



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E PRÁTICA PREVIDENCIÁRIA

SIMONE AZEVEDO ROCHA

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA (EC 103/2019) E A APOSENTADORIA
ESPECIAL: ENTRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA
PREVIDENCIÁRIO E A PROTEÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR**

Salvador
2026

SIMONE AZEVEDO ROCHA

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA (EC 103/2019) E A APOSENTADORIA
ESPECIAL: ENTRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA
PREVIDENCIÁRIO E A PROTEÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR**

Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação em Direito e Prática Previdenciária, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau Especialista em Direito e Prática Previdenciária.

Salvador
2026

SIMONE AZEVEDO ROCHA

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA (EC 103/2019) E A APOSENTADORIA
ESPECIAL: ENTRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA
PREVIDENCIÁRIO E A PROTEÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito e Prática Previdenciária, Faculdade Baiana de Direito.

Salvador, ____ de _____ de 2026.

Banca examinadora

A lei é uma ordenação da razão para o bem comum,
promulgada por quem tem o cuidado da comunidade.
São Tomás de Aquino (Suma Teológica, I-II, q. 90, a. 4)

RESUMO

Esta monografia analisa a alteração dos critérios para a concessão da aposentadoria especial dada pela Emenda Constitucional 103/2019, especialmente a adoção do critério da idade mínima e a possível violação ao princípio da dignidade da pessoa, da proteção à saúde do trabalhador, da justiça social, da equidade e da vedação ao retrocesso, com o objetivo de compreender a relação entre a proteção à saúde do trabalhador e a sustentabilidade do regime previdenciário. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, com levantamento bibliográfico, análise legislativa e exame de dados estatísticos oficiais, antes e depois da reforma previdenciária. Os resultados apontam que, embora a aposentadoria especial represente percentual reduzido das despesas do INSS, exerce papel fundamental na proteção contra riscos decorrentes de atividades insalubres. Conclui-se que a relevância social desse benefício supera seu impacto orçamentário, justificando sua manutenção sem o critério da idade mínima.

Palavras-chave: Previdência Social. Aposentadoria Especial. Saúde do Trabalhador. Justiça social.

ABSTRACT

This monograph analyzes the changes to the criteria for granting special retirement benefits introduced by Constitutional Amendment n° 103/2019, particularly the adoption of a minimum age requirement, and the potential violation of the principles of human dignity, protection of workers' health, social justice, equity, and the prohibition of social retrogression. Its objective is to understand the relationship between the protection of workers' health and the sustainability of the social security system. To this end, a qualitative research approach was employed, including a literature review, legislative analysis, and examination of official statistical data from before and after the pension reform. The results indicate that, although special retirement benefits account for a small percentage of the National Social Security Institute's (INSS) total expenditures, they play a fundamental role in protecting workers against risks arising from unhealthy working conditions. The study concludes that the social relevance of this benefit outweighs its budgetary impact, thereby justifying its maintenance without the minimum age requirement.

Keywords: Social Security. Special Retirement. Workers' Health. Social Justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Figura 1	Superávit da Seguridade Social (1988-2015)	45
Figura 2	Total de desonerações da receita	46
Figura 3	Distribuição percentual das concessões de benefícios previdenciários (2015–2017)	50
Figura 4	Distribuição percentual das concessões de benefícios previdenciários (2016–2018)	51
Figura 5	Comparativo absoluto das concessões de benefícios por espécie (2015–2017 x 2016–2018)	51
Quadro 1	Quadro comparativo das visões do Ministro Barroso e do Ministro Fachin na ADI 6309.....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEPS	Anuários Estatísticos da Previdência Social
AGU	Advocacia-Geral da União
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CESCR	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CF	Constituição Federal
CLPS	Consolidações das Leis da Previdência Social
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Indústria
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRNM	Carteira de Registro Nacional Migratório
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DPRNM	Documento Provisório de Registro Nacional Migratório
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
IBA	Instituto Brasileiro de Atuária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LTCAT	Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
RAT	Risco Ambiental do Trabalho
RE	Recurso Extraordinário
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social

SAT	Seguro de Acidente do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LEGISLAÇÕES APLICÁVEIS À APOSENTADORIA ESPECIAL	13
2.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....	15
2.1.1 Princípios informadores da Seguridade Social.....	17
2.1.1.1 <i>Universalidade de cobertura e atendimento</i>	<i>17</i>
2.1.1.2 <i>Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais</i>	<i>18</i>
2.1.1.3 <i>Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços</i>	<i>19</i>
2.1.1.4 <i>Irredutibilidade do valor dos benefícios</i>	<i>19</i>
2.1.1.5 <i>Equidade na forma de participação no custeio.....</i>	<i>20</i>
2.1.1.6 <i>Diversidade da base de financiamento.....</i>	<i>20</i>
2.1.1.7 <i>Gestão quadripartite.....</i>	<i>20</i>
2.1.1.8 <i>Solidariedade.....</i>	<i>21</i>
2.2 ASPECTOS TELEOLÓGICOS DAS LEIS APLICÁVEIS À APOSENTADORIA ESPECIAL.....	27
2.3 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL.....	28
2.3.1 Constituição de 1824.....	29
2.3.2 Constituição de 1891.....	29
2.3.3 Constituição de 1934.....	29
2.3.4 Constituição de 1946.....	29
2.3.6 Constituição de 1988 (CF/88).....	30
2.3.7 Alterações com a EC nº 20/1998.....	30
2.3.8 Alterações com a EC nº 103/2019 (Reforma da Previdência).....	30
3 A APOSENTADORIA ESPECIAL NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL.....	37
3.1 A APOSENTADORIA ESPECIAL COMO DIREITO SOCIAL.....	37
3.2 A APOSENTADORIA ESPECIAL COMO DIREITO SOCIAL.....	38
3.3 ASPECTOS FINANCEIROS EMBASADORES DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA	42
3.3.1 Demonstração gráfica quantitativa de concessão de benefícios previdenciários.....	49
3.3.1.1 <i>Período 2015-2017 – Distribuição percentual das concessões</i>	<i>50</i>
3.3.1.2 <i>Período 2016-2018 – Distribuição percentual das concessões</i>	<i>50</i>

<i>3.3.1.3 Comparativo consolidado (2015-2017 x 2016-2018)</i>	51
4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6309 E AS MUDANÇAS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (2019) NA APOSENTADORIA ESPECIAL	54
5 CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial constitui um dos institutos mais relevantes da Previdência Social brasileira, concebida com a finalidade de proteger o trabalhador que atua sob condições nocivas à sua saúde, ao reconhecer que a exposição prolongada a agentes químicos, físicos ou biológicos acelera o desgaste físico ou mental. Seu objetivo era compensar o risco à saúde com a concessão desse benefício previdenciário de forma precoce, sem a necessidade de atingir a idade mínima exigida para a aposentadoria programada. Trata-se de um benefício que não reflete apenas a lógica contributiva do sistema previdenciário, mas também a preocupação do Estado com a dignidade da pessoa humana e com a efetiva proteção à saúde do trabalhador.

Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, conhecida como Reforma da Previdência, significativa alteração nos critérios para a concessão da aposentadoria especial foi estabelecida, especialmente no que diz respeito à obrigatoriedade de observância da idade mínima (Brasil, 2019a). Tal modificação gerou intensos debates doutrinários e jurisprudenciais, pois os motivos ensejadores dessa reforma, ao visar garantir a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, não levaram em consideração a possível violação a princípios constitucionais, como a proteção social, a justiça, a equidade e a proteção à saúde do trabalhador. Ou seja, já havia uma previsão de que, no texto da Reforma Previdenciária, existia violação a princípios fundamentais, sobretudo o princípio de proteção à saúde do trabalhador, que é ligado tanto ao direito social à saúde quanto ao direito ao trabalho digno.

Logo, as novas diretrizes obrigatórias para concessão da aposentadoria especial trazem requisitos prejudiciais à aquisição do direito pelo trabalhador, como o aumento do tempo de contribuição e a imposição de uma idade mínima. Como demonstrado, desde a apresentação da proposta até sua promulgação, não houve um período adequado para estudos que verificassem a viabilidade dessas alterações e suas repercussões, especialmente no que se refere à violação de direitos fundamentais.

O certo é que, ao se estabelecer a obrigatoriedade de uma idade mínima para a concessão da aposentadoria especial, a Reforma Previdenciária provocou a necessidade de o segurado ficar mais tempo exposto a agentes nocivos à sua saúde, afetando, portanto, sua qualidade de vida e longevidade.

Destaca-se que o objetivo teleológico central da concessão da aposentadoria especial é minimizar os efeitos nocivos à saúde decorrentes da exposição a agentes físicos, químicos ou biológicos. Justifica-se a fixação de critérios de concessão diferenciados em relação às aposentadorias comuns, tendo em vista que os trabalhadores em ambientes insalubres têm

expectativa de vida laboral menor. Assim, a aposentadoria especial compensa o desgaste precoce.

O fundamento central da aposentadoria especial disposto na Lei nº 8.213/91 consiste em compensar o trabalhador pelo desgaste físico ou mental causado por condições nocivas, oferecendo aposentadoria mais cedo sem idade mínima, mas com critérios técnicos claros para garantir justiça e prevenção (Brasil, 1991). Logo, os novos critérios adotados com a Emenda Constitucional nº 103/2019 violam princípios constitucionais protetivos do trabalhador (Brasil, 2019a).

A relevância do tema se evidencia diante da tensão existente entre a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social e a função protetiva do benefício, que visa resguardar o trabalhador contra os riscos decorrentes da exposição a agentes nocivos. A reflexão sobre essa questão é fundamental para compreender se a Reforma Previdenciária atendeu ao seu objetivo de assegurar a sustentabilidade do regime sem comprometer direitos fundamentais.

Diante desse cenário, esta monografia tem como objetivo geral analisar a alteração dos critérios de concessão da aposentadoria especial promovida pela EC nº 103/2019, especialmente a adoção da idade mínima, investigando em que medida tal exigência se compatibiliza com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à saúde do trabalhador, da justiça social e da equidade.

Como objetivos específicos, pretende-se: (i) examinar o histórico normativo da aposentadoria especial no ordenamento jurídico brasileiro; (ii) identificar os fundamentos constitucionais e legais do benefício; (iii) avaliar os impactos financeiros e sociais decorrentes da mudança legislativa para o sistema previdenciário; e (iv) discutir a relevância social da manutenção desse benefício, demonstrando-se a necessidade de se manter inalteradas as regras anteriores à EC nº 103/2019 para sua concessão como instrumento de proteção do trabalhador.

Metodologicamente, a pesquisa será conduzida por meio de abordagem qualitativa, com base em levantamento bibliográfico, análise legislativa e exame de dados estatísticos oficiais, contemplando tanto o período anterior quanto posterior à Reforma Previdenciária.

Dessa forma, espera-se que o presente estudo contribua para o debate acadêmico e jurídico acerca da aposentadoria especial, demonstrando que a sua importância social ultrapassa o aspecto meramente orçamentário, ressaltando-se a necessidade de preservar sua função protetiva em consonância com os princípios constitucionais.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LEGISLAÇÕES APLICÁVEIS À APOSENTADORIA ESPECIAL

O objetivo deste capítulo dois é analisar, à luz das legislações previdenciárias, a criação e consolidação da aposentadoria especial no Brasil. A divisão do histórico adotou como critério fatos ou mudanças institucionais relevantes que influenciaram a alteração das regras da aposentadoria especial. Entretanto, antes de se analisar essa evolução histórico-legislativa, é importante tecer considerações teóricas e definir alguns conceitos, que serão utilizados ao longo da monografia.

Iniciamos com a compreensão do conceito do sistema de Seguridade Social previsto nos artigos 194 e seguintes da Constituição Federal (CF) de 1988. Ao estabelecer o princípio da dignidade da pessoa humana como seu fundamento norteador e os direitos sociais como dever do Estado, o constituinte atribuiu à CF/88 um forte cunho social (Brasil, 1988). Por essa razão, cabe ao Estado brasileiro (Estado Social) garantir bem-estar e equidade aos indivíduos por meio de políticas públicas e mecanismos de proteção social.

A Seguridade Social é uma das principais bases estatais para implementação de políticas públicas de caráter social e de proteção aos mais vulneráveis. Nesse sentido, o artigo 194 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988). Depreende-se do texto constitucional mencionado que integram o Sistema de Seguridade Social brasileiro os direitos à saúde pública, os direitos à previdência social e o direito à assistência social, todos previstos no seu artigo 6º.

Segundo Silva (2008), a Seguridade Social compreende um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Esse sistema é regido pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento; da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços à população; da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; da irredutibilidade do valor dos benefícios; da equidade na forma de participação no custeio; da diversidade da base de financiamento; e do caráter democrático e descentralizado da administração (Silva, 2008).

Considerando o objetivo desta introdução, não cabe um aprofundamento na análise de cada um desses princípios, mas um entendimento de sua aplicabilidade prática: todas as ações estatais, para garantir direitos sociais, proteção ao cidadão na área de saúde, previdência social

e assistência social, devem garantir a toda pessoa residente no Brasil, indistintamente, seja trabalhador ou não, independente de contribuição, direito ao sistema de Seguridade Social.

Essa universalidade deve ser compreendida em conjunto com a seletividade e distribuição dos serviços pelo Estado. A proteção social deve assegurar benefícios e serviços de boa qualidade aos mais necessitados. Desse modo, ao ofertar mais a quem mais necessita torna-se possível distribuir melhor a renda. Logo, atinge-se a equidade, que não é só um tratamento igualitário, mas sobretudo um tratamento que procura dar a cada um o que é seu.

O sistema de Seguridade Social no Brasil é composto dos seguintes segmentos: (i) o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores da iniciativa privada, (ii) o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, (iii) o Regime de Previdência Privada, (iv) o Sistema Único de Saúde (SUS), e (v) a Assistência Social (Brasil, 2008a).

Observa-se que os serviços na área de saúde, promovidos pelo Estado para atender à saúde, integram o Sistema Único de Saúde, portanto não estão inseridos no sistema de Previdência Social. A mesma situação verifica-se com a assistência social, que também não integra o sistema previdenciário brasileiro.

O direito à Previdência Social é um direito social constitucional que tem por finalidade proteger o indivíduo das intempéries como doenças e acidentes, entre outros riscos sociais. Os seus benefícios e serviços destinam-se a assegurar ao cidadão os meios indispensáveis de manutenção por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço ou acidente de trabalho. A previdência social, especificamente, o RGPS, é gerida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), um órgão federal vinculado ao Ministério da Previdência Social.

Os benefícios previdenciários, por sua vez, são prestações pecuniárias garantidas aos indivíduos vinculados ao RGPS ou RPPS, denominados segurados, após o cumprimento de regras e critérios estabelecidos em lei como a carência¹ e o tempo de contribuição. Para fazer jus à percepção desses benefícios, a pessoa deve contribuir pecuniariamente para o sistema previdenciário. A aposentadoria programada, a aposentadoria especial, o benefício por incapacidade temporária, o salário-família e o auxílio reclusão são espécies de benefícios previdenciários.

¹ “Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.” (Brasil, 1991).

O pagamento desses benefícios decorre da perda ou da redução da capacidade laborativa do segurado decorrente, usualmente, da velhice, de doença ou de acidente de trabalho. Para o seu recebimento, deve haver, em algum grau, uma relação entre as contribuições recolhidas pelo segurado e o benefício recebido. Em regra, para que haja a percepção do benefício previdenciário, o segurado deve contribuir compulsoriamente para o sistema previdenciário.

A assistência social está prevista no artigo 203 da Constituição Federal. Trata-se de um direito fundamental, universal e não contributivo, que visa à proteção social de indivíduos em vulnerabilidade, independentemente de filiação a outros regimes. Ou seja, mesmo que não esteja contribuindo para o RGPS, terá direito ao recebimento do benefício assistencial, desde que preencha os requisitos legais.

Portanto, visa à proteção à família, a redução da pobreza e a inclusão social. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), também conhecido por LOAS, é um exemplo de direito à assistência social. O INSS também administra a Assistência Social, entretanto, os benefícios decorrentes das ações governamentais na área de assistência social são distintos dos benefícios previdenciários concedidos aos filiados ao RGPS ou RPPS.

Amado (2024) aduz que no Brasil, o caráter contributivo é um dos grandes traços diferenciadores da previdência social, da assistência social e da saúde pública. Em face do caráter contributivo da previdência social, apenas possuirão cobertura previdenciária aquelas pessoas que vertem contribuições ao regime que se filiaram ou nas hipóteses de contribuição presumida previstas em lei. Essas considerações iniciais oferecem apoio e facilitarão a compreensão dos próximos capítulos.

2.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO

O Direito Constitucional Previdenciário é composto pelas normas constitucionais que regulam a previdência social, destacando-se os artigos 40 (trata da previdência dos servidores públicos efetivos), 201 (trata do Regime Geral da Previdência Social) e 202 (refere-se à previdência complementar), todos da CF/88 (Brasil, 1988).

