não.

Além da controvérsia já instaurada pelo ente federativo em relação à viabilidade da continuidade laboral, o projeto de lei foi além, explorando a

perspectiva de aplicar sanções aos servidores públicos que persistissem em suas atividades, indo inclusive além do entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na tese abordada no tema 709, conforme se destaca:

§ 3º A concessão do benefício de aposentadoria previsto neste artigo somente será efetivada mediante declaração do servidor de que não permanecerá exercendo atividade especial com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou associação desses agentes com qualquer outro vínculo ou de que a ela não retornará.

§ 4º O IPREV, quando tiver conhecimento de que o segurado inativo, aposentado por exercer atividade especial com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou associação desses agentes, permaneceu ou retornou à atividade nociva, determinará a instauração de processo administrativo competente para apuração dos fatos, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

§ 5º Nos casos em que for verificada a permanência ou retorno à atividade nociva, o IPREV notificará o servidor para que exerça a opção de retorno à atividade do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

§ 6º A recusa do segurado em retornar à atividade do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria acarretará o cancelamento do benefício previdenciário até que cesse a exposição, sendo devido o ressarcimento dos proventos percebidos indevidamente durante o período em que permaneceu exercendo referida atividade especial (Projeto de Lei Complementar nº 0010.9/2021).

Conforme observado, apesar de o tema 709 do STF não ter tratado expressamente dos servidores públicos estaduais, a definição da tese pelo Supremo Tribunal Federal desencadeou uma interpretação generalizada sobre a inviabilidade de prosseguimento na atividade laboral sob exposição a agentes nocivos à saúde para aquele servidor que já se beneficiou da aposentadoria especial.

Por meio de uma articulação retórica e política liderada pelos servidores públicos vinculados à Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina, a disposição mencionada no Projeto de Lei, que propunha alterações na Lei Complementar nº 412/2008, não foi efetivada. Como resultado, houve a regulamentação da aposentadoria especial dos servidores públicos estaduais, sem qualquer imposição legal que proibisse a continuidade na atividade laboral daqueles servidores que se beneficiem da aposentadoria especial, destaca-se da Lei Complementar nº 412/2008:

Art. 64-D. O segurado 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, será aposentado voluntariamente quando forem preenchidos os seguintes requisitos:

I – 60 (sessenta) anos de idade;

II – 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição;

III – 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público; e

IV – 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria.

Parágrafo único. Para a concessão da aposentadoria de que trata este artigo, deverão ser observados adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o RGPS, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao RPPS/SC, vedada a conversão de tempo especial em comum.

Em síntese, a decisão do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada no Tema 709, estabeleceu uma diretriz acerca da incompatibilidade entre a percepção simultânea da aposentadoria especial e a continuidade do exercício de atividade exposta a agentes prejudiciais à saúde no Regime Geral de Previdência Social regulamentado através da Lei 8.213/91. Contudo, ao observar o panorama dos servidores públicos, percebemos que estes têm a possibilidade, nos cargos que permitem a cumulação, de contribuir e atuar concomitantemente no setor privado civil e no serviço público efetivo. A eventual extensão do entendimento do Tema 709 ao serviço público poderia resultar em uma diminuição potencial do contingente de profissionais essenciais para a saúde pública.

Em virtude da relevância e do impacto significativo da decisão consubstanciada no Tema 709 do Supremo Tribunal Federal no âmbito do direito previdenciário, torna-se imperativo realizar uma análise criteriosa e técnica sobre a amplitude do alcance dessa determinação. A tese estabelecida pelo STF em relação à incompatibilidade entre a percepção simultânea da aposentadoria especial e a continuidade da exposição a agentes prejudiciais à saúde representa um marco jurídico importante, especialmente considerando o cenário complexo que envolve a atuação dos servidores públicos.

Contudo, ao ponderar sobre a potencial extensão desse entendimento ao serviço público, é crucial proceder com cautela, considerando as nuances específicas dessa categoria profissional. A flexibilidade legal que permite aos servidores públicos, em determinados cargos, contribuir e atuar concomitantemente no setor privado civil e no serviço público efetivo destaca a complexidade desse contexto.