As expressões “previdência social” e “Previdência Social”, têm acepções diferentes, segundo Amado (2024). O jurista entende que, em sua acepção ampla, a expressão “previdência social” refere-se a todos os regimes previdenciários existentes no Brasil, seja público, privado ou complementar. Quanto ao uso da expressão “Previdência Social”, entende que é usada em sentido subjetivo, como sinônimo dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão

previdenciária, a exemplo do Ministério da Previdência Social. Nesse trabalho, observar-se-á essa distinção terminológica.

O Direito Previdenciário está alicerçado tanto em regras quanto em princípios. Os princípios, inicialmente, eram considerados como meras fontes de integração do Direito, como a analogia e a equidade. Além disso, com o advento do pós-positivismo, a partir do século XX, a Carta Magna passou a ser o centro de todo ordenamento jurídico, de modo que todas as normas jurídicas devem estar em consonância com seu texto. Nesse sentido, o reconhecimento da força normativa da Constituição traz novos contornos para a compreensão da exigibilidade e efetividade das normas constitucionais. Conforme Kim (2017, p. 495):

No constitucionalismo moderno, mais especificamente a partir do século XX, as Cartas Magnas dos Estados passaram a ter como referência os direitos fundamentais e os princípios de justiça material, e criou-se uma interpretação, por meio da qual, concluiu-se pela inafastável exigência de que todas as normas do ordenamento jurídico sejam construídas em conformidade com todo o conteúdo delineado na Constituição, bem como nos princípios superiores ao sistema posto, ainda que muitas vezes não expressos, mas que podem ser depreendidos da análise detalhada do texto supremo do país, como é o caso dos princípios da supremacia do interesse público e da solidariedade, *verbi gratia*, no regime de nossa Carta da República.

O pós-positivismo ou neoconstitucionalismo traz a renúncia à epistemologia de Kelsen, a qual enaltecia as regras e rechaçava princípios e valores. Assim, há uma mudança de paradigmas, a fim de que se deixe o sistema positivista puro de Kelsen e passe a tratar os princípios como normas jurídicas, face aos novos ordenamentos constitucionais.

Segundo Bonavides (1997), durante um longo período, os princípios foram vistos como critério de inspiração às leis ou normas concretas do Direito Positivo; como normas obtidas mediante um processo de generalização e decantação das leis; e como orientações e diretivas de caráter geral e fundamental deduzidas da conexão e da racionalidade das normas que concorrem para a formação do tecido do ordenamento jurídico. De acordo com o autor:

A normatividade dos princípios, conforme escólio de Paulo Bonavides, passou por três fases distintas: a jusnaturalista, a positivista e a pós-positivista. Na fase jusnaturalista, os princípios apenas inspiravam o Direito, oferecendo-lhe a carga ética e valorativa, pois se situavam no campo metafísico. Na fase positivista, os princípios ingressaram nos códigos e nas leis como fonte normativa subsidiária para garantir a coesão pela completude do sistema, nos casos de lacunas. E, por fim, na fase pós-positivista, os princípios se elevaram para o plano constitucional e se tornaram os responsáveis pela base em que se sustenta todo o feixe de posições jurídicas (Bonavides, 1997, p. 237).

Os princípios e as regras expressam valores essenciais, entretanto, não podem ser considerados valores em si, pois, sendo normas jurídicas, concretizam esses valores no campo da obrigação e do comportamento, ou seja, na dimensão deontológica. As normas constitucionais, sejam princípios ou regras, direcionam a conduta e a tomada de decisões, refletindo e protegendo os valores nelas contidos.

Segundo Ronald Dworkin (2002), a distinção entre regras e princípios tem um caráter lógico e se dá a partir de dois fatores: em primeiro lugar, as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Ou se obedece a uma regra, ou não. A regra é aplicável ou não: não há um meio-termo. A regra estipula o que deve ser feito numa determinada situação. Os princípios, de outro lado, não apresentam consequências jurídicas que se seguem automaticamente quando as condições são dadas – apontam apenas uma direção para a qual a decisão deve seguir, mas ainda assim necessita de uma decisão particular. Além disso, os princípios apresentam uma dimensão ausente nas regras – a dimensão da importância. Uma regra deve ser sempre aplicada quando o seu suporte fático for realizado, salvo alguma exceção ou razão de princípio, ao passo que os princípios, no caso concreto a ser discutido, podem assumir uma importância maior ou menor no contexto da argumentação (Dworkin, 2002).

Os princípios, portanto, possuem natureza jurídica de norma, possuindo plena eficácia no ordenamento jurídico. São dotados de conteúdo axiológico superior em relação a outras normas, denominadas regras. Nos termos de Amado (2024, p. 26):

Os princípios são normas jurídicas que fundamentam o sistema jurídico, com maior carga de abstração, generalidade, e indeterminação que as regras, não regulando situações fáticas diretamente, carecendo de intermediação para aplicação concreta. Devem ser pesados com outros princípios em cada caso concreto, à luz da ponderação casual (Princípio da Proporcionalidade). Ou seja, inexistente princípio absoluto. Em que pese inexistir hierarquia jurídica entre princípios e regras, os princípios são axiologicamente superiores, tendo as funções dimensional ou morfogenética (os princípios são fundamentos das regras), interpretativa, limitadora e integrativa.

2.1.1 Princípios informadores da Seguridade Social

Há princípios informadores do sistema da Seguridade Social que são aplicados no subsistema não contributivo, que engloba a saúde e a assistência social, e ao subsistema contributivo da previdência social. Esses princípios aplicáveis à Seguridade Social estão previstos, em sua maioria, no artigo 194 da CF/88. Sua aplicação irá variar dentro da saúde, assistência social e previdência social a depender do campo de incidência em cada subsistema.

2.1.1.1 Universalidade de cobertura e atendimento

Por meio de políticas públicas no campo da Seguridade Social, busca-se atender a todos os necessitados, de forma gratuita, na área de saúde pública e assistência social. Na área de previdência social, o indivíduo deve reter uma contribuição para gozar dos benefícios e serviços.

A universalidade de cobertura e de atendimento não pode ser absoluta, haja vista a insuficiência de recursos financeiros para atender a todos os riscos sociais existentes. Esse cenário impõe a escolha entre as demandas mais relevantes, fundamentada no interesse social e balizada pelo princípio da reserva do possível.

Há uma universalidade da cobertura dos riscos sociais abarcados no Sistema Nacional de Seguridade Social, alcançando o maior número possível de pessoas que necessitem de cobertura. Essa universalidade não engloba apenas os cidadãos nacionais, mas também os estrangeiros residentes ou não residentes no Brasil, a depender da situação concreta.

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o direito de migrantes regulares receberem o Benefício Assistencial de Prestação Continuada, ao julgar a questão e assim decidir:

ASSISTÊNCIA SOCIAL. ESTRANGEIROS RESIDENTES NO PAÍS. ARTIGO 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais. (RE 587970, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-215 DIVULG 21-09-2017 PUBLIC 22-09-2017) (Brasil, 2017).

A partir da decisão, entende-se que os requisitos necessários para a concessão do BPC são os mesmos exigidos para o brasileiro e, ainda, é preciso que o estrangeiro esteja em situação regular no país. Com relação a este tema, em agosto de 2025, o INSS assinou, em conjunto com a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral da República (PGR), um acordo de cooperação técnica que amplia o acesso de migrantes ao BPC. A partir da nova medida, mesmo sem registro biométrico em bases nacionais, estrangeiros residentes no Brasil podem comprovar sua identidade por meio da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) ou do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), tanto em formato físico quanto digitalizado (Brasil, 2025a).

2.1.1.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

Esse princípio deriva do princípio da isonomia. Por meio da uniformidade e equivalência dos serviços às populações urbanas e rurais se objetiva dar tratamento isonômico entre essas duas populações, não sendo possível a discriminação negativa, que já ocorreu no passado.

Em regra, os eventos a serem cobertos pela Seguridade Social devem ser os mesmos tanto em favor da população urbana quanto em favor da população rural, sendo admitido um tratamento diferenciado quando houver um fator discriminatório justificável. É o que se verifica quanto à redução de cinco anos na aposentadoria por idade rural, uma vez que o trabalho no campo é mais desgastante fisicamente em razão da exposição habitual a fatores climáticos. O que não se admite, nesse caso, é uma ação negativa injustificável, portanto, inconstitucional.

2.1.1.3 Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços

A universalidade da cobertura, como dito, não é absoluta, englobando apenas os riscos sociais previstos no Sistema Nacional de Seguridade Social. Portanto, entende-se que deve haver a seletividade, que consiste na escolha dos riscos sociais mais relevantes a serem cobertos pelo sistema de Seguridade Social.

Dessa forma, o legislador deverá basear-se nos princípios da seletividade e da distributividade para a escolha dos benefícios e serviços integrantes da Seguridade Social, bem como para a definição dos requisitos e critérios para concessão e das pessoas destinatárias desses serviços sociais.

2.1.1.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios

Por esse princípio, veda-se o retrocesso securitário, pois não é possível reduzir o valor nominal do benefício da Seguridade Social, visando-se, assim, manter a segurança jurídica. Destaque-se que, no que tange ao benefício previdenciário, especialmente por ser o sistema previdenciário contributivo, é possível, constitucionalmente, o seu reajuste, a fim de manter o seu valor de mercado. Impede-se, portanto, uma irredutibilidade material. O artigo 41-A da Lei nº 8.213/91 garante o valor real do benefício por meio da incidência anual de correção monetária pelo INPC na mesma data de reajuste do salário-mínimo (Brasil, 1991).

Por sua vez, o pagamento de benefícios da saúde pública e da assistência social num mesmo valor nominal durante um longo período não enseja violação constitucional, pois o que se veda é que seu valor nominal seja reduzido, não havendo previsão legal para o reajustamento periódico desse valor para manter o seu poder real de compra. Isso ocorre em face do seu caráter não contributivo.

2.1.1.5 Equidade na forma de participação no custeio

Trata-se de um princípio corolário do princípio da isonomia e do princípio da capacidade contributiva, posto que a exigência de pagamento das contribuições sociais (natureza tributária, conforme será analisado em outro tópico) deverá ser proporcional à riqueza declarada pelos contribuintes desses tributos. Assim, quem dispuser de mais recursos financeiros, deve contribuir de maneira mais acentuada.

Uma aplicação desse princípio verifica-se no artigo 195, § 9º, da Constituição, o qual prevê que as contribuições sociais de seguridade social poderão “ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho” (Brasil, 1988). Com base nessa disposição legal, as instituições financeiras têm alíquotas mais elevadas de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) que outros setores da economia, pois se considera a atividade econômica do contribuinte e não apenas a sua lucratividade. Portanto, essas instituições têm mais condições financeiras para contribuir para o sistema.

Outra hipótese de aplicação dessa equidade de participação no custeio ocorre na adoção da progressividade por faixas de acordo com o salário de contribuição do segurado empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, que podem ser instituídas em 7,5%, 9%, 12% e 14%. Essa regra vem sendo aplicada desde março de 2020, conforme previsão na Reforma Previdenciária de 2019 (Brasil, 2019a).

2.1.1.6 Diversidade da base de financiamento

O financiamento da Seguridade Social tem múltiplas fontes, com o intuito de garantir a solvabilidade do sistema. Esse financiamento ocorre com a participação direta e indireta de toda sociedade, por meio de recursos provenientes dos orçamentos dos entes federados, decorrendo de impostos e contribuições sociais. As contribuições sociais estão previstas no artigo 195, em seus incisos I a V, todos da CF/88. A CF/88 prevê, ainda, a possibilidade de criação de novas fontes de custeio da Seguridade Social por meio de lei complementar, o que se depreende do artigo 195, § 4º (Brasil, 1988).

2.1.1.7 Gestão quadripartite

O artigo 194, parágrafo único, inciso VII da CF/88 prevê que compete ao Poder Público organizar a Seguridade Social, que terá um caráter democrático e uma administração descentralizada por meio de uma gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Brasil, 1988). Permite-se, assim, a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos encarregados de estabelecer as diretrizes e políticas entre os setores da Seguridade Social, para que, assim, possam participar das discussões e deliberações de seus interesses.

2.1.1.8 Solidariedade

Há uma socialização dos riscos sociais abrangidos pela Seguridade Social por toda sociedade, já que esse sistema é por ela custeado por meio de recursos provenientes dos orçamentos públicos e das contribuições sociais. O contribuinte que paga um tributo, mas que hoje não é beneficiário de um serviço da Seguridade Social, poderá amanhã, em face de uma necessidade, ser agraciado por ele. Nesse sentido, pode-se dizer que a solidariedade é a cooperação da maioria para a minoria, ou seja, o valor não utilizado por uns pode ser utilizado por outros. Conforme Amado (2024, p. 32):

Por outro lado, o Princípio da Solidariedade justifica o fato jurígeno de um segurado que começou a trabalhar poder se aposentar no mesmo dia, mesmo sem ter vertido ainda nenhuma contribuição ao sistema, desde que após sua filiação seja acometido de infortúnio que o torne inválido de maneira definitiva para o trabalho geral.

Outrossim, a garantia de saúde pública gratuita a todos e de medidas assistenciais a quem delas necessitar também decorre diretamente deste princípio.

Apresentados os princípios do sistema da Seguridade Social, também aplicáveis à previdência social, cabe, agora, explanar sobre os princípios constitucionais específicos do Direito da Previdência Social. Os princípios já explicitados e que sejam também aplicados ao sistema de previdência social serão apenas nomeados.

Os princípios da previdência social estão positivados tanto no texto constitucional quanto na legislação previdenciária, como se verifica no artigo 2º da Lei nº 8.213/91.

Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

- I - universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
- V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário-mínimo;
- VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;

VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (Brasil, 1991).

A Seção III da Constituição Federal de 1988, que trata da Previdência Social, enumera, no artigo 201, as regras e princípios reguladores do sistema previdenciário brasileiro (Brasil, 1988). Ao apresentar os princípios da Seguridade Social, foi destacado que a sua aplicabilidade pode incidir no sistema como um todo e, também, ressaltou-se a possibilidade da sua incidência específica em um subsistema.

Os princípios positivados no parágrafo único, incisos I a V e VII do artigo 194 da CF/88 (princípios da Seguridade Social) são aplicados nas relações da previdência social (Brasil, 1988). Estes princípios, por sua vez, são reproduzidos de forma literal no artigo 2º da Lei 8.213/91 (Brasil, 1991).

O *caput* do artigo 201 da Constituição Federal estabelece que a previdência social será organizada sob a forma de Regime Geral da Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988). Depreende-se desse dispositivo constitucional os seguintes princípios:

1) Princípio da contributividade e princípio da filiação obrigatória

A previdência social só concederá seus benefícios e serviços aos segurados (e dependentes) que se filiarem previamente ao regime previdenciário, sendo obrigatório o pagamento de uma contribuição previdenciária. Na área da Seguridade Social, a previdência social é o único subsistema que exige contribuição prévia dos segurados para que haja a proteção social.

Kertzman, Santana e Dantas (2024, p. 24) explicam que as contribuições previdenciárias podem ser efetivas ou presumidas.

Os segurados que necessitam de efetiva contribuição para fazer parte do sistema protetivo previdenciário são os que a lei obriga a pagar suas próprias obrigações, sem qualquer intermediário. Já os segurados que têm suas contribuições retidas pelo tomador de serviço, sempre são alvo da proteção, pois suas contribuições são presumidas, mesmo que o agente de retenção não repasse as contribuições retidas.

Os segurados obrigatórios são todos os indivíduos maiores de 16 anos que exercem atividade remunerada lícita. O menor a partir de 14 anos, na condição de aprendiz, também é segurado obrigatório do RGPS. Esses segurados atendem ao princípio constitucional da compulsoriedade de filiação (princípio da filiação obrigatória). Os segurados obrigatórios estão divididos em cinco categorias: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial.

Ressalve-se que a legislação autoriza ao indivíduo que não esteja exercendo atividade remunerada o ingresso facultativo no RGPS, devendo, para tanto, ter no mínimo 16 anos. O artigo 201 do seu § 5º dispõe que “é vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência” (Brasil, 1988).

2) Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial

Por esse princípio, o regime previdenciário, seja o geral, seja o próprio do servidor público, deve manter o equilíbrio entre as suas receitas e as despesas realizadas com o pagamento dos benefícios previdenciários. Além desse equilíbrio financeiro, é imprescindível que seja feito um estudo atuarial, que visa analisar os fatores sociais e seus impactos no cálculo do seguro de uma coletividade.

Logo, uma previdência poderá estar equilibrada financeiramente no presente, mas com perspectivas de não estar no amanhã, sendo também imprescindível o seu equilíbrio atuarial, onde serão traçados cenários futuros para a manutenção ou alcance do equilíbrio financeiro, com o manejo da matemática estatística (Amado, 2024, p. 271).