### 3.3. ANÁLISE DA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA ACERCA DA POSSIBILIDADE DA CONTINUIDADE LABORAL

O assunto abordado na presente pesquisa revela-se de natureza

relativamente recente, não suscitando, até o momento, extensos debates judiciais e jurisprudenciais. Ao realizar uma análise da jurisprudência no contexto do poder judiciário brasileiro, é possível discernir uma tendência entre os magistrados em interpretar que a tese consolidada pelo tema 709 é aplicável aos servidores públicos.

Um exemplo ilustrativo desse entendimento incipiente foi registrado no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme evidenciado na ementa a seguir transcrita:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA ESPECIAL. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. REGIME ESTATUTÁRIO. ABONO DE PERMANÊNCIA. TEMA 709/STF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. O servidor público estatutário, vinculado a regime próprio de previdência, que exerce atividade laboral em condições insalubres, perigosas ou penosas, faz jus à aposentadoria especial, nos moldes estabelecidos pelo artigo 57, § 1º, da Lei n.º 8.213/91. Precedentes. 2. É firme na jurisprudência o entendimento no sentido de que o tempo de serviço rege-se pela lei vigente à época em que exercido o labor, integrando o patrimônio jurídico do trabalhador como direito adquirido. 3. Não há óbice à extensão do direito ao abono de permanência aos servidores públicos beneficiados por aposentadoria especial, uma vez que a Constituição Federal não restringe a concessão da vantagem apenas aos servidores que cumprirem os requisitos necessários para a aposentadoria voluntária comum. 4. **Não incidência do Tema nº 709 do Supremo Tribunal Federal ao caso concreto, visto não se tratar de concessão de aposentadoria especial, mas sim de recebimento de abono de permanência** 5. Quanto à base de cálculo dos honorários advocatícios, esclarecedor o precedente do Superior Tribunal de Justiça que estabelece a seguinte ordem de preferência para fixação de honorários sucumbenciais: "(I) primeiro, quando houver condenação, devem ser fixados entre 10% e 20% sobre o montante desta (art. 85, § 2º); (II) segundo, não havendo condenação, serão também fixados entre 10% e 20%, das seguintes bases de cálculo: (II.a) sobre o proveito econômico obtido pelo vencedor (art. 85, § 2º); ou (II.b) não sendo possível mensurar o proveito econômico obtido, sobre o valor atualizado da causa (art. 85, § 2º); por fim, (III) havendo ou não condenação, nas causas em que for inestimável ou irrisório o proveito econômico ou em que o valor da causa for muito baixo, deverão, só então, ser fixados por apreciação equitativa (art. 85, § 8º)". (STJ, REsp 1746072/PR, Segunda Turma, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Relator para Acórdão Ministro Raul Araújo, julgado em 13-02-2019, DJe 29-3-2019). (TRF4, AC 5004565-71.2018.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 12/04/2023)

No ato de sustentar a inaplicabilidade do Tema 709 do Supremo Tribunal Federal (STF) em virtude de se referir ao abono de permanência e não à aposentadoria em si, o magistrado expõe a perspectiva de que a restrição imposta pela tese consolidada nesse tema incidiria especificamente sobre os servidores públicos que optam pela modalidade de aposentadoria especial.

Em sentido semelhante se destaca o entendimento ementado a seguir:

PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL COMO SERVIDOR

ESTATUTÁRIO. EXTINÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO. RETORNO AO RGPS. LEGITIMIDADE DO INSS. APOSENTADORIA ESPECIAL. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. ART. 57, § 8º, DA LEI DE BENEFÍCIOS: CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DO AFASTAMENTO DO LABOR NOCIVO COMO CONDIÇÃO À APOSENTADORIA ESPECIAL. EFEITOS FINANCEIROS: TEMA 709/STF. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. TUTELA ESPECÍFICA.

1. A extinção do Regime Próprio de Previdência anteriormente instituído pelo ente público não pode vir em prejuízo ao direito do trabalhador de - com relação ao período vinculado ao regime próprio em que efetivamente laborou sob condições insalubres - ter o cômputo diferenciado daquele tempo, afastando-se nessa hipótese, a incidência do art. 96, I, da Lei n.º 8.213/91.

2. Afastada, assim, a ilegitimidade passiva do INSS no que tange à análise da especialidade do labor desempenhado por segurado vinculado a Regime Próprio de Previdência Social posteriormente extinto.

3. Comprovada a exposição do segurado a agente nocivo, na forma exigida pela legislação previdenciária aplicável à espécie, possível reconhecer-se a especialidade da atividade laboral por ele exercida.

4. Demonstrado que a parte autora laborou por mais de 25 anos em atividade considerada qualificada, cabível a concessão da aposentadoria especial.

**5. Consoante decisão do STF em sede de repercussão geral - Tema 709 - consolida-se o entendimento acerca da constitucionalidade e incidência no disposto no § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, devendo o segurado - após a implantação da aposentadoria especial - afastar-se do labor nocivo que ensejou o reconhecimento do respectivo benefício; verificado o retorno ao labor nocivo ou sua continuidade, cessará o benefício previdenciário em questão.**

6. Todavia, conforme os fundamentos do julgamento, nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros.

7. Em grau recursal, consoante entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, a majoração dos honorários advocatícios é cabível quando se trata de "recurso não conhecido integralmente ou desprovido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente" (AgInt nos EREsp 1539725/DF, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/08/2017, DJe 19/10/2017).

8. Consectários legais fixados nos termos do decidido pelo STF (Tema 810) e pelo STJ (Tema 905).

9. Reconhecido o direito da parte, impõe-se a determinação para a imediata implantação do benefício, nos termos do art. 497 do CPC.

(TRF4, AC 5001002-43.2020.4.04.9999, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DO PR, Relator LUIZ FERNANDO WOWK PENTEADO, juntado aos autos em 27/04/2021)

Ao examinar os entendimentos judiciais apresentados, é perceptível que a tendência da jurisprudência começa a se inclinar na direção de considerar que a tese estabelecida no Tema 709 do Supremo Tribunal Federal (STF) poderia ser aplicada de maneira abrangente aos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

Esse cenário destaca a urgência de uma discussão mais aprofundada acerca das discrepâncias legislativas e das fontes de custeio das aposentadorias nos distintos regimes, ressaltando a importância de diferenciar as legislações aplicáveis. Essa diferenciação é crucial para evitar a extensão de uma interpretação restritiva do poder judiciário a uma categoria profissional que desempenha um papel fundamental para a sociedade brasileira.

#### **4. DISCUSSÃO E VERIFICAÇÃO DA PROPOSTA**

##### **4.1. PROPOSTA DE FUNDAMENTAÇÃO E ENTENDIMENTO QUE POSSIBILITARIA A CONTINUIDADE DA ATIVIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS NO REGIME PRÓPRIO**

Após a promulgação da Constituição de 1988, os servidores públicos obtiveram a previsão constitucional de um Regime Jurídico Único nos termos do Art. 39 a seguir citado:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988).

Em uma análise preliminar, é fundamental elucidar que o regime jurídico dos servidores públicos não representa senão o agrupamento sistemático de princípios e normas que disciplinam os direitos, deveres e demais padrões de conduta inerentes à relação jurídico-funcional estabelecida entre o servidor e o Poder Público. Essa estrutura normativa constitui o arcabouço essencial que norteia a dinâmica dessa relação, delineando os parâmetros que orientam o exercício das funções, os encargos e as prerrogativas associadas ao serviço público.

Dessa maneira, cabe salientar que o Regime Jurídico Único representa, por sua vez, uma determinação constitucional que estabelece, como norma geral, a implementação da relação estatutária entre o indivíduo ocupante de cargo público e a entidade ou administração direta à qual se encontra vinculado. Essa imposição legal delinea as diretrizes fundamentais que regulamentam a natureza e as características da interação jurídica e funcional entre o servidor público e a entidade empregadora, proporcionando uma estrutura normativa que permeia o universo das relações laborais no âmbito do serviço público.