É certo que modificações realizadas nas regras dos regimes previdenciários deram-se sob o fundamento da necessidade de se manter os seus equilíbrios financeiros, como ocorreu com a criação do fator previdenciário pela Lei nº 9.876/99. Esse fator reduzia o valor da aposentadoria por tempo de contribuição dos segurados que preenchiam os requisitos para sua concessão com idade precoce, a fim de desestimulá-los (Brasil, 1999b). Os aspectos sobre o estudo atuarial para Reforma Previdenciária serão mais bem detalhados quando da análise dos novos critérios para a concessão da aposentadoria especial.

3) Princípio dos salários de contribuição corrigidos monetariamente

Esse princípio se aplica exclusivamente ao Direito Previdenciário. Considerando que os salários de contribuição são a base do cálculo do valor do benefício previdenciário (artigo 2º, inciso IV da lei 8.213/91), conforme garantia constitucional prevista no § 3º do artigo 201 da CF/88, esses salários devem ser corrigidos monetariamente (Brasil, 1991, 1988). Busca-se, assim, evitar que a prestação previdenciária recebida esteja defasada. Atualmente, o índice de correção utilizado é o INPC.

Destaca-se que o valor utilizado para o cálculo da grande maioria dos benefícios previdenciários decorre do valor da média dos salários de contribuição. Por sua vez, valor

nominal do salário de contribuição decorre das parcelas remuneratórias do labor do segurado, observando-se o piso e o teto.

4) Princípio da garantia do benefício não inferior ao salário-mínimo

É assegurado constitucionalmente (artigo 201, § 2º da CF/88) que nenhum benefício do Regime Geral da Previdência Social tenha valor inferior a um salário-mínimo (Brasil, 1988). O artigo 2º, inciso VI da Lei nº 8.213/91, reconheceu essa norma como princípio da Previdência Social, estabelecendo que o “valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário-mínimo” (Brasil, 1991).

Depreende-se da análise desse artigo que somente o benefício previdenciário que substituía a remuneração do segurado não pode ter o valor inferior ao salário-mínimo, de modo que o auxílio-acidente e o salário-família podem ser concedidos com valor inferior ao mínimo legal.

Amado (2024) ressalta que essa garantia constitucional vem gerando uma situação não isonômica para muitos segurados e dependentes do RGPS, pois, ao longo dos anos, o benefício mínimo vem sofrendo um reajuste maior que os demais em face dos maiores reajustes do salário-mínimo no decorrer das duas últimas décadas. Em 2009, por exemplo, o segurado do RGPS que recebia benefício previdenciário no valor de um salário-mínimo teve reajuste de 12%, enquanto os demais segurados tiveram, no máximo, reajuste de 5,92% pelo INPC.

Por essa razão, os aposentados do RGPS pressionam o governo federal a adotar uma política de reajuste que utilize um único índice para o salário-mínimo e todos os benefícios previdenciários. Segundo Amado (2024, p. 274), “esse pleito se revela justo, mas de difícil implementação orçamentária”.

5) Princípio da Previdência Complementar facultativa

A previdência social brasileira contempla também os planos complementares na área pública (dependendo de implementação pelos entes federativos interessados) e na área privada, esses divididos em abertos e fechados. O artigo 202 da CF/88 estabelece que “o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar” (Brasil, 1988).

Os planos complementares de previdência social são de adesão facultativa e seu objetivo é ser uma fonte de renda extra em um momento da vida em que o indivíduo deixa de exercer

atividade laborativa, mas que as despesas são acentuadas em face de novas necessidades que advêm naturalmente com a velhice. Isso porque, há uma maior tendência a ter mais gastos com despesas médicas e medicamentos. Nesse sentido, a pessoa previdente tende a aderir a planos complementares de previdência social, visando, assim, manter seu padrão de vida na inatividade.

6) Princípio *tempus regit actum*

Este princípio provém do texto constitucional, no seu artigo 5º, inciso XXXVI, ou seja, decorre do direito fundamental que proíbe a nova lei de prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (Brasil, 1988). A Constituição Federal adota a irretroatividade restrita, na qual as leis novas não poderão retroagir para atingir a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, salvo em situações específicas autorizadas, como se verifica na lei penal, em que se permite a nova lei mais benéfica ao réu retroagir. Assim, por esse princípio, o ato jurídico perfeito deverá ser regulado pela lei vigente no momento da sua realização. Em regra, as novas normas jurídicas posteriores não lhe são aplicáveis, salvo expressa disposição em sentido contrário.

O *tempus regit actum*, embora não esteja expressamente previsto na legislação previdenciária, integra o rol de seus princípios informadores. Isso porque o ato administrativo de concessão de um benefício previdenciário é um ato jurídico perfeito, em que os efeitos jurídicos se prolongam durante dias, meses ou anos, já que se trata de uma relação jurídica continuada, de trato sucessivo. Assim, as novas leis instituídas posteriormente à concessão do ato administrativo previdenciário, em razão da irretroatividade da lei, não incidirão no benefício já concedido.

Os Tribunais Superiores, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), aplicam o princípio *tempus regit actum* em seus julgados, a exemplo da decisão da Suprema Corte no Agravo de Instrumento 625446/SP, de 12 de 08 de 2008:

os benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão. Incidência, nesse domínio da regra *tempus regit actum*, que indica o estatuto de regência ordinariamente aplicável em matéria de instituição e/ou de majoração de benefícios previdenciários (Brasil, 2008b).

Ao aplicar o princípio, deve-se identificar a lei vigente quando o beneficiário preencheu todos os requisitos para concessão do benefício, pois antes desse preenchimento há apenas expectativa de direito. Mesmo que um benefício previdenciário tenha sido concedido sob a

égide de uma lei revogada, em caso de revisão judicial, por exemplo, o julgador fundamentará sua decisão na lei aplicada para sua concessão (ultra atividade da lei revogada).

7) Princípio da vedação ao retrocesso social

Esse princípio será abordado como maior profundidade na análise dos impactos da Reforma Previdenciária na aposentadoria especial. A proibição ao retrocesso é uma característica comum a todos os direitos fundamentais e “consiste na preservação do mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela *supressão normativa* ou ainda pelo *amesquinamento ou diminuição* de suas prestações à coletividade” (Ramos, 2021, p. 107). *Efeito cliquet e entrenchment* são expressões sinônimas utilizadas pela doutrina para fazer referência a esse princípio.

Ramos (2021, p. 107) pontua que há distinção entre a proibição do retrocesso e a proteção contra efeitos retroativos:

Há diferença entre a proibição a proibição do retrocesso e a proteção contra efeitos *retroativos*: este é proibido por ofensa ao ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido. A vedação do retrocesso é distinta: proíbe *as medidas de efeitos retrocessivos*, que são aquelas que objetivam a supressão ou diminuição da satisfação de um dos direitos humanos. Abrange não somente os direitos sociais (a chamada proibição do retrocesso social), mas também todos os direitos humanos.

A partir dos dispositivos constitucionais a seguir relacionados, podemos identificar o princípio da proibição do retrocesso social:

- a) Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*).
- b) Dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III)
- c) Aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, §1º).
- d) Proteção da confiança e segurança jurídica (art. 1º, *caput* e art. 5º, inciso XXXVI).
- e) Cláusula pétrea (art. 60, inciso IV).

A proibição do retrocesso social aplicável ao Direito a Previdência Social não tem caráter absoluto, não significando que há uma vedação absoluta de alteração da proteção a um direito específico. Importante ressaltar que a doutrina identifica condições para eventual diminuição na proteção normativa, quais sejam, a existência de justificativa jusfundamental, que a diminuição supere o crivo da proporcionalidade e a preservação do núcleo essencial envolvido.

A análise dessa possibilidade de mitigação da proibição do retrocesso social será mais bem examinada quando estudarmos os critérios da aposentadoria especial introduzidos pela EC nº 103/2019.

2.2 ASPECTOS TELEOLÓGICOS DAS LEIS APLICÁVEIS À APOSENTADORIA ESPECIAL

Busca-se nesse subcapítulo compreender o propósito social, econômico ou político que o legislador pretendia alcançar ao criar as normas legais que instituíram e regulamentaram a aposentadoria especial. A investigação do espírito da lei e a razão finalística são aspectos relevantes para o estudo proposto nesta monografia, tendo em vista o objetivo de analisar se a alteração dos critérios para a concessão da aposentadoria especial, promovida pela EC nº 103/2019, especialmente a obrigatoriedade de se atingir uma idade mínima, compatibiliza-se com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à saúde do trabalhador, da justiça social e da equidade. Ou seja, busca-se compreender se essas alterações atendem aos objetivos idealizados pelo legislador constituinte ao instituí-la.

O risco social coberto pela aposentadoria especial está relacionado à proteção previdenciária de trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde ou à integridade física durante suas atividades laborais. Reconhece a legislação pátria que, laborando o trabalhador em condições insalubres com risco à sua integridade física e mental – e, conseqüentemente, causando o aumento do seu desgaste físico e uma maior probabilidade de doenças –, justifica-se uma aposentadoria diferenciada, em geral com redução do tempo de contribuição e sem exigência de idade mínima.

Em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6309², o Ministro Fachin destaca que o direito fundamental à seguridade social deve ser entendido nos termos do Comentário Geral nº 19, produzido no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)³, pois, de acordo com esse documento, seria obrigação do Estado estabelecer uma idade de aposentadoria que leve em conta os riscos de trabalhos insalubres e a capacidade de trabalho das pessoas mais velhas. Destaca, ainda, que “o seguro social não visa apenas proteger a pessoa

² Essa ADI questiona a constitucionalidade dos artigos da Emenda Constitucional nº 103/2019 que estabeleceram as idades mínimas para a aposentadoria especial (Brasil, 2025b).

³ O Comentário Geral nº 19 (E/C.12/GC/19) é um documento elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CESCR) que interpreta o Direito à Saúde, conforme previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU em 1966.

em idade avançada, mas também garantir que ela tenha condições de trabalhar e obter renda” (Brasil, 2025b).

O Comentário Geral CESCR/ONU nº 19 – Direito à Saúde, citado pelo Ministro Edson Fachin, tem por objetivo interpretar o direito à saúde previsto no PIDESC. De forma sintética, pode-se dizer que esse documento é uma orientação detalhada para os Estados sobre como implementar o direito à seguridade social, destacando que esse direito não se limita apenas ao acesso a serviços médicos, mas também envolve condições que permitem a todos viver com dignidade e gozar de saúde física e mental (ONU, 2008).

Impende destacar que os textos constitucionais garantidores de uma aposentadoria de caráter especial têm por fundamento a proteção ao trabalhador que expunha sua saúde ou integridade física aos riscos decorrentes de atividades laborativas insalubres face ao contato com agentes nocivos (físicos, químicos ou biológicos).

O marco constitucional mais importante para a aposentadoria especial foi a Constituição Federal de 1988, que garantiu expressamente no seu artigo 201, §1º uma aposentadoria diferenciada para quem exerce atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física (Brasil, 1988). O marco normativo demandou a necessidade de regulamentação por lei, o que se deu por meio da Lei nº 8.213/91 (Brasil, 1991).

As Constituições Federais anteriores a 1988 tiveram previsões sobre a concessão de aposentadorias, mas não houve garantia especial previdenciária ao trabalhador exposto a agentes nocivos. No próximo tópico, destacaremos as principais modificações, nos textos constitucionais vigentes no Brasil, em diferentes momentos históricos e sociais, que tratam do direito à Seguridade Social.

2.3 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL

A formação do direito à Seguridade Social no Brasil ocorreu de maneira gradual, acompanhando as transformações institucionais, políticas e sociais do Estado brasileiro ao longo de sua história constitucional. As primeiras Constituições limitaram-se a referências pontuais à assistência e à proteção de determinados grupos, sem a estruturação de um sistema previdenciário propriamente dito.

Com o passar do tempo, especialmente a partir do século XX, observa-se a ampliação da tutela social, com a incorporação progressiva de direitos previdenciários e trabalhistas no texto constitucional. Na Constituição Federal de 1988, observa-se que o Direito à Seguridade

Social passou a ter o *status* de direito fundamental, consolidando um modelo baseado nos princípios da universalidade, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana.

Este tópico realiza uma análise da evolução constitucional, a partir da qual permite-se compreender os fundamentos normativos que sustentam a previdência social contemporânea, bem como o surgimento e a consolidação da aposentadoria especial no ordenamento jurídico brasileiro (Castro; Lazzari, 2024).

2.3.1 Constituição de 1824

A proteção social inserta no bojo da Constituição de 1824, na lição de Ruy Carlos Machado Alvim (2009, p. 33), “não teve maiores consequências práticas, sendo apenas um reflexo do preceito semelhante contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, a qual, o artigo 23, qualificava estes ‘socorros públicos’ como ‘dívida sagrada’”.

2.3.2 Constituição de 1891

A primeira da República foi, também, a primeira a mencionar a palavra “aposentadoria”, embora não tratasse da aposentadoria especial, mas sim de uma aposentadoria para funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da nação. Conforme o texto constitucional: “Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionarios publicos em caso de invalidez no serviço da Nação.” (Baleeiro, 2012, p. 83).

2.3.3 Constituição de 1934

Representou um avanço significativo na legislação previdenciária ao estabelecer direitos como aposentadoria por invalidez, com vencimentos integrais e benefícios por acidentes de trabalho para funcionários públicos, além de limitar os vencimentos de aposentadoria ao valor da atividade (Castro; Lazzari, 2024).

2.3.4 Constituição de 1946

Importante para o direito previdenciário por ter introduzido a expressão “previdência social” pela primeira vez na legislação, estabelecendo um direito mais universal e consolidando um conjunto de preceitos trabalhistas e sociais, como o salário-mínimo e o repouso semanal

remunerado, que serviram de base para o desenvolvimento futuro do sistema previdenciário brasileiro (Castro; Lazzari, 2024).

2.3.5 Constituição de 1967 (e Emenda de 1969)

Não previu a aposentadoria especial, mas esse benefício previdenciário foi regulado no âmbito infraconstitucional pelo Decreto nº 3.807/1960, também chamada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (Castro; Lazzari, 2024).

2.3.6 Constituição de 1988 (CF/88)

Previsão expressa da possibilidade de uma aposentadoria diferenciada e especial para os trabalhadores submetidos a atividades prejudiciais à saúde. Nesse sentido, o artigo 201, §1º garante aposentadoria diferenciada para quem exerce atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física (Brasil, 1988).

A matéria foi regulamentada pela Lei nº 8.213/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social), que detalhou:

- Tipos de agentes nocivos (químicos, físicos, biológicos);
- Critérios para tempo de contribuição especial (15, 20 ou 25 anos);
- Procedimentos para comprovação de atividade especial.

2.3.7 Alterações com a EC nº 20/1998

Tratou com mais ênfase da reforma da previdência social dos trabalhadores da iniciativa privada (RGPS). Além disso, ajustou regras previdenciárias e a idade mínima para algumas aposentadorias. Para a aposentadoria especial, manteve o critério de tempo de contribuição, mas começou a discutir a introdução de idade mínima.

2.3.8 Alterações com a EC nº 103/2019 (Reforma da Previdência)

Trouxe mudança mais recente e significativa, introduzindo a idade mínima para a aposentadoria especial, combinada com o tempo de contribuição. Essa modificação do critério para concessão do benefício com o acréscimo da idade mínima trouxe maior rigidez e limitação do acesso à aposentadoria especial.

A Emenda gerou debates sobre a constitucionalidade e a proteção ao trabalhador, sendo protocolada a ADI nº 6309, que se encontra em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Essa ADI busca reconhecer a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19, o qual prevê um requisito etário para a aposentadoria especial; do §2º do art. 25, que proibiu a conversão do tempo especial em comum; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, que abrange a forma de cálculo do benefício especial (Brasil, 2025b). Todos esses dispositivos constam na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (Brasil, 2019a).

Na esfera infraconstitucional, o Decreto nº 3.807/1960, conhecida como LOPS, foi a primeira a regulamentar um benefício previdenciário para trabalhadores de certas profissões com maior risco, como os que atuavam no setor do petróleo ou para aqueles que sofriam de doenças profissionais (Brasil, 1960). Os critérios eram, fundamentalmente, a exposição a agentes nocivos, a permanência na função e o cumprimento de um determinado tempo de serviço. A LOPS representou um marco na organização da seguridade social no Brasil, não tratando da aposentadoria especial no formato previsto na Lei nº 8.213/1991.

Na década de 1960, o Brasil, em face do crescimento urbano e industrial, precisou reforçar a atenção ao trabalhador e à organização da previdência social e, assim, a LOPS foi promulgada (Brasil, 1960). A Lei visou unificar os institutos previdenciários previstos em diferentes textos normativos, visto que os diversos institutos de aposentadorias e pensões existentes no país acabavam por gerar a fragmentação e desigualdades na cobertura previdenciária.

A Lei Orgânica da Previdência Social foi frequentemente alterada, e, no que interessa a presente análise da (in)constitucionalidade do critério idade mínima, vale ressaltar o disposto na Lei nº 4.130/1962, no Decreto-Lei nº 66/1966, no Decreto-Lei nº 72/1966, na Lei nº 5.440-A/1968 e na Lei nº 5.890/1973.