Com o advento constitucional que instituiu o Regime Jurídico Único, criou-se a necessidade de instituição dos Regimes Próprios para regulamentação dos benefícios elencados no Art. 40 da Constituição Federal da Republica.

Nesse sentido é o entendimento de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari de que obrigatório o Regime Próprio de Previdência Social por cada ente federativo, considerando o disposto no Art. 149, § 1º, da Constituição Federal: “todos instituirão contribuição” para custeio do regime previsto no Art. 40 da Carta Magna (CASTRO; LAZZARI, 2012).

O Regime Geral de Previdência Social, de acordo com as diretrizes estabelecidas, configura-se como a opção a ser implementada pela Administração Pública exclusivamente para os servidores públicos que detêm a titularidade de cargos em comissão, bem como para os segurados obrigatórios, a exemplo dos agentes vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e aqueles que desempenham funções de caráter temporário. Essa delimitação normativa reflete a definição clara das categorias profissionais abarcadas por tal regime previdenciário.

Diante desse cenário, é possível discernir uma distinção marcante entre os regimes previdenciários disponíveis, uma vez que se verifica uma significativa diferenciação nas legislações que normatizam o processo de aposentadoria. Além disso, essa diversificação se estende aos princípios e normas que orientam os direitos, deveres e demais padrões de conduta no âmbito da relação jurídico-funcional.

Nesse contexto, é salutar reiterar que o Supremo Tribunal Federal, ao estabelecer a tese abordada no tema 709 de repercussão geral, reconheceu a constitucionalidade da restrição prevista no § 8º do artigo 57, em conjunto com o artigo 46, ambos da Lei nº 8.213/91, conforme se destaca do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal:

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

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

sua continuidade, cessará o pagamento do benefício previdenciário em questão (RE 791.961, rel. Min Dias Toffoli, DJE de 12/03/2021, com repercussão geral – Tema 709).

A Lei nº 8.213/91 regulamenta as aposentadorias previstas no Regime Geral de Previdência Social e em seu artigo 57 aduz:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

[...]

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

Art. 46. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno (BRASIL, 1991).

Em outras palavras, o entendimento estabelecido é de que as restrições estabelecidas na legislação ordinária, que disciplina a concessão da aposentadoria especial para os segurados do Regime Geral, são conciliáveis com a Constituição Federal. Essa análise se desenvolveu considerando a hierarquia das normas, destacando a compatibilidade e conformidade das vedações estabelecidas com os princípios e preceitos constitucionais.

Conforme evidenciado nos tópicos anteriores, é perceptível que, até a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, a aposentadoria especial no âmbito do serviço público não havia sido devidamente regulamentada pelo poder legislativo brasileiro. Essa ausência de regulamentação resultou numa lacuna na legislação, especialmente no que diz respeito aos requisitos e à viabilidade da aposentadoria especial nos contextos dos regimes próprios de previdência social.

O comando constitucional era claro no §1º do Art. 201 ao ressaltar a adoção de critérios diferenciados aos profissionais que laborassem com exposição a agentes nocivos a saúde e a integridade física, nesse sentido:

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar (BRASIL, 1988).

No entanto, não havia regulamentação própria que desse aos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social a possibilidade de uma

aposentadoria com critérios diferenciados.

Com isso, adveio a Sumula Vinculante nº 33 do STF que possibilitou ao servidores a aposentadoria especial nos termos do aplicado aos segurados do Regime Geral de Previdência social, naquilo que coubesse, conforme cita-se:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica (STF, 2014, Súmula Vinculante nº 33).

No entanto, a Súmula Vinculante n.º 33 apresenta uma salvaguarda significativa em relação à sua aplicação, ao empregar a expressão "no que couber", caracterizando-se como um verdadeiro dispositivo limitador para a extensão das normas do Regime Geral no que tange à previdência do servidor. Essa formulação destaca a necessidade de uma aplicação criteriosa e adaptada das normativas do Regime Geral no contexto da previdência do servidor, indicando que tal aplicação deve ocorrer apenas na medida em que for pertinente e apropriada.