A Lei nº 4.130/1962 criou a aposentadoria por tempo de serviço, sem idade mínima exigida, em um momento em que a aposentadoria especial ainda não era um benefício individualizado. Já assinala a ideia de que a idade mínima não é critério essencial para concessão de aposentadoria (Brasil, 1962). O Decreto-Lei nº 66/1966 e o Decreto-Lei nº 72/1966 alteraram custeio e benefícios (Brasil, 1966a, 1966b).

A Lei nº 5.440-A/1968 extinguiu o critério da idade mínima da aposentadoria especial (Brasil, 1968). Por sua vez, a Lei nº 5.890/1973 reformou e deu nova redação à LOPS, trazendo nova redação ao artigo que tratava da aposentadoria especial (Brasil, 1973).

A LOPS, em seu artigo 31, dispõe que:

a aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contendo no mínimo 50 anos de idade e 15 anos de contribuições, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo (...) (Brasil, 1960).

Apesar da previsão expressa do critério de idade mínima de 50 anos, essa cláusula foi extinta pela Lei nº 5.440-A/1968. Essa lei foi promulgada quando a LOPS ainda estava em vigor e alterou o artigo 31 do Decreto nº 3.807/1960, suprimindo o requisito da idade mínima do texto legal para a concessão da aposentadoria especial (Brasil, 1968).

A Lei nº 5.890/1973 estabeleceu uma nova redação à LOPS quanto à aposentadoria especial:

Art. 9º (da Lei 5.890/73) – A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 5 anos de contribuições, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, pelo menos, conforme a atividade profissional, em condições que, para efeito, forem consideradas penosas, insalubres ou perigosas, por Decreto do Poder executivo (Brasil, 1973).

Observa-se, pois, que o legislador, em 1973, ao reformular a LOPS e ao lhe dar nova redação, em especial no que se refere a aposentadoria especial, excluiu o critério idade (Brasil, 1973). Assim, se já não havia, desde 1968, a exigência da idade mínima para fins de aposentadoria especial, tal exigência findou em definitivo no ano de 1973.

Ao lado desses diplomas legais, no nível hierárquico de lei, foram editados decretos, que foram reunidos no que se denominou, “Consolidações das Leis da Previdência Social” (CLPS). O primeiro decreto foi promulgado sob o número 77.077, em 1976 (Brasil, 1976). E o segundo, pelo Decreto nº 89.312/1984 (Brasil, 1984).

As denominadas CLPS são uma espécie de códigos legislativos que reuniam e organizavam toda a legislação previdenciária existente, como a Lei Orgânica da Previdência Social e as leis complementares que a regulavam. O objetivo dessas consolidações era apresentar um texto unificado e atualizado da legislação que regia a previdência social no Brasil. Buscava-se facilitar o acesso e a compreensão das normas jurídicas aplicáveis ao sistema público previdenciários.

A Consolidação das Leis da Previdência Social de 1976 reuniu a legislação referente à previdência social urbana até então publicada, incluindo o Decreto nº 3.807/1960 (LOPS). Já a Consolidação das Leis da Previdência Social de 1984 é uma nova edição, mais atualizada, que substituiu a CLPS de 1976, mantendo a reunião da legislação previdenciária em um único documento. A CLPS de 1976, em seu artigo 38, estabeleceu que:

a aposentadoria especial será devida ao segurado que, contando no mínimo 60 contribuições mensais, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que para esse efeito sejam

considerados penosos, insalubres ou perigosos, por decreto do Poder Executivo observado o disposto no art. 127 (Brasil, 1976).

Essa CLPS, quanto à definição de aposentadoria especial, repetiu o disposto na Lei nº 5.890/1973. Contudo, extrapolou a sua competência ao aditar a cláusula e incluir “observado o disposto no art. 127”, que trata da exigência de limite mínimo de idade (Brasil, 1976). Essa extrapolação de competência merece crítica, posto que um Decreto-Lei, que é a natureza jurídica da denominada CLPS, não poderia alterar ou modificar uma lei.

Por ter uma posição hierarquicamente inferior à lei, um Decreto-Lei não possui força normativa para alterar disposições legais, criar ou revogar direitos, nem inovar na ordem jurídica. Sua principal função é regulamentar e detalhar o que já foi ditado por uma lei, não podendo, portanto, contradizê-la ou sobrepor-la. Ora, se o objetivo da edição da CLPS foi facilitar o acesso às normativas referentes ao sistema previdenciário brasileiro, seu papel era reunir as leis até então editadas num único corpo jurídico, sem restringir o alcance dos benefícios previdenciários. Assim, o Decreto-Lei não poderia revalidar o artigo 1º da Lei 5.527/68, que foi revogada pela Lei 5.890/73, num verdadeiro efeito repristinatório não autorizado expressamente em lei.

Por sua vez, a CLPS editada em 1984 repete a definição de aposentadoria especial prevista na Lei nº 5.890/1973, mas, indevidamente, fez aditamento acrescentando no seu texto previsão não constante nas leis consolidadas em seu bojo. Analise-se que o Brasil, no ano de 1976, quando da edição da primeira consolidação das leis previdenciárias, estava sob a égide do Ato Institucional nº 5, portanto, com o predomínio das decisões do Poder Executivo em relação do Poder Legislativo, o que de certo modo pode explicar a razão de um Decreto-Lei ter previsto dispositivos legais contrários às leis vigentes.

Parece que as modificações efetivadas pelas CLPS, analisando-se especificamente a aposentadoria especial, não atendiam aos objetivos da sua instituição pelo parlamento brasileiro nos anos de 1960. Tanto que, posteriormente, o Congresso Nacional brasileiro manteve a exclusão do critério de idade mínima para concessão da aposentadoria especial, o que reafirma que a previsão de uma aposentadoria diferenciada. Fundamentada nas condições insalubres a que se submetiam certos trabalhadores, justificava-se a manutenção de critérios diferenciados aos estabelecidos para as aposentadorias comuns.

Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe expressamente no § 1º do artigo 201 a possibilidade de uma aposentadoria diferenciada, especial, para os trabalhadores sujeitos a atividades prejudiciais à saúde (Brasil, 1988). Em 1991, a Lei nº 8.213/1991 passou a regulamentar a aposentadoria especial sem prever uma idade mínima para sua concessão

(Brasil, 1991). Ressalta-se que o projeto de lei que originou a Lei teve como ponto central a regulamentação da aposentadoria especial, destinada a trabalhadores que exercessem atividades em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física (Brasil, 1991).

Os fundamentos da aposentadoria especial, previstos na Lei nº 8.213/1991, estão voltados à proteção de trabalhadores expostos a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física.

- Proteção ao trabalhador exposto a riscos: O principal objetivo é garantir um benefício diferenciado para aqueles que exercem atividades sob condições nocivas, reconhecendo que a exposição prolongada a agentes químicos, físicos ou biológicos acelera o desgaste físico ou mental. A legislação busca compensar esse risco à saúde por meio de uma aposentadoria mais precoce, sem necessidade de atingir a idade mínima exigida para a aposentadoria comum.
- Equidade e justiça social: A aposentadoria especial visa reduzir desigualdades entre trabalhadores em condições normais e trabalhadores expostos a riscos. Assim, o segurado exposto a agentes nocivos pode se aposentar mais cedo, mesmo com tempo de contribuição menor, equilibrando a expectativa de vida laboral em condições adversas
- Prevenção e incentivo à proteção da saúde: Além do caráter previdenciário, a legislação possui função preventiva. Ao estabelecer critérios específicos para a aposentadoria especial, incentiva os empregadores a adotarem medidas de proteção no ambiente de trabalho, já que o reconhecimento de atividades insalubres ou perigosas depende de comprovação por meio de Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), perícia ou documentação técnica equivalente.

A Lei nº 8.213/1991 buscava, portanto, dar cumprimento ao princípio da dignidade da pessoa humana e da proteção à saúde do trabalhador, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, buscando garantir condições justas de trabalho e aposentadoria proporcional ao risco. Logo, o fundamento central da aposentadoria especial na Lei nº 8.213/1991 foi compensar o trabalhador pelo desgaste físico ou mental causado por condições nocivas. Para tanto, garantiu uma aposentadoria mais cedo e sem idade mínima, mas com critérios técnicos e objetivos claros para garantir justiça e prevenção (Brasil, 1991).

Critérios objetivos para concessão:

- Tempo de exposição: normalmente 15, 20 ou 25 anos, dependendo do grau de risco.
- Comprovação do agente nocivo: exigência de laudo técnico ou perícia que identificasse os riscos.

- Documentação formal: formulários e registros previdenciários específicos (como o Perfil Profissiográfico Previdenciário).

A partir de uma análise da evolução legislativa sobre o sistema previdenciário brasileiro, observa-se que a instituição da aposentadoria especial teve como objetivo social e político precípuos proteger o trabalhador dos impactos nocivos decorrentes de um labor em local insalubre, ou seja, visou a proteção à saúde do trabalhador. Os trabalhadores em ambientes insalubres têm expectativa de vida laboral menor, motivo pelo qual a aposentadoria especial é um mecanismo para compensar o desgaste precoce.

A Reforma Previdenciária, ao estabelecer a idade mínima como critério obrigatório para concessão desse benefício previdenciário, parece violar princípios constitucionais e direitos fundamentais do trabalhador. Estabelecida por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, esta adotou o critério financeiro acima do caráter puramente protetivo da aposentadoria especial. Ao estabelecer a idade mínima obrigatória via sistema de pontos, alterando o cálculo do benefício com o único intuito de equilibrar as contas públicas, acabou por descaracterizar a função compensatória desse benefício previdenciário.

A modificação não manteve a visão teleológica do constituinte de 1988, que estabeleceu um sistema de seguridade social que protegesse os cidadãos contra os riscos sociais, incluindo o direito à aposentadoria, com a introdução de regras diferenciadas para atividades prejudiciais à saúde ou integridade física, como a aposentadoria especial, conforme previsto no artigo 201, § 1º (Brasil, 1988).

Essa diferenciação buscou assegurar uma proteção mais justa e adequada a trabalhadores expostos a agentes nocivos, garantindo a sua saúde e qualidade de vida no futuro. Com isso, a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 buscou reformular o Estado e criar um novo arcabouço social e econômico.

Contudo, a Reforma Previdenciária parece não ter considerado a preocupação do constituinte de 1988 em promulgar uma Constituição Federal com forte cunho social e cidadão. Não considerou o que se determinou constitucionalmente como a organização de um sistema de seguridade social fundamentado nos riscos sociais.

Em face das alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103 com relação à aposentadoria especial, foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores de Indústria (CNTI), a ADI 6309, que busca o reconhecimento de sua inconstitucionalidade no que tange (a) à exigência de cumprimento de idade mínima (pontos ou idade – art. 19, § 1º, I, alíneas a, b e c, da EC nº 103/2019); (b) à vedação da conversão de tempo especial em comum

(art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019); e (c) à alteração na forma de cálculo de tal benefício (art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019). Gerou-se, com a Reforma Previdenciária, uma tensão entre a sustentabilidade financeira e a proteção à saúde e dignidade humana do trabalhador sujeito a condições especiais de trabalho.

De acordo com o Ministro Fachin, em seu voto na ADI 6309:

é obrigação do Estado estabelecer uma idade de aposentação que leve em conta os riscos de trabalhos insalubres e também a capacidade de trabalho das pessoas mais velhas. Noutras palavras, se não é possível falar que a simples instituição de uma idade mínima para a aposentadoria especial, por si só, viola o direito à seguridade social, haverá ofensa à Constituição (e ao núcleo essencial desse direito fundamental) sempre que a instituição de idade estiver dissociada de medidas que promovam a extensão com dignidade da capacidade laboral (Brasil, 2025b).

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que se faz necessária uma maior reflexão sobre as alterações dos critérios para a concessão da aposentadoria especial, realizadas pela Reforma Previdenciária de 2019.

3 A APOSENTADORIA ESPECIAL NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

3.1 A APOSENTADORIA ESPECIAL COMO DIREITO SOCIAL

Segundo Silva (2004), os direitos sociais são dimensões dos direitos fundamentais do homem, consistindo em prestações positivas proporcionadas pelo Estado, de forma direta ou indireta. Seriam direitos enunciados em normas constitucionais, tendo por objetivo proporcionar melhores condições de vida aos mais vulneráveis. Portanto, os direitos sociais tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

De acordo com a teoria das gerações ou dimensões idealizadas pelo jurista francês, Karel Vasak (1979 *apud* Ramos, 2021), os direitos sociais estão inseridos na segunda geração de direitos humanos⁴. Esses direitos são frutos das lutas sociais na Europa e na América, sendo seus marcos a Constituição mexicana de 1917 (que regulou o direito ao trabalho e à previdência social), a Constituição alemã de Weimar de 1919 e o Tratado de Versailles, que criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Os direitos humanos de segunda geração representam uma modificação do papel do Estado, passando a exigir-lhe um papel mais ativo, além de mero fiscal da lei. Como surgem de movimentos sociais sob a influência da doutrina socialista, os direitos sociais “consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade ou até mesmo a abstenção de agir pelo Estado” (Ramos, 2021, p. 68).

No Brasil, a primeira Constituição a inserir em seu texto os direitos sociais foi a Constituição de 1934. Os direitos sociais na CF/1934 foram inseridos no capítulo da ordem econômica e social (Brasil, 1934). Já na CF/1988, passa a ter um capítulo específico – Direitos Sociais (artigos 6º a 11) no Título II (“Direitos e Garantias Fundamentais”) (Brasil, 1988). O artigo 6º da CF/1988 diz que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência social, a proteção à maternidade, e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (Brasil, 1988).

Por sua dimensão de direito fundamental, os direitos sociais possuem características inerentes aos direitos humanos, como a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência,

⁴ Cada geração foi associada, na Conferência proferida por Vasak (1979 *apud* Ramos, 2021), a um dos componentes do dístico da Revolução Francesa: “*liberté, égalité et fraternité*” (liberdade, igualdade e fraternidade). Assim, a primeira geração seria composta por direitos referentes à liberdade; a segunda geração retrataria os direitos que apontam para a “igualdade”, finalmente a terceira geração seria composta por direitos atinentes à solidariedade (“fraternidade”).

a unidade, a não exaustividade, a imprescritibilidade, a indisponibilidade e a proibição ao retrocesso. O artigo 5º, § 2º do texto constitucional consagrou o princípio da não exaustividade dos direitos sociais, ou seja, é permitido extrair novos direitos sociais decorrentes de princípios bem como de tratados internacionais celebrados pelo Brasil. Conforme o artigo 5º, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988).

Essa abertura dos direitos fundamentais, ou seja, a sua não exaustividade, possibilita que novos direitos fundamentais possam ser reconhecidos, já que o rol de direitos previstos na Constituição Federal e tratados internacionais é meramente exemplificativo. Em razão da fundamentalidade desses direitos para a vida digna de homem, novos direitos podem surgir na medida em que as necessidades sociais exijam. Observa-se, pois, que é possível a inserção de novos direitos sociais, como se verificou na EC nº 26/2000, que inseriu o direito à moradia no texto constitucional, e, na EC nº 64/2010, que introduziu o direito à alimentação (Brasil, 2000, 2010).

Apesar dessa previsão de abertura dos direitos fundamentais, a proibição do retrocesso, também chamada de “efeito cliquet” ou *entrenchment*, traz limitações a inovações em matéria de direitos sociais. No âmbito dos direitos sociais, costuma-se utilizar a terminologia proibição ao retrocesso social, que consiste na preservação do mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, de modo que não pode haver supressão de normas jurídicas garantidoras desses direitos ou, até mesmo, a diminuição de seu alcance.

A proibição ou vedação ao retrocesso social foi pauta de discussões sobre a Reforma Previdenciária em 2017. Questionava-se se as alterações nas regras para a concessão da aposentadoria não estariam violando a vedação ao retrocesso social, especialmente em face da inexistência ou insuficiência de regras de transição adequadas aos que já estavam vinculados ao sistema previdenciário.

Mais uma vez, parece se estar diante de uma violação à vedação ao retrocesso social ou à segurança jurídica, quando a aposentadoria, como direito social, sofreu alterações nos seus critérios concessivos constitucionalmente estabelecidos, através da Reforma Previdenciária de 2019. Essas questões serão objeto de análise no próximo subcapítulo.

3.2 A APOSENTADORIA ESPECIAL COMO DIREITO SOCIAL

Alvim Ribeiro (2025, p. 23) ressalta a importância da reflexão e do debate que ainda está por vir no tema da aposentadoria especial quanto às alterações efetivadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que deixou “a futura regulamentação da aposentadoria especial a cargo de lei complementar”.

As alterações introduzidas pela Reforma Previdenciária, sobretudo no que diz respeito à fixação de uma idade mínima necessária para a concessão do benefício previdenciário especial, causam preocupação. Isso porque, as alterações tendem a ser prejudiciais aos trabalhadores sujeitos a atividades com exposição a agentes nocivos prejudiciais à saúde ou à sua integridade física.

Ao autorizar, no seu artigo 201, § 1º, critérios diferenciadores de idade e tempo de contribuição para concessão de benefícios previdenciários, a CF/88 resguarda a saúde de trabalhadores que laboraram ou laboram em atividades que afetam sua saúde. Assim, a Constituição compensou o desgaste e os danos do tempo de trabalho insalubre, com redução do tempo de contribuição e com a dispensa do requisito idade mínima para concessão de aposentadoria especial. Vislumbra-se que essas modificações podem ser analisadas com um mecanismo de redução da proteção previdenciária já conferida pelo Estado brasileiro ao cidadão, ou seja, despertar discussão sobre a existência de violação ao princípio da vedação ao retrocesso.

Lima e Martinez (2019), em seu artigo “A reforma previdenciária em face do princípio da vedação ao retrocesso social”, fizeram reflexões sobre as mudanças no sistema previdenciário pretendidas pela proposta da Reforma da Previdência. A análise foi feita em agosto de 2019, período anterior à aprovação da EC nº 103/2019, o que já demonstrava a importância da discussão da temática de alterações constitucionais sobre o prisma da existência de retrocesso social.

Ainda que tais modificações não atinjam aqueles que já preencheram todos os requisitos exigidos pela lei vigente para concessão do benefício, nem atinjam os benefícios concedidos, ou seja, ainda que a reforma respeite o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, ela pode ser vista com um mecanismo de redução da proteção conferida pelo Estado brasileiro ao seu cidadão, o que desperta o debate acerca da existência de retrocesso social (Lima; Martinez, 2019, p. 257).

Entendem, ainda, os autores, que “a discussão relativa à existência de retrocesso social tem lugar quando se cogita a restrição de direitos a prestações sociais estabelecida pela Constituição e já confirmadas em legislação ordinária” (Lima; Martinez, 2019, p. 257). A Constituição brasileira de 1988, ao consagrar a Previdência Social com um direito fundamental no *caput* do seu artigo 6º, além de reconhecer a obrigatoriedade do Estado em promover e

efetivar esse direito social, reconhece a necessidade de sua compreensão, interpretação e aplicação como cláusula pétrea, como norma jurídica vinculante.

A inclusão dos direitos sociais no rol das chamadas cláusulas pétreas traduz-se em medida extrema, pois impede a adaptação das prestações oferecidas no âmbito da Seguridade Social às modificações econômicas e sociais ocorridas. O princípio da vedação ao retrocesso não impede peremptoriamente mudanças e adaptações nos direitos a prestações, apenas condiciona a validade das modificações a uma filtragem constitucional, calcada, sobretudo, no princípio da proporcionalidade (Lima; Martinez, 2019, p. 257).

Ainda que a proibição do retrocesso não represente uma vedação absoluta, condições devem ser observadas para que haja eventual diminuição na proteção normativa de um direito.

São elas:

- 1) Justificativa também de estatura jusfundamental.
- 2) A diminuição supere o crivo da proporcionalidade.
- 3) Preservação do núcleo essencial do direito envolvido (Ramos, 2021).

Analisando-se essas condições, verifica-se que a preservação do núcleo essencial do direito à aposentadoria especial não foi resguardada. A fixação de critérios diferenciados para a concessão desse benefício previdenciário, previstos constitucionalmente, foi violada. A essência de sua previsão diferenciada decorre da necessidade de compensação da exposição do trabalhador a condições nocivas à sua saúde. Ao se estabelecer uma idade mínima, viola-se o núcleo essencial desse direito. Observa-se, ainda, que a diminuição da garantia constitucional não guardou a relação com o princípio da proporcionalidade. Esse princípio tem estreita relação com os direitos sociais, já que busca equilibrar a intervenção estatal em determinados direitos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade é, portanto, um mecanismo para aplicação de direitos fundamentais quando estão em situação de limitação, concorrência ou conflito entre si. Ressalte-se que ele não se limita a uma atividade de fiscalização e proibição do excesso aos atos estatais de restrição a direitos fundamentais. Em verdade, há outras dimensões para sua aplicabilidade, quais sejam, como mecanismo de promoção de direitos e como mecanismo de ponderação em um conflito de direitos.

No âmbito desta monografia, entretanto, interessa-nos compreendê-lo em sua dimensão como instrumento para combater os excessos das restrições a direitos impostos por leis e atos administrativos. Esses excessos decorrentes da intervenção estatal podem ser resultado de conduta imputável a qualquer Poder do estado: seja lei, seja ato administrativo ou decisão judicial.

A doutrina e a jurisprudência habitualmente decompõem o princípio da proporcionalidade em três elementos (também denominados subprincípios ou subcritérios), a saber: a adequação das medidas estatais à realização dos fins propostos, a necessidade de tais medidas e, finalmente, a ponderação (ou equilíbrio) entre a finalidade perseguida e os meios adequados para sua consecução (proporcionalidade em sentido estrito). Na aplicação da proporcionalidade, esses elementos são utilizados em momentos distintos e sucessivos. Se não houver o atendimento a um determinado elemento, nem se analisa o elemento seguinte, ou seja, não superado um primeiro elemento, o ato é considerado desproporcional (Ramos, 2021).

A doutrina e a jurisprudência têm decomposto o princípio da proporcionalidade em três elementos denominados subprincípios ou subcritérios: a adequação das medidas estatais à realização dos fins propostos, a necessidade de tais medidas e a ponderação (ou equilíbrio) entre a finalidade perseguida e os meios adotados para sua consecução

A aplicação da proporcionalidade, como condição para flexibilização da vedação ao retrocesso social, no caso ora em estudo, requer uma verificação conjunta com os motivos ensejadores da Reforma Previdenciária de 2019. Em tese, os motivos ensejadores dessa Reforma visavam garantir a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.

O primeiro subprincípio a ser investigado é o da adequação da medida estatal à realização dos fins propostos, ou seja, verificar se a adoção de idade mínima como critério obrigatório à concessão da aposentadoria especial resulta na realização do objetivo perseguido. Uma pergunta deve ser feita para verificação desse elemento da adequação (idoneidade): a adoção do critério da idade mínima é apta para atingir a finalidade pretendida pela Reforma Previdenciária de 2019?

Adotar uma idade mínima para a aposentadoria especial, se analisado isoladamente, guarda pertinência lógica com o objetivo almejado pela Reforma, que era o equilíbrio financeiro-atuarial da Previdência Social. O governo federal entendia que o déficit previdenciário era agravado pela modificação da estrutura etária da população brasileira, ou seja, o estudo financeiro atuarial realizado para embasar a Emenda Constitucional, fundamentou-se no processo de envelhecimento da população brasileira e aumento da expectativa de vida, na redução do mercado formal de trabalho e na redução do número de filhos nas famílias brasileiras. Considerando abstratamente o critério idade mínima, a restrição ao direito social é compatível com a finalidade almejada pela constituinte derivado.

Superado o momento de aferição da idoneidade do meio escolhido para restrição de direito fundamental, deve-se analisar o elemento necessidade da medida adotada, também conhecido por intervenção ou ingerência mínima. Nesse ponto, o intérprete deve detectar se a

decisão normativa é indispensável ao fim almejado ou se existem outras medidas passíveis de serem tomadas que resultem na mesma finalidade pretendida. Esse elemento visa, portanto, identificar se é possível adotar uma medida menos restritiva, mas tão eficiente quanto a medida restritiva proposta.

Mister se faz, entretanto, antes de analisar esse subcritério do princípio da proporcionalidade, a realização de uma pesquisa sucinta da Análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6/2019, que deu origem à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Atuária (IBA).

No próximo tópico, será feita uma breve análise de estudos feitos sobre o déficit do sistema previdenciário, que justificaram as modificações nos critérios dos benefícios previdenciários com a Reforma Previdenciária de 2019. A partir dessa investigação, a existência dos demais elementos do princípio da proporcionalidade serão analisados para o fim de verificar a possibilidade da relativização do princípio da vedação do retrocesso social.

3.3 ASPECTOS FINANCEIROS EMBASADORES DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

O objetivo desse tópico não é fazer uma investigação profunda dos aspectos econômico-financeiros e atuariais que fundamentaram a Emenda Constitucional da Reforma Previdenciária, mas trazer os seus principais aspectos. Faz-se necessária essa breve explanação para o objetivo central deste trabalho, que é a análise da constitucionalidade da fixação de uma idade mínima para concessão da aposentadoria especial. A justificativa principal para as modificações no sistema previdenciário em 2019, como já dito, era o seu enorme déficit, que foi agravado pela modificação da estrutura etária da população brasileira, que passa a contar com um número maior de idosos.

O IBA realizou uma análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da PEC nº 6/2019, apresentada pelo Governo Federal. Em seu sumário executivo dispõe que:

O objetivo deste documento é analisar a proposta apresentada pelo Governo Federal no mês de fevereiro/2019, a PEC 6/2019, sob o enfoque atuarial, e apresentar as considerações técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária – IBA sobre o tema, destacando que o Grupo de Trabalho – GT, que trabalhou na elaboração desse documento, ateve-se a uma análise qualitativa, em vista de dois fatores primordiais, isto é: tempo exíguo e indisponibilidade de dados fidedignos, fatores essenciais para abranger qualquer análise quantitativa (IBA, 2019, p. 4).

Para a análise técnica e o estudo financeiro do sistema previdenciário brasileiro, a fim de apresentar justificativas para as alterações paramétricas propostas na referida PEC, a Análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da PEC nº 6/2019 adotou como critérios o processo de

envelhecimento da população brasileira e aumento da expectativa de vida, a redução do mercado formal de trabalho e a redução do número de filhos nas famílias brasileiras. Entendeu-se que “o envelhecimento da população implica maiores custos sobre os programas públicos e privados, podendo torná-los inviáveis num determinado período, quando o número de contribuintes ativos estiver próximo do número de inativos” (IBA, 2019, p. 4).

Nesse documento, os técnicos fazem uma crítica ao texto da PEC nº 6/2019, posto que “questões importantes indicadas para alteração na PEC 6/2019 foram remetidas à criação de Lei Complementar específica, sem apresentação de um texto preliminar para análise concomitante, reduzindo a capacidade de emissão de opinião técnica” (IBA, 2019, p. 4).

Nesse contexto, observa-se que o Governo Federal propôs uma Reforma da Previdência Social brasileira tendo por justificativa as suas dificuldades em manter o sistema previdenciário brasileiro estável. No texto da PEC nº 6/2019, o Governo Federal alega que as dificuldades estão relacionadas à transição demográfica, informalidade e outras questões de nível fiscal, o que comprometeria parcela relevante do PIB para essa finalidade.

A conclusão dessa análise técnica, entre outros pontos sinalizados como fundamentais para o equilíbrio financeiro-atuarial da Previdência Social, é de que a proposta de Reforma da Previdência Social brasileira “se mostra necessária, e, em determinados pontos, até atrasada, quando se observa que a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição se dá abaixo dos 60 anos de idade” (IBA, 2019, p. 54).

Apesar desse entendimento, os técnicos fizeram ressalvas relevantes sobre a ausência de questões importantes que não foram levadas em consideração quando da elaboração do texto da Lei Complementar. Um desses pontos refere-se à ausência de um estudo mais cuidadoso e minucioso sobre o estabelecimento de critérios e parâmetros para a concessão e manutenção de benefícios previdenciários, que, pelo texto da PEC nº 6/2019, estaria violando o disposto no § 1º do artigo 201 da CF/88, o qual autoriza critérios diferenciados para os casos de trabalhadores que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem sua saúde ou sua integridade física.

Pesquisadores da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e da Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário realizaram um estudo aprofundado sobre o déficit da Previdência Social. A auditora fiscal Maria Lucia Fattorelli (2025), em seu texto, “O ‘déficit’ da Previdência é fake”, publicado em 11 de janeiro de 2019, faz severas críticas à Reforma Previdenciária:

O governo tem justificado a PEC 287 por meio de uma conta fake que produz um “déficit” ao comparar o valor arrecadado atualmente com as contribuições sociais ao

INSS – pagas tanto pela classe trabalhadora como empresarial – com todo o gasto com a Previdência Social.

O governo não leva em conta que as pessoas que hoje estão aposentadas efetuaram as suas contribuições no passado, as quais foram usadas para construir Brasília, Ponte Rio–Niterói, a siderúrgica CSN e muitas coisas mais! Cadê o crédito decorrente desse uso dos recursos da Previdência? E onde está escrito que somente trabalhadores(as) e empregadores(as) deveriam financiar a Previdência, sem levar em conta os créditos passados? Em lugar algum!

Evidencia, ainda, que a Previdência Social está inserida na Seguridade Social, juntamente com a Assistência Social e a Saúde, e que essa proteção social é tão importante que os constituintes cuidaram de estabelecer fontes de receitas diversas, pagas por toda a sociedade, conforme previsão do artigo 195 da CF/88 (Fattorelli, 2019).

A Seguridade Social é financiada por toda a sociedade, direta e indiretamente, por meio de contribuições sociais incidentes sobre folha de salários, receita ou faturamento, lucro e receitas de concursos de prognósticos, além de recursos dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entre as contribuições sociais previstas no artigo 195 da CF/88, as estabelecidas no inciso I, alínea “a”, são destinados exclusivamente para o custeio da Previdência Social:

I- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Brasil, 1988).

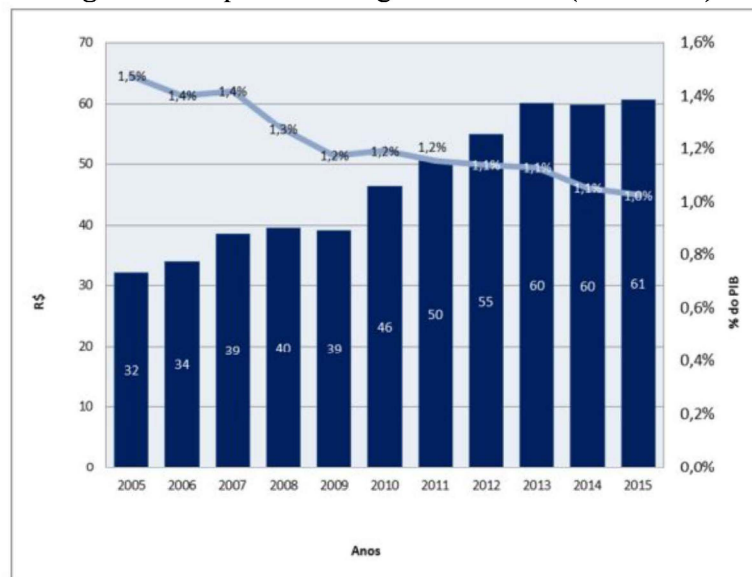
O governo, ao demonstrar o déficit da Previdência Social, tem como base o comparativo entre a arrecadação da contribuição ao INSS paga por empregados e empregadores (sem considerar as demais contribuições que compõem o orçamento da Seguridade Social) e a totalidade dos gastos com a Previdência, ou seja, faz um desmembramento que não tem amparo na Constituição, pois são os trabalhadores os maiores contribuintes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Essa conta distorcida, que compara somente a contribuição ao INSS com os gastos da Previdência, produz a ideia do “déficit”. O artigo 194 da Constituição é claro ao estabelecer a Seguridade Social como um sistema integrado composto pelas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social, ao passo que o artigo 195 trata do financiamento da Seguridade Social por toda a sociedade. Assim, o desmembramento da Previdência Social do orçamento da Seguridade Social afronta o texto constitucional.

Esse é o entendimento de Maria Lucia Fattorelli (2019), que defende que, havendo diversas fontes de custeio da Seguridade Social, e, conseqüentemente para o custeio da Previdência Social, não há que se falar em déficit do sistema previdenciário, pois “quando a

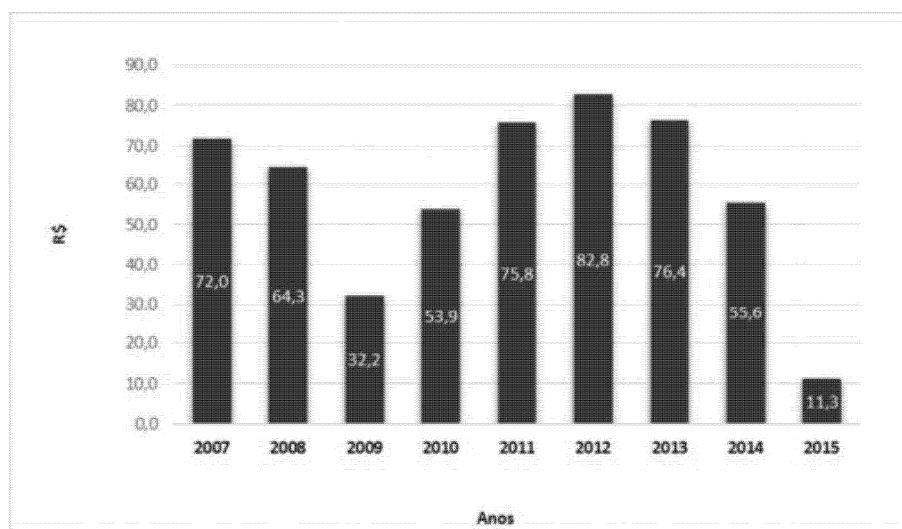
conta é feita honestamente, computando-se todas as fontes de receitas e todas as despesas com a Seguridade Social, verificamos que o discurso do “déficit” é fake!”. Isso porque, não há qualquer previsão constitucional no sentido de que o financiamento da Previdência Social seria arcado somente pelas contribuições ao INSS. Segundo ela, tendo por base os dados oficiais anualmente divulgados pela ANFIP, houve um superávit impressionante entre 1988 e 2015 na Seguridade Social, conforme o Gráfico 1.