Pois como afirma Martinez a expressão no que couber significa o emprego de institutos técnicos que, pela sua natureza mais íntima, aplicabilidade real e dicção redacional, são compatíveis e não conflitantes (Martinez, 2011).

No mesmo sentido é o §12 do artigo 40 da Constituição Federal:

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 1988).

Assim, o princípio da subsidiariedade emergiu de forma clara no contexto dos regimes próprios de previdência, estabelecendo que na ausência de conflito entre as normas e somente diante da lacuna normativa no regime previdenciário da União, estadual ou municipal, as disposições do Regime Geral poderão ser aplicadas. Esse entendimento cristalizado reforça a natureza supletiva do Regime Geral, que atua como um arcabouço normativo complementar, preenchendo lacunas normativas e garantindo a efetiva regulamentação somente nos casos em que as normas específicas dos regimes próprios se mostram ausentes ou omissas.

Aplicando este entendimento ao tema 709 do STF que considerou constitucional a restrição imposta no §8º do Art. 57 da Lei 8.213/91, não há lacuna legislativa acerca da possibilidade de cumulação de cargos ou continuidade laboral em regime previdenciário distinto. Muito pelo contrário, a constituição é clara ao

possibilitar aos servidores públicos da área da saúde pública a acumulação remunerada, neste sentido:

Art. 37 ...

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (BRASIL, 1988).

O mesmo artigo 37 ainda prevê:

§10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, **ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição**, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Este é inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se retira da seguinte ementa:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Servidor público. Acumulação de proventos com vencimentos. Cargos acumuláveis. Compatibilidade de horário. Comprovação. Desnecessidade. Precedentes. 1. Nos casos em que for admissível a acumulação, não há falar em comprovação da compatibilidade de horários quando o servidor público pretender acumular proventos de aposentadoria com remuneração. 2. Agravo regimental não provido. (ARE 802177 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 25/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014)

Dessa maneira, permite-se chegar à conclusão de que a temática relacionada à cumulação remunerada de cargos e à percepção conjunta de proventos e remuneração foi integralmente disciplinada pela Constituição Federal. Essa abordagem reforça a perspectiva de que não se admite a elaboração de norma infraconstitucional que tenha o propósito de estabelecer impedimentos para a ocorrência dessas práticas. Em outras palavras, a Constituição Federal delineou de forma específica os contornos desse cenário, tornando desnecessária a intervenção de normas infraconstitucionais para reger essa matéria.

Além disso, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria especial passou a contar com uma regulamentação específica para os servidores públicos. Esse novo arcabouço normativo torna a Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal inaplicável aos servidores que preencham os requisitos para a aposentadoria a partir da data em que as novas regras entraram

em vigor. Essa alteração legislativa reforça a importância de considerar a evolução normativa e suas implicações específicas para os servidores públicos que buscam a aposentadoria especial após a implementação dessas mudanças.

É imperativo esclarecer que na Emenda Constitucional nº 103/2019 não se encontra qualquer disposição que proíba a continuidade do exercício profissional por parte do servidor público que escolheu se aposentar por meio da aposentadoria especial.

Portanto, para o servidor público que obteve o direito à aposentadoria especial antes de 13/11/2019, com a aplicação da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal, não se configura restrição à continuidade da atividade laboral em ambientes com exposição a agentes nocivos à saúde. Isso decorre do fato de que a expressão "no que couber" se restringe a preencher lacunas legislativas apenas nos casos de omissões específicas sobre o tema abordado. Ademais, a Constituição Federal, em seu §10 do Art. 37, especifica a possibilidade de percepção simultânea de aposentadoria com cargo ou função pública, conferindo respaldo legal à continuidade da atividade profissional nesse contexto específico.