Figura 1 – Superávit da Seguridade Social (1988-2015)



Fonte: Miranda, 2019.

Segundo Fattorelli (2019), “em 2016, pela primeira vez, não houve sobra de recursos na Seguridade Social; NÃO por culpa dos direitos sociais, mas SIM pela irresponsabilidade do próprio governo”. Para ela, o governo, “além de conceder desonerações exageradas a diversos setores, errou feio na política monetária e produziu a crise que jogou mais de 13 milhões de pessoas no desemprego, além de 37 milhões de pessoas na informalidade, comprometendo brutalmente a arrecadação ao INSS” (Fattorelli, 2019).

Figura 2 – Total de desonerações da receita

Fonte: Miranda, 2019.

Outra estudiosa sobre o déficit financeiro do sistema previdenciário brasileiro é Denise Gentil, professora e pesquisadora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Gentil (2006) concluiu, na sua tese de doutorado, com o tema “A Política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período de 1990 a 2005”, que o sistema de seguridade social é financeiramente autossustentável, sendo capaz de gerar um volumoso excedente de recursos.

Para a pesquisadora, parcela significativa de receitas da Seguridade Social é desviada para aplicações em outras áreas pertencentes ao orçamento fiscal. Ela defende que há uma manobra contábil no cálculo do déficit apresentado pelo governo, pois contraria o disposto na Constituição de 1988, já que a União apresenta o orçamento da Seguridade Social juntamente com o Orçamento Fiscal e que o art. 165, § 5º da CF/88 estabelece que deve haver a dissociação desses dois orçamentos. A apresentação desses dois orçamentos em conjunto levaria a uma grande dificuldade na identificação da transferência de recursos da Seguridade Social para outras áreas (Gentil, 2006).

Em síntese apertada, para as pesquisadoras não há problema de arrecadação no sistema da Seguridade Social, pois entendem que ele é autossustentável. O problema estaria na falta de transparência nas contas apresentadas pelo governo para justificar o déficit no sistema, como também na ausência de políticas econômicas adequadas que promovam o crescimento econômico do país. Havendo o devido crescimento econômico, aumenta-se a arrecadação estatal, de modo que esse aumento promoveria um equilíbrio financeiro. Portanto, para elas, a capacidade de sustentação futura do sistema previdenciário dependerá de mudanças na política

econômica que impliquem na promoção do crescimento associado a políticas de distribuição de renda.

A análise Técnico-Atuarial dos efeitos da PEC nº 6/2019 feita pelo IBA concluiu que a PEC representava um avanço parcial na busca de sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, mas não uma solução definitiva. Os efeitos positivos dependeriam do comportamento demográfico, do crescimento econômico e da capacidade de o Estado assegurar arrecadação adequada e justa (IBA, 2019).

Síntese da análise Técnico-Atuarial do IBA:

1. Melhoria parcial do equilíbrio atuarial - a reforma contribui para retardar o crescimento do déficit, mas não o resolve estruturalmente.
2. Necessidade de políticas complementares - aumento da formalização do trabalho, crescimento econômico e revisão de benefícios assistenciais.
3. Importância da avaliação permanente - recomenda-se que os regimes previdenciários realizem avaliações atuariais anuais para monitorar a sustentabilidade.
4. Cautela quanto à capitalização - o sistema proposto na PEC não possuía parâmetros técnicos definidos, sendo insuficiente para substituição do modelo solidário.
5. Compromisso com a transparência - o IBA reforçou a importância de disponibilizar dados abertos e confiáveis para auditoria social das contas previdenciárias.

Observa-se, pois, que o embasamento para a Reforma Previdenciária se resumiu unicamente a um estudo financeiro sem uma análise concomitante com aspectos constitucionais dos direitos do trabalhador e o dos direitos sociais.

O estudo feito pelo IBA apontou que, embora fosse necessário o estabelecimento de critérios e parâmetros para concessão e manutenção dos benefícios, visando determinar o devido custo e fonte de custeio e respectivo equilíbrio atuarial, ao remeter a uma lei complementar para regulamentar a matéria, o direito constitucional do segurado também deveria ser considerado em face de inúmeras alterações ao longo da vida laborativa, com regras desconhecidas no momento.

Feita essa avaliação geral dos aspectos financeiros e do custeio do sistema previdenciário, faz-se necessário analisar os custos da aposentadoria especial para a Previdência Social. Inicialmente, cumpre ressaltar que existe financiamento específico para a aposentadoria especial, a chamada contribuição adicional Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), agora chamada de Risco Ambiental do Trabalho (RAT), paga pelos empregadores dos trabalhadores expostos aos agentes nocivos enquanto ativos.

Esse financiamento específico é disciplinado pela Lei nº 9.732/1998, que, em seu art. 2º, alterou o art. 57 da Lei nº 8.213/1991 e dispôs que a aposentadoria especial será financiada com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.213/1991, cujas alíquotas serão acrescidas de 12%, 9% ou 6% (Brasil, 1991).

- 25 anos de atividade especial: A alíquota é de 6%;
- 20 anos de atividade especial: A alíquota é de 9%;
- 15 anos de atividade especial: A alíquota é de 12%.

A contribuição do inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 a que se refere o art. 2º da Lei nº 9.732/1998, incide sobre o SAT, que era de 1%, 2% ou 3% sobre a folha de salários, conforme o grau de risco do estabelecimento (Brasil, 1991). Ela é destinada a custear o pagamento dos benefícios acidentários e decorrentes dos riscos do ambiente do trabalho, podendo ser ampliada ou reduzida, conforme a apuração do Fator Acidentário de Prevenção (FAP).

As empresas são oneradas com o recolhimento deste adicional à contribuição ao SAT para, além de financiar o benefício de aposentadoria especial, que invistam em prevenção, higiene, medicina e segurança do trabalho. O custeio diferenciado decorre de contribuição suportada pelo empregador, especialmente mediante o RAT (antigo SAT) e, principalmente, pelo adicional previsto no art. 57, §6º, da Lei nº 8.213/1991, criado justamente para financiar a aposentadoria especial em razão do maior risco laboral e da concessão em condições diferenciadas em relação à aposentadoria voluntária comum (Brasil, 1991).

Conforme dispõe o art. 57, §6º, da Lei nº 8.213/1991, o custeio da aposentadoria especial é financiado por contribuição adicional, de responsabilidade do empregador, incidente sobre a remuneração do segurado exposto a condições especiais, correspondente a 6%, 9% ou 12%, conforme o tempo de atividade especial exigido para o benefício (25, 20 ou 15 anos, respectivamente) (Brasil, 1991).

A cobrança da contribuição adicional do SAT/RAT depende da comprovação de que uma determinada pessoa exerça as suas atividades mediante exposição a um dos agentes nocivos indicados pelo Executivo (Anexo IV do Decreto nº 3.048/1999), em *limite superior ao de tolerância* (a partir do qual existe o risco de causar prejuízos à saúde), 1) de forma *efetiva* (quando as medidas de controle adotadas pela empresa não são capazes de eliminar ou neutralizar a nocividade – artigo 64, §1º do Decreto nº 3.048/1999) e 2) *permanente* (não ocasional nem intermitente, no qual a exposição ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço – artigo 65 do Decreto nº 3.048/1999) (Brasil, 1999a).

Essas arrecadações tributárias, especialmente a do art. 57, §6º, da Lei nº 8.213/1991, geram recursos específicos para o custeio da aposentadoria especial, o que fragiliza o argumento de inviabilidade financeira do sistema previdenciário para justificar alteração dos critérios concessivos desse benefício. Há, portanto, um prévio custeio legalmente previsto para concessão da aposentadoria especial.

Com objetivo ilustrativo e, visando complementar a exposição teórica desenvolvida neste capítulo, o subcapítulo seguinte apresenta uma sucinta análise gráfica baseada em dados extraídos dos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS), elaborados a partir das informações oficiais do INSS.

Busca-se, por meio da organização e comparação dos dados relativos às concessões de benefícios no âmbito do RGPS, evidenciar a distribuição das principais espécies previdenciárias e identificar padrões estatísticos relevantes, permitindo uma leitura objetiva do comportamento das concessões entre os períodos de 2015-2017 e 2016-2018.

3.3.1 Demonstração gráfica quantitativa de concessão de benefícios previdenciários

Este subcapítulo apresenta uma demonstração gráfica dos benefícios previdenciários concedidos no âmbito do RGPS) com base nos dados oficiais do INSS, extraídos dos AEPS (Brasil, 2026). O objetivo consiste em examinar a distribuição das concessões por espécie de benefício e realizar comparação entre os triênios 2015-2017 e 2016-2018, permitindo identificar padrões estatísticos e variações na estrutura das concessões durante o período analisado.

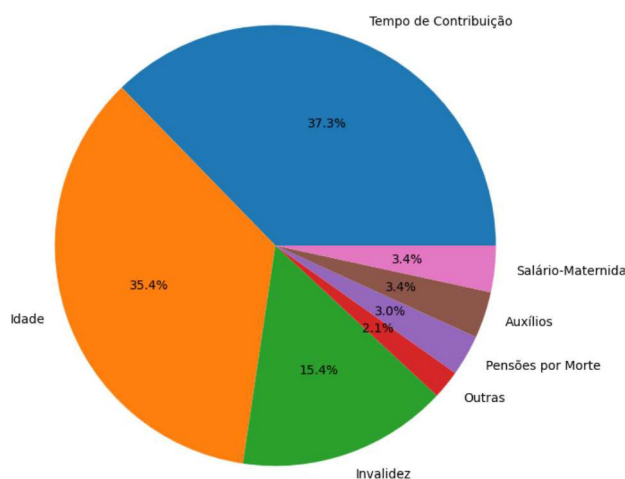
Os dados foram consolidados em planilhas eletrônicas para viabilizar a elaboração de gráficos, especialmente do tipo pizza (distribuição percentual) e comparativos por espécie (quantitativo), considerando as categorias: aposentadorias (por idade, por tempo de contribuição, por invalidez e outras modalidades), bem como benefícios como pensão por morte, auxílios (doença e acidente) e salário-maternidade.

Ressalta-se, metodologicamente, que as figuras apresentadas neste subcapítulo demonstram a distribuição das concessões (quantidade de benefícios concedidos), não se confundindo com a distribuição proporcional das despesas previdenciárias em valores monetários (R\$). Dessa forma, a análise aqui desenvolvida restringe-se ao perfil quantitativo das concessões, conforme os registros oficiais do AEPS/INSS.

3.3.1.1 Período 2015-2017 – Distribuição percentual das concessões

A Figura 3 apresenta a distribuição percentual das concessões de benefícios previdenciários no triênio 2015-2017, evidenciando a composição relativa das espécies analisadas.

Figura 3 – Distribuição percentual das concessões de benefícios previdenciários (2015–2017)



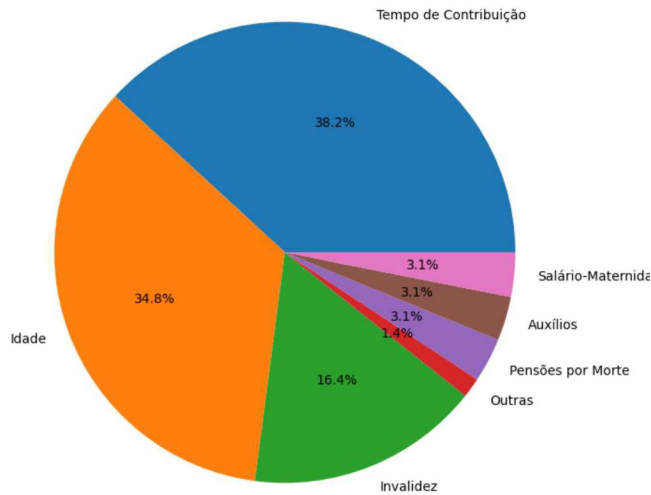
Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil, 2026.

A partir da Figura 3, observa-se que a composição das concessões se concentra, majoritariamente, nas espécies de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, enquanto benefícios como pensão por morte, auxílios e salário-maternidade apresentam participação menor no conjunto das concessões do triênio. A aposentadoria especial aparece como “outros”. Esse resultado demonstra a predominância de benefícios ligados ao ciclo regular de aposentadoria no perfil geral observado, conforme os dados consolidados do AEPS/INSS.

3.3.1.2 Período 2016-2018 – Distribuição percentual das concessões

A Figura 4 demonstra a distribuição percentual das concessões no triênio 2016–2018, permitindo comparação direta com o triênio anterior.

Figura 4 – Distribuição percentual das concessões de benefícios previdenciários (2016–2018)



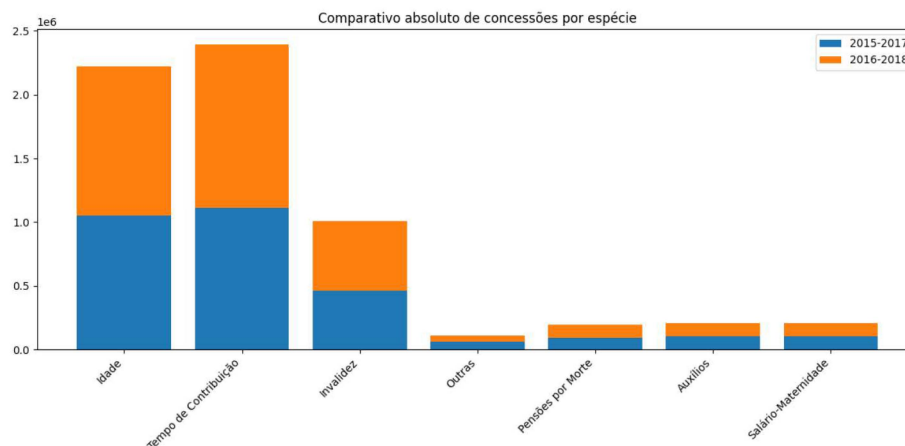
Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil, 2026.

Conforme demonstrado na Figura 4, mantém-se a predominância das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade em relação aos demais benefícios analisados. A comparação visual entre as Figuras 3 e 4 indica que a estrutura geral das concessões por espécie permanece relativamente estável entre os triênios analisados, considerando o recorte e as categorias extraídas do AEPS.

3.3.1.3 Comparativo consolidado (2015-2017 x 2016-2018)

Para aprofundar o exame comparativo, a Figura 5 apresenta a comparação do quantitativo absoluto de concessões por espécie, evidenciando diferenças entre os triênios analisados.

Figura 5 – Comparativo absoluto das concessões de benefícios por espécie (2015–2017 x 2016–2018)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil, 2026.

A Figura 5 evidencia o comportamento quantitativo das concessões por espécie, permitindo observar variações entre os triênios analisados. Dessa forma, o comparativo contribui para a leitura estatística do perfil das concessões do RGPS, oferecendo base documental para a compreensão do comportamento das principais espécies previdenciárias conforme os registros oficiais do AEPS/INSS.

A partir da demonstração gráfica e da análise quantitativa das concessões de benefícios previdenciários no RGPS, com base nos dados do AEPS/INSS, observa-se que a estrutura das concessões se mantém relativamente estável entre os triênios 2015-2017 e 2016-2018, com predominância expressiva das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, em comparação às demais espécies (Brasil, 2026).

Nesse contexto, embora a presente análise se restrinja ao quantitativo de concessões (e não ao impacto financeiro em valores monetários), os resultados permitem inferir um aspecto relevante: a aposentadoria especial representa parcela significativamente menor no conjunto geral de benefícios concedidos, aparecendo de forma residual quando comparada às espécies majoritárias. Tal constatação sugere que, ao menos sob o prisma estatístico da quantidade, a aposentadoria especial não aparenta produzir impactos estruturais relevantes no volume de concessões do sistema previdenciário, sendo improvável que represente, isoladamente, a principal causa de desequilíbrio orçamentário do RGPS.

Evidentemente, a mensuração mais adequada dos impactos previdenciários e fiscais demandaria análise complementar sobre o custo agregado em reais e a duração média dos benefícios, o que extrapola os limites metodológicos deste subcapítulo. Ainda assim, a baixa incidência quantitativa identificada constitui um indicativo importante de que as concessões de aposentadoria especial são numericamente inferiores às aposentadorias ordinárias, o que reforça a percepção de seu baixo impacto relativo no orçamento previdenciário, ao menos no recorte analisado.

Dessa forma, a imposição de regras excessivamente severas para restringir a concessão da aposentadoria especial, com o objetivo exclusivo de reduzir sua incidência, não se mostra como solução adequada, sobretudo quando considerada a finalidade protetiva desse benefício. Isso porque, do ponto de vista jurídico-constitucional, trata-se de prestação vinculada a critérios diferenciados autorizados pela Constituição, relacionada à tutela da saúde do trabalhador e à lógica de proteção social, dialogando com princípios como a dignidade da pessoa humana e a vedação ao retrocesso social.

Assim, tanto pela perspectiva normativa quanto pela evidência quantitativa aqui apresentada, há evidências de que o caminho mais adequado para o sistema previdenciário não reside no enrijecimento indiscriminado da aposentadoria especial, mas sim na adoção de medidas compatíveis com sua natureza protetiva e com os dados concretos de sua participação no conjunto das concessões.

Concluindo a análise iniciada no subcapítulo 3.2, no qual se fizeram necessária algumas ponderações sobre os fundamentos financeiros ensejadores da Reforma Previdenciária de 2019, a partir do princípio da proporcionalidade, especificamente no subcritério do elemento necessidade da medida adotada, também conhecido por intervenção ou ingerência mínima, pode-se indicar que a decisão normativa (estabelecer critérios de idade mínima à aposentadoria especial) não é indispensável ao fim almejado pelo Estado.

O estudo feito pelo IBA, como já mencionado, ponderou que, ainda que seja necessário o estabelecimento de critérios e parâmetros para concessão e manutenção dos benefícios, visando determinar o devido custo e fonte de custeio e respectivo equilíbrio atuarial, não houve uma adequada análise dos impactos da medida no direito constitucional do segurado, o qual também deveria ser considerado em face de inúmeras alterações ao longo da vida laborativa, com regras desconhecidas no momento (IBA, 2019).

Além disso, há estudos científicos que entendem que o sistema previdenciário não estaria deficitário. Esse ponto não é objeto do presente trabalho, mas se destaca como demonstração que não há uma unanimidade entre os pesquisadores sobre o assunto acerca do déficit previdenciário.

Os gráficos com quantitativos das aposentadorias especiais concedidas no período de 2025-2019 trazem indícios do baixo número de concessões desses benefícios previdenciários, que pode indicar baixo impacto orçamentário na Previdência Social. Observa-se, assim que o princípio da proporcionalidade foi violado na medida que a decisão normativa adotada não é indispensável ao fim almejado pelo Estado, ou seja, que outras medidas poderiam ter sido normatizadas para o fim de obter o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6309 E AS MUDANÇAS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (2019) NA APOSENTADORIA ESPECIAL

O Supremo Tribunal Federal deve decidir, em 2026, três processos que irão trazer impactos relevantes nos pilares da Previdência Social no Brasil. Refere-se a decisões em ações que questionam o cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente, as regras da aposentadoria especial e da isenção de contribuição previdenciária para servidores aposentados com doenças graves.

No contexto do presente estudo, interessa analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6309 que foi protocolada no STF pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria em 4 de fevereiro de 2020. A ADI visa questionar a constitucionalidade da exigência de idade mínima para a aposentadoria especial; a vedação de conversão do tempo especial em tempo comum para períodos trabalhados após a promulgação da EC; e a mudança na forma de cálculo da aposentadoria especial para o tempo de serviço anterior à reforma, requisitos legais introduzidos pela Reforma Previdenciária de 2019 (Brasil, 2025b).

O início do julgamento da ADI nº 6309 ocorreu em 17 de março de 2023, tendo por relator o Ministro Roberto Barroso. No momento da escrita desta monografia, o julgamento da ADI no STF encontra-se suspenso, após um pedido de vista conjunta dos ministros Dias Toffoli e André Mendonça, em 18 de dezembro de 2025. O julgamento foi suspenso com 3 votos a favor da constitucionalidade e 2 votos contra. Votaram pela constitucionalidade dos novos critérios estabelecidos pela Reforma Previdenciária relativos à concessão da aposentadoria especial, os ministros Luís Roberto Barroso (Relator aposentado), Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (aposentada) votaram pela inconstitucionalidade, alegando que as alterações enfraquecem a proteção da aposentadoria especial (Brasil, 2025b).

Observa-se no voto do Relator da ADI nº 6309, o Ministro Roberto Barroso, que sua análise está dividida nos três temas questionados:

1. Constitucionalidade da idade mínima

O Ministro Barroso defende a constitucionalidade da fixação de idades mínimas para a aposentadoria especial (art. 19, § 1º, I, da EC nº 103/2019), com base nos seguintes argumentos:

- Sustentabilidade do sistema: o principal objetivo é evitar a saída prematura de trabalhadores do mercado e a sobrecarga do sistema previdenciário com o pagamento de benefícios por períodos excessivamente longos (Brasil, 2025b).
- Aumento da expectativa de vida: dados previdenciários demonstram que a duração média das aposentadorias especiais dobrou (de 14 para 28 anos) entre 2000 e 2018, e a idade média de falecimento dos beneficiários aumentou de 67 para 79 anos. Isso indica que os aposentados nesta modalidade não vivem menos que os demais (Brasil, 2025b).
- Alinhamento internacional: a exigência de idade mínima para aposentadorias em condições especiais é uma tendência global, já adotada em diversos países, como Alemanha e Chile (Brasil, 2025b).
- Princípio da solidariedade: o sistema previdenciário é solidário, de modo que a aposentadoria antecipada de um segurado onera os demais, tornando a fixação de uma idade mínima uma medida de justiça para com todo o coletivo de contribuintes (Brasil, 2025b).

2. Vedação à conversão de tempo especial em comum

A proibição de converter o tempo de trabalho exercido em condições especiais para tempo comum (art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019) é considerada constitucional pelos seguintes motivos:

- Opção legislativa legítima: embora a conversão não seja considerada “tempo ficto”, sua vedação é uma escolha legítima do Poder Constituinte Derivado para restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema (Brasil, 2025b).
- Alteração do status constitucional: a partir da EC nº 103/2019, a Constituição deixou de impor um dever de criar critérios diferenciados, passando a prever uma possibilidade. Com isso, a contagem diferenciada deixou de ser um direito subjetivo do segurado. O próprio STF já reconheceu essa mudança no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.014.286 (Brasil, 2020). A tese de repercussão geral fixada no Tema 942 (RE 1.014.286) foi a seguinte:

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 do art. 40, § 4º, da CRFB, 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 públicos, não é mais automático, sendo necessário observar a legislação correspondente de cada ente federativo (Brasil, 2020).

- Modulação dos efeitos: a vedação se aplica apenas para o futuro (efeitos prospectivos). O tempo de trabalho especial exercido até a data da promulgação da emenda continua podendo ser convertido, respeitando assim o direito adquirido e as expectativas legítimas dos trabalhadores (Brasil, 2025b).
- Existência de outras formas de compensação: a exposição a agentes nocivos pode ser compensada por outros meios, como o adicional de insalubridade e a implementação de normas de saúde e segurança do trabalho, conforme previsto no art. 7º da Constituição (Brasil, 2025b).

3. Constitucionalidade da forma de cálculo

Por fim, a alteração na forma de cálculo dos proventos da aposentadoria especial (art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019) é tida como constitucional, pois:

- Inexistência de prejuízo: a afirmação de que o trabalhador em condições especiais receberá um valor menor que os demais são improcedentes. As regras de cálculo foram unificadas, com uma exceção, que é, na verdade, mais benéfica para quem se expôs a agentes nocivos (Brasil, 2025b).
- Contribuição adicional é da empresa: O argumento de que o segurado contribuiu com um valor maior é equivocado. A contribuição adicional para o financiamento da aposentadoria especial (SAT/RAT) é uma obrigação exclusiva do empregador, não do empregado. Esse valor adicional pago pela empresa se justifica justamente porque a aposentadoria especial, mesmo com idade mínima, ainda é concedida antes da voluntária (Brasil, 2025b).

Em suma, o Ministro Barroso conclui que as alterações promovidas pela Reforma da Previdência na aposentadoria especial não violam cláusulas pétreas, representando uma decisão política legítima do Congresso Nacional para garantir a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social. O voto do Ministro fundamentou-se em dados administrativos do próprio sistema previdenciário brasileiro, registrando a idade em que as pessoas se aposentaram e a idade em que os benefícios cessaram por óbito. É um dado quantitativo sobre a duração do benefício e a longevidade do beneficiário. Contudo, o voto não apresentou dados concretos do impacto financeiro da concessão de aposentadoria especial dentro do sistema previdenciário e

sua efetiva contribuição financeira para o déficit. Além disso, não analisou, com maior profundidade, a lógica original do Constituinte de 1988 x a lógica atuarial da EC nº 103/2019 (Brasil, 2025b).

1. A visão original (protetiva e compensatória): o constituinte de 1988, ao prever critérios diferenciados para a aposentadoria especial, não se baseou apenas na premissa de que esses trabalhadores morreriam mais cedo. O pilar central era a proteção à saúde e à integridade física. A ideia era compensar o maior desgaste sofrido ao longo da vida laboral e, fundamentalmente, retirar o trabalhador mais cedo do ambiente nocivo para preservar a saúde que lhe restava. A aposentadoria antecipada funcionava como uma medida de saúde pública e dignidade humana, reconhecendo que o custo do trabalho em condições especiais não era apenas financeiro, mas físico e biológico. O constituinte de 1988 não estava primariamente preocupado com o equilíbrio financeiro, mas sim em estabelecer um Estado de Bem-Estar Social que protegesse a dignidade do trabalhador.

2. A visão da Reforma (atuarial e financeira): o argumento do Ministro Barroso, alinhado ao espírito da EC nº 103/2019, desloca o eixo da discussão. Ele parte de uma lógica predominantemente atuarial e financeira, focada na sustentabilidade do sistema previdenciário.

Sob essa ótica, os pontos são:

- Finalidade da aposentadoria: a aposentadoria é vista como um seguro social para substituir a renda na velhice, quando a capacidade para o trabalho diminui.
- Impacto no sistema solidário: Se um grupo se aposenta muito mais cedo (aos 49 anos, em média, como citado no voto), mas vive tanto quanto os demais (idade de falecimento aos 79 anos), ele passa um tempo desproporcionalmente longo recebendo o benefício (28 anos, em média) em comparação com o tempo que contribuiu. Em um regime de repartição, onde os ativos financiam os inativos, isso gera um desequilíbrio que onera todos os outros segurados.
- O foco nos dados de longevidade: o uso do dado sobre o aumento da expectativa de vida não serve para negar o desgaste, mas para quantificar o impacto financeiro da regra antiga. O argumento é: “o sistema não foi desenhado para pagar aposentadorias por 30 anos ou mais” (Brasil, 2025b).

Destaque-se que o debate ideal, do ponto de vista da saúde do trabalhador, exigiria estudos comparativos entre a expectativa de vida saudável e a prevalência de doenças crônicas

e incapacidades entre trabalhadores expostos a agentes nocivos e a população em geral. A argumentação do voto que prevaleceu, contudo, não se aprofundou nessa análise de saúde comparada. Ela se concentrou no fato de que a aposentadoria especial, sem um requisito de idade mínima, se tornou um “privilégio” com alto custo para o sistema, especialmente diante do envelhecimento geral da população (Brasil, 2025b).

Observa-se que houve uma reponderação de princípios constitucionais. Antes da Reforma Previdenciária, o princípio da proteção à saúde do trabalhador (art. 7º, XXII) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) tinham um peso maior na interpretação das regras da aposentadoria especial. Depois da EC nº 103/2019, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201, caput) ganhou preponderância. O Congresso Nacional, ao aprovar a Emenda, fez uma escolha política de que a sustentabilidade do sistema era mais urgente, e o STF, no voto do Ministro Barroso, validou essa escolha como uma opção legítima do legislador, que não fere cláusulas pétreas.

A escolha política de priorizar a sustentabilidade do sistema previdenciário foi o pilar da Reforma da Previdência, conforme explicitado pelo Poder Executivo na Exposição de Motivos que acompanhou a PEC nº 6/2019. O documento alertava para um 'ritmo insustentável de crescimento das despesas com previdência' (BRASIL, 2019), justificando as duras medidas como essenciais para garantir a solvência do sistema para as futuras gerações (Brasil, 2019b).

O Ministro Barroso utiliza dados estatísticos do próprio governo para demonstrar o impacto financeiro da regra antiga, mas não apresenta dados científicos que refutem a premissa de que o trabalho em condições especiais causa um maior desgaste à saúde do trabalhador. O Ministro Fachin, por sua vez, divergiu do relator, Ministro Barroso, e julgou a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos que alteraram as regras da aposentadoria especial. Sua argumentação se baseia na proteção dos direitos sociais e na função protetiva do instituto (Brasil, 2025b).

1. Inconstitucionalidade da idade mínima

O Ministro Fachin contesta a premissa de que o aumento da expectativa de vida dos aposentados especiais justifica a imposição de uma idade mínima. Para ele, a lógica é inversa:

- Sucesso da política pública, não desvirtuamento: o fato de os aposentados especiais viverem mais não indica um desvio de finalidade, mas sim o sucesso da política pública. O objetivo da aposentadoria especial é justamente retirar o trabalhador do ambiente nocivo para que ele possa ter uma sobrevivência mais longa e com mais saúde. Usar esse sucesso como argumento para suprimir o direito é contraditório (Brasil, 2025b).

- Dúplice função da aposentadoria especial: o benefício não serve apenas para proteger a pessoa na velhice, mas também para proteger a capacidade laboral de quem, embora não seja formalmente incapaz, já sofreu um desgaste acentuado pela exposição a agentes nocivos (Brasil, 2025b).
- Violação ao núcleo essencial do direito: a instituição de uma idade mínima, sem a contrapartida de políticas públicas que permitam a recolocação desses trabalhadores em atividades mais salubres, viola o núcleo essencial do direito fundamental à seguridade social. O Estado não pode simplesmente exigir que trabalhem por mais tempo em condições penosas sem oferecer alternativas (Brasil, 2025b).

2. Inconstitucionalidade da vedação à conversão de tempo especial

A proibição de converter o tempo especial em comum é vista pelo Ministro Fachin como uma medida que agrava a inconstitucionalidade da reforma, pelos seguintes motivos:

- Desincentivo à mudança de atividade: a vedação desestimula o trabalhador exposto a condições nocivas a procurar uma ocupação mais segura. Sabendo que o tempo já trabalhado em ambiente insalubre não será contado de forma diferenciada, ele pode se sentir compelido a permanecer na mesma atividade de risco para completar os requisitos da aposentadoria especial (Brasil, 2025b).
- Necessidade da conversão diante da idade mínima: se o Estado passa a exigir uma idade mínima, a contagem diferenciada do tempo (conversão) torna-se ainda mais necessária como mecanismo compensatório pelo desgaste sofrido, permitindo que o trabalhador atinja os requisitos de uma aposentadoria comum de forma mais justa (Brasil, 2025b).

3. Inconstitucionalidade da forma de cálculo

Por fim, o Ministro Fachin argumenta que a nova forma de cálculo, combinada com as outras alterações, viola o princípio da isonomia e a proteção social:

- Falsa isonomia: colocar o trabalhador exposto a agentes nocivos sob as mesmas regras de cálculo dos demais trabalhadores, exigindo 40 anos de contribuição para atingir 100% da média, ignora as condições desiguais de trabalho. Trata-se de uma igualdade meramente formal que gera uma profunda desigualdade material (Brasil, 2025b).
- Redução da renda e comprometimento do futuro: na prática, o trabalhador em condições especiais, devido ao maior desgaste, não conseguirá permanecer no mercado

de trabalho por tanto tempo. Conseqüentemente, ele será forçado a se aposentar mais cedo com uma renda menor, comprometendo seu sustento e o de sua família (Brasil, 2025b).

- Desconfiguração da proteção previdenciária: ao unificar as regras de forma prejudicial, a Reforma descaracteriza a dimensão protetiva e securitária da aposentadoria especial, transformando-a em um benefício que não cumpre mais sua função de compensar o trabalhador pelo maior risco e desgaste a que foi submetido (Brasil, 2025b).

Em síntese, o Ministro Fachin entende que, embora a busca pelo equilíbrio financeiro seja um objetivo legítimo, a Reforma o fez ao custo do esvaziamento do núcleo essencial do direito à aposentadoria especial, violando os princípios da dignidade humana, da isonomia e da vedação ao retrocesso social (Brasil, 2025b).