Para os servidores públicos que preencham os requisitos para aposentadoria especial após 13/11/2019, não existe qualquer impedimento para a continuidade da atividade laboral em ambientes com exposição a agentes nocivos à saúde. Nesse contexto, é importante destacar que a legislação aplicável aos servidores públicos não impõe restrições a essa prática, e a limitação estabelecida no §8º do Art. 57 da Lei 8.213/91 aplica-se exclusivamente aos segurados abrangidos pelo Regime Geral de Previdência Social. Assim, não há, para esses servidores, vedação expressa à continuidade do exercício profissional em condições consideradas prejudiciais à saúde após o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria especial.

Para os servidores públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal, torna-se imperativo realizar uma minuciosa análise da legislação complementar local, uma vez que as normas aplicáveis aos regimes próprios desses entes foram desconstitucionalizadas. Contudo, é crucial destacar que a edição de uma Lei Complementar que transgrida a permissividade prevista pela Constituição Federal no §10 do Art. 37 se configuraria como inconstitucional. Dessa forma, qualquer norma que imponha limitações à possibilidade de cumulação de proventos com a atividade do servidor público seria considerada em desacordo com as disposições expressas

na Constituição Federal.

## 5. CONCLUSÃO

Desse modo, como claramente evidenciado, a questão relacionada ao acúmulo de proventos provenientes de aposentadoria especial com a remuneração de cargo público resultante do desempenho de atribuições expostas a agentes nocivos, no contexto da Administração Pública, não constitui uma matéria desprovida de regulamentação.

O posicionamento doutrinário acerca das normas de eficácia plena é de que são idôneas para produzir todos os efeitos previstos, ou seja, já possuem capacidade de disciplinar as relações jurídicas sem a necessidade de complementação, pois já possuiriam todos os elementos necessários (Mendes, 2010).

Adicionalmente, é crucial não perder de vista que estamos lidando com uma matéria cujo constituinte optou por elevá-la à condição de norma constitucional, razão pela qual seu conteúdo prevalece sobre as normas estabelecidas em legislação ordinária, como é o caso da regulamentação que proíbe a realização de atividades em exposição a agentes nocivos por aposentados de forma especial no Regime Geral, bem como na legislação específica do Regime Próprio.

Isso ocorre porque essa matéria, em ambos os regimes previdenciários, está regulamentada na legislação infraconstitucional, sujeitando-se, assim, às disposições da Constituição Federal. No caso em questão, a Constituição não admite a imposição de limitações infraconstitucionais ao recebimento de proventos e remuneração.

Portanto, afasta-se qualquer discussão sobre a existência de um conflito entre normas, uma vez que não há espaço para a argumentação de conflito quando essas normas possuem hierarquias diferentes. Nesse caso, os princípios e diretrizes constitucionais devem prevalecer.

Sendo assim, com base em fundamentos jurídicos, normas constitucionais, infraconstitucionais, doutrinas e jurisprudências, conclui-se que para os servidores públicos que adquiriram o direito à aposentadoria especial antes de 13/11/2019, a

aplicação da Súmula Vinculante nº 33 do STF não impõe restrições à continuidade da atividade laboral em ambientes com exposição a agentes nocivos haja vista que a expressão “no que couber” permite apenas suplementar normativa ausente de regulamentação. Aqueles que preenchem os requisitos após essa data também não enfrentam impedimentos tendo em vista que não existe qualquer restrição nas normas aplicáveis. Quanto aos servidores estaduais, municipais e do Distrito Federal, é essencial analisar a legislação complementar local, sendo inconstitucional qualquer norma que limite a cumulação de proventos com a atividade do servidor, em desacordo com o §10 do Art. 37 da Constituição Federal.

## 6. REFERÊNCIAS

LAZZARI, João Batista. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forence, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 13ª edição, editora Saraivajur.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 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: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**, de 16 de Julho de 1934.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).  
Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**, de 10 de Novembro de 1937.

Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)  
Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 22.872, de 29 de Junho de 1933**.

Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Dados%20da%20Norma-Decreto%20n%C2%BA%2022.872%2C%20de%2029%20de%20Junho%20de%201933,funcionamento%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsAncias>.  
Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 72, de 21 de Novembro de 1966**.

Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-)

[1988/Del0072.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,Instituto%20Nacional%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social.](#)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.**

Disponível em:

[Acesso em: 10 de outubro de 2023.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm#:~:text=L3807&text=LEI%20N%C2%BA%203.807%2C%20DE%206%20DE%20AGOSTO%20DE%201960.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20da%20Previd%C3%Aancia%20Social.&text=l%20%2D%20na%20qualidade%20de%20%22segurados,exce%C3%A7%C3%B5es%20expressamente%20consignadas%20nesta%20Lei.</a></p></div><div data-bbox=)

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 31 de março de 1965.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc11-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-65.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Instrução Normativa nº 77 de 21 de janeiro de 2015.**

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750>

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Instrução Normativa nº 128 de 28 de março de 2022.**

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Emenda Constitucional Nº 20 de 15 de dezembro de 1998.**

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Emenda Constitucional Nº 103 de 12 de novembro de 2019.**

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Medida Provisória nº 1.729 de 2 de dezembro de 1998.**

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1729.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVISORIA%20No%201.729%2C%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201998.&text=Altera%20dispositivos%20das%20Leis%20n,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1729.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVISORIA%20No%201.729%2C%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201998.&text=Altera%20dispositivos%20das%20Leis%20n,Art)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 9.732 de 11 de dezembro de 1998.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19732.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19732.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Decreto nº 53.831 de 25 de Março de 1964.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D53831.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D53831.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 5.440 de 22 de Maio de 1968.**

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5440.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.440%2C%20DE%2022,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5440.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.440%2C%20DE%2022,Art)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 5.890 de 8 de Junho de 1973.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5890.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5890.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Decreto nº 83.080 de 24 de Janeiro de 1979.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d83080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83080.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Decreto nº 63.230 de 10 de Setembro de 1968.**

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63230-10-setembro-1968-404796-publicacaooriginal-1-pe.html>

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 7.369 de 20 de Setembro de 1985.**

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7369.htm#:~:text=LEI%20No%207.369%2C%20DE%20SETEMBRO%20DE%201985.&text=Institui%20sal%C3%A1rio%20adicional%20para%20os,el%C3%A9trica%20em%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20periculosidade.&text=92.212%2C%20de%201985\)-,Art.,exercem%20em%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20periculosidade](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7369.htm#:~:text=LEI%20No%207.369%2C%20DE%20SETEMBRO%20DE%201985.&text=Institui%20sal%C3%A1rio%20adicional%20para%20os,el%C3%A9trica%20em%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20periculosidade.&text=92.212%2C%20de%201985)-,Art.,exercem%20em%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20periculosidade)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

**BRASIL. Lei nº 9.032 de 28 de Abril de 1995.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9032.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.032 de 26 de Novembro de 2001.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d4032.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d4032.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.827 de 3 de Setembro de 2003.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4827.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4827.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.780 de 12 de Julho de 1960.**

Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/545598#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Classifica%C3%A7%C3%A3o%20de,correspondentes%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=A%20LEI%205.645%2F70%20CONSIDERA,REFERE%20A%20LEI%203.780%2F60.>

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.528 de 10 de Dezembro de 1997.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19528.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19528.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.732 de 11 de Dezembro de 1998**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19732.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19732.htm)

Acesso em: 10 de outubro de 2023.

Borges, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional e regimes próprios de previdência.** Curitiba: Juruá, 2003.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAES, Alexandre. DIREITO CONSTITUCIONAL. 33ª edição, editora Atlas.

NÓBREGA, Tatiana de Lima e BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. O REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO, editora Foco.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR. 4. ed. São Paulo: LTr.

MARTINS, Bruno Sá Freire Martins. DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO, 3ª edição, editora LTr.

LEIRIA, Maria Lucia Luz. DIREITO PREVIDENCIÁRIO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA (RE)DISCUSSÃO À LUZ DA HERMENÊUTICA. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

FILHO, José dos Santos Carvalho. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 33ª edição, editora Atlas.