Os votos dos dois Ministros do STF partem de premissas e interpretam a finalidade da Constituição sob óticas diferentes, que refletem momentos históricos e prioridades distintas. O voto do Ministro Fachin resgata a filosofia que fundamentou a criação da aposentadoria especial na Constituição de 1988, com foco na proteção à saúde e na isonomia material, já que o Ministro defende a isonomia em seu sentido material e não apenas forma. Além disso, o voto de Fachin invoca a proteção contra o retrocesso, um princípio implícito na Constituição de 1988, pois a Reforma, ao endurecer as regras a ponto de se tornar um benefício quase inalcançável ou financeiramente desvantajoso, representa um retrocesso inconstitucional na proteção social que já havia sido conquistada.

Por sua vez, o voto do Ministro Barroso reflete as preocupações que se tornaram dominantes nas décadas seguintes à promulgação da Constituição, especialmente a partir dos anos 2000, quais sejam, a sustentabilidade fiscal do Estado, focando no equilíbrio financeiro e atuarial. A argumentação de Barroso é fortemente baseada nas conseqüências financeiras das regras antigas (custo elevado, longa duração dos benefícios). Ele usa os dados de longevidade, não para discutir a saúde do trabalhador, mas para demonstrar o impacto atuarial no sistema solidário.

Comparando ambos os votos, percebe-se que, quanto à finalidade da aposentadoria, pelo seu voto, o Ministro Fachin entende que esse benefício visa compensar o desgaste e retirar o trabalhador do ambiente nocivo (medida de saúde pública). Para o Ministro Barroso, a aposentadoria especial só se sustenta se o custo for compatível com a capacidade do sistema (Brasil, 2025b).

Os Ministros também apresentam divergências quanto à aplicabilidade do princípio da isonomia. De um lado, o Ministro Fachin entende que se trata da aplicação material do princípio, já que deve se buscar tratar desiguais de forma desigual para alcançar a justiça. De acordo com o entendimento do Ministro Barroso, por sua vez, o aspecto formal do princípio, relacionado à aplicação de regras mais uniformes para garantir a solidariedade financeira do sistema, seria o ponto relevante para as modificações das regras aplicáveis à aposentadoria especial (Brasil, 2025b).

Nesse sentido, os votos dos Ministros apresentam uma visão antagônica quanto ao papel do Judiciário na análise da inconstitucionalidade da EC nº 103/2019 quanto à introdução de novos critérios para concessão da aposentadoria especial. Ter autocontenção e respeitar as escolhas políticas do Legislativo em matéria econômica é o que deve ser observado pela Corte Suprema de acordo com o voto do Ministro Barroso. Garantir o núcleo essencial dos direitos sociais e impedir o retrocesso é para o Ministro Fachin o papel do Judiciário nessa análise (Brasil, 2025b).

Quadro 1 – Quadro comparativo das visões do Ministro Barroso e do Ministro Fachin na ADI 6309

Critério de análise	Voto do Ministro Fachin (alinhado à 1988)	Voto do Ministro Barroso (alinhado à EC nº 103/2019)
Foco principal	Proteção à saúde e à dignidade do trabalhador	Sustentabilidade e equilíbrio financeiro do sistema
Finalidade da aposentadoria especial	Compensar o desgaste e retirar o trabalhador do ambiente nocivo (medida de saúde pública)	Benefício previdenciário cujo custo deve ser compatível com a capacidade do sistema
Interpretação da longevidade	É um sinal de sucesso da política protetiva, não um desvirtuamento.	É um dado que demonstra o desequilíbrio financeiro , pois o benefício é pago por tempo demais
Princípio da isonomia	Material: Tratar desiguais de forma desigual para alcançar a justiça	Formal: Aplicar regras mais uniformes para garantir a solidariedade financeira do sistema
Papel do Judiciário	Garantir o núcleo essencial dos direitos sociais e impedir o retrocesso	Ter autocontenção e respeitar as escolhas políticas do Legislativo em matéria econômica

Fonte: Elaboração própria, com base na ADI 6309 (Brasil, 2025b).

A introdução de uma idade mínima para a aposentadoria especial, consolidada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, representa uma mudança de paradigma que, sob o pretexto de garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, pode gerar um ônus financeiro e social ainda maior. Ao focar exclusivamente na dimensão atuarial, a Reforma negligenciou um fator

crítico: a correlação direta entre o tempo de exposição a agentes nocivos e o aumento da incidência de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho.

Os votos dos Ministros do STF fizeram uma análise da manutenção ou não do critério de idade para a aposentadoria especial, sem avançar para um estudo sobre seus impactos na saúde do trabalhador e sobre o aumento dos custos financeiros que podem ser gerados à Previdência Social em razão da permanência dos trabalhadores por mais tempo em contato com agentes químicos, físicos e biológicos nocivos à sua saúde, pois isso pode gerar uma elevação da concessão de benefícios por incapacidade temporária ou permanente durante a vigência do vínculo empregatício.

A economia pretendida com o adiamento de um benefício pode se transformar em um gasto muito maior com outro, além de gerar um custo social imensurável, decorrente do adoecimento e da incapacitação de trabalhadores. Diante disso, é fundamental que o debate sobre a Previdência Social transcenda a análise puramente atuarial e incorpore as dimensões de saúde pública e de proteção à dignidade da pessoa humana.

5 CONCLUSÃO

A lógica da aposentadoria especial, desde sua concepção, sempre foi eminentemente protetiva. O objetivo principal não era apenas compensar o trabalhador pelo desgaste, mas, fundamentalmente, retirá-lo do ambiente insalubre para preservar sua saúde e integridade física. O presente trabalho teve por objetivo analisar se os novos critérios para concessão da aposentadoria especial, decorrentes da Reforma Previdenciária de 2019, afrontam as normas jurídicas atinentes à matéria, sobretudo no âmbito constitucional.

O critério idade mínima impactará de forma decisiva para a concessão desse benefício. A imposição de uma idade mínima subverte essa lógica, obrigando o trabalhador a permanecer exposto a agentes químicos, físicos e biológicos por um período prolongado, mesmo que já tenha cumprido o tempo de contribuição necessário. Essa permanência forçada em ambiente hostil eleva exponencialmente a probabilidade de desenvolvimento de doenças que levam à incapacidade, seja ela temporária ou permanente. Com isso, há um aumento na demanda por benefícios como:

- Benefício por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença): afastamentos mais frequentes e por períodos mais longos se tornam uma consequência natural da exposição continuada.
- Benefício por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez): em casos mais graves, o trabalhador pode se tornar permanentemente incapaz para o trabalho, gerando um custo vitalício para a Previdência Social.

A jurisprudência, embora ainda incipiente sobre os efeitos diretos da EC nº 103/2019 nas relações de trabalho, já reconhece a relação entre o ambiente de trabalho e a incapacidade (Brasil, 2025c). O aparente ganho atuarial obtido com o adiamento da aposentadoria especial pode ser rapidamente anulado pelos custos decorrentes do aumento dos benefícios por incapacidade. Um benefício por incapacidade permanente, concedido a um trabalhador mais jovem, pode representar um dispêndio financeiro muito superior ao de uma aposentadoria especial. Além disso, a gestão de um número crescente de benefícios por incapacidade demanda mais recursos administrativos e periciais.

Para o empregador, o impacto financeiro é multifacetado:

- Afastamentos: o empregador arca com os primeiros 15 dias de afastamento do trabalhador.

- Fator Acidentário de Prevenção: o aumento no número de acidentes e doenças do trabalho eleva a alíquota do FAP, encarecendo a folha de pagamento.
- Custos indiretos: perda de produtividade, necessidade de contratação e treinamento de substitutos, e potenciais ações judiciais de indenização por danos morais e materiais.

Embora a discussão sobre a idade mínima na ADI 6309 tenha se concentrado na sustentabilidade do sistema, a jurisprudência trabalhista e previdenciária é rica em decisões que reforçam a proteção à saúde do trabalhador em ambientes insalubres. Essa mesma lógica deveria ser aplicada à análise da mudança dos critérios para concessão da aposentadoria especial.

O que se observou, entretanto, na discussão do projeto de Emenda Constitucional, que resultou na Reforma Previdenciária de 2019, foi uma preocupação sobre aspectos meramente financeiros e econômicos. Não houve uma preocupação em se fazer um estudo mais cuidadoso e minucioso dos impactos financeiros de cada benefício previdenciário no sistema como o todo. A análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da PEC nº 6/2019, apresentada pelo Governo Federal e feita pelo IBA, indicou algumas ressalvas para a forma como o projeto foi apresentado e os impactos de uma aprovação sem um estudo mais preciso dos impactos da Reforma Previdenciária para a sociedade.

Nesse contexto, destaca-se a ADI nº 6309, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, que integra o conjunto de ações diretas propostas, contrapontos centrais da Reforma da Previdência. No debate, sustenta-se que a aposentadoria especial possui finalidade de tutela da saúde do trabalhador, funcionando como mecanismo de redução do tempo de permanência em ambientes nocivos, de modo que a imposição de idade mínima pode representar uma espécie de contradição normativa, pois prolonga justamente o período de exposição que o benefício busca evitar. Sob essa perspectiva, argumenta-se que a alteração legislativa pode afrontar direitos e garantias constitucionais, como a proteção à saúde, à dignidade da pessoa humana e aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A discussão travada na ADI nº 6309 revela que a constitucionalidade dos novos critérios da aposentadoria especial não se limita a uma análise formal das alterações promovidas pela reforma, mas envolve um conflito material entre a finalidade preventiva do benefício e a limitação de acesso introduzida pela nova disciplina constitucional, o que reforça a relevância do controle concentrado para assegurar coerência com o projeto constitucional de proteção social.

A análise dos votos proferidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade revela um claro antagonismo entre duas filosofias previdenciárias: de um lado, a visão protetiva e compensatória, fiel à matriz da Constituição de 1988, defendida pelo Ministro Edson Fachin; de outro, a lógica atuarial e financeira que guiou a Emenda Constitucional nº 103/2019, encampada pelo Ministro Relator, Luís Roberto Barroso.

Contudo, ao focar o debate na longevidade dos já aposentados e na sustentabilidade fiscal do sistema, o voto vencedor deixou de endereçar uma consequência crítica e paradoxal da reforma: o potencial aumento dos custos previdenciários e empresariais decorrente da maior concessão de benefícios por incapacidade. Destaca-se, porém que, até o momento, pois até a data de elaboração desta monografia, o julgamento da ADI 6309 está suspenso, com três votos a favor da constitucionalidade e dois votos contra.

O voto do Ministro Barroso pela improcedência da ação embasou-se em critérios meramente financeiros e atuariais do sistema previdenciário, sem uma maior preocupação com os impactos das mudanças de critérios da aposentadoria especial na saúde do trabalhador. Em sentido oposto, encontra-se o voto do Ministro Fachin, que possui cunho mais social e vinculado com os objetivos do constituinte de 1988, ao estabelecer critérios diferenciadores para a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores em condições especiais de trabalho.

Nenhum dos votos que formaram a maioria destacou que a manutenção de um trabalhador em ambiente insalubre por mais tempo, para que ele atinja a idade mínima, eleva exponencialmente o risco de desenvolvimento de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho. A exposição continuada a agentes químicos, físicos e biológicos não apenas desgasta o organismo, mas acelera a manifestação de patologias que podem levar à necessidade de concessão de benefícios por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) e, em casos mais graves, por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez).

Essa perspectiva não foi devidamente explorada no julgamento da ADI nº 6309. A lógica do voto condutor, ao se basear em dados que demonstram o aumento da expectativa de vida dos aposentados especiais, ignora o que acontece com a saúde do trabalhador *antes* da aposentadoria. O fato de um trabalhador aposentado na modalidade especial viver mais pode ser, como apontou o Ministro Fachin, um sinal do sucesso da política pública, que o retirou a tempo do ambiente nocivo.

O paradoxo criado pela EC nº 103/2019 é que, ao tentar economizar, retardando a concessão da aposentadoria especial, o sistema pode estar, na verdade, gerando uma despesa futura e mais onerosa. Um trabalhador que se torna permanentemente incapaz para o trabalho representa um custo vitalício para a Previdência Social, muitas vezes superior ao que seria

despendido com a aposentadoria especial. Além disso, há um custo direto para o empregador, que arca com os primeiros dias de afastamento, com o aumento da alíquota do FAP e com a perda de mão de obra qualificada.

A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em momento anterior, já havia reconhecido o caráter preventivo do benefício. No julgamento do STF no Recurso Extraordinário com Agravo 664335/SC (Tema 555), a Corte destacou que a aposentadoria especial se impõe para trabalhadores que possuem um “desgaste naturalmente maior”, sendo uma proteção à sua saúde e integridade física (Brasil, 2015). A decisão reforça que a finalidade do instituto é proteger o trabalhador da exposição prolongada a agentes nocivos.

A análise da constitucionalidade da idade mínima, portanto, restou incompleta. Faltou ponderar se a economia gerada pelo adiamento das aposentadorias especiais não seria neutralizada ou, até mesmo, superada pelo aumento dos gastos com benefícios por incapacidade.

Em suma, a decisão do STF, na ADI nº 6309, validou a escolha política do constituinte derivado, priorizando o equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, ao não aprofundar a análise sobre o impacto da exposição prolongada na saúde do trabalhador e seus reflexos na concessão de outros benefícios, a Corte deixou uma lacuna que pode se revelar custosa tanto do ponto de vista humano quanto financeiro, contrariando a própria lógica de sustentabilidade que buscou preservar.

Assim, a ADI nº 6309 evidencia a tensão existente entre, de um lado, a preservação do núcleo protetivo da aposentadoria especial e, de outro, a tentativa estatal de reestruturar parâmetros de concessão com fundamento em sustentabilidade fiscal. Realizada sem uma análise aprofundada de seus impactos na saúde do trabalhador e dos custos decorrentes da incapacidade, representa uma visão míope e potencialmente mais onerosa para a sociedade.

É fundamental que o debate sobre a Previdência Social transcenda a análise puramente atuarial e incorpore as dimensões de saúde pública e de proteção à dignidade da pessoa humana, posto que a aposentadoria especial e outros direitos ao trabalhador foram pensados pelo constituinte de 1988 como direitos sociais protetivos à sua dignidade humana e preservação da sua qualidade de vida e saúde.

A análise da Reforma Previdenciária evidencia que sua concepção atendeu primordialmente a anseios governamentais de natureza econômica, afastando-se do projeto de sociedade solidária e protetiva da Constituição Federal. A imposição de que o trabalhador permaneça por mais tempo exposto a agentes nocivos, mesmo após cumprido o tempo de contribuição em condições especiais, representa uma flagrante violação ao princípio da

dignidade da pessoa humana e à vedação ao retrocesso social. Ignora-se que a exposição prolongada não apenas aumenta o desgaste, mas acelera o desenvolvimento de patologias, criando um paradoxo para o sistema: a aparente economia com a aposentadoria especial pode ser anulada pelo aumento dos gastos com benefícios por incapacidade, que são social e financeiramente mais onerosos.

Em suma, a Reforma da Previdência de 2019, no que tange à aposentadoria especial, representa um desvio do propósito constitucional originário. A análise de seus impactos não pode se restringir a planilhas atuariais; deve, obrigatoriamente, ponderar as consequências para a saúde pública e para a dignidade daqueles que dedicam sua força de trabalho a atividades que os expõem a riscos. A conclusão que se impõe é que a alteração, ao violar a vedação ao retrocesso e a dignidade da pessoa humana, enfraquece um direito social fundamental e demonstra que o debate previdenciário precisa, urgentemente, ser resgatado para o campo dos direitos humanos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Ruy Carlos Machado. **Direito da seguridade social**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 18. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BALEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 3.087, de 26 de agosto 1960. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 set. 1960. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 77.077, de 25 de janeiro de 1976. **Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS)**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 fev. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d77077.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984. **Expede nova edição da Consolidação das Leis da Previdência Social**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89312.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966. **Altera disposições da Lei nº 3.607, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1966a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0066.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. **Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1966b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 nov. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. **Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 fev. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-64-4-fevereiro-2010-601824-publicacaooriginal-123345-pl.html>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.130, de 28 de agosto 1962. **Dá nova redação aos §§ 1º e 4º do art. 32, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, (Lei Orgânica da Previdência Social).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 set. 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4130.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.440-A, de 23 de maio 1968. **Altera o artigo 31 e dá nova redação do artigo 32 e seu § 1º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 maio 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5440a.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.890, de 8 de junho 1973. **Altera a legislação de previdência social e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 ago. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5890.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.732, de 11 de dezembro 1998. **Altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo,

Brasília, DF, 14 dez. 1998. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19732.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro 1999. **Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuários da Previdência Social.** Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **INSS firma acordo para ampliar acesso de migrantes ao BPC.** Instituto Nacional do Seguro Social, Brasília, 06 ago. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/inss-firma-acordo-para-ampliar-acesso-de-migrantes-ao-bpc>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Social. **Mudança populacional: aspectos relevantes para a Previdência.** Brasília: Ministério da Previdência Social, 2008a. v. 27.

BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00004/2019/ME/CC-PR.** Brasília: Presidência da República, 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6309/DF.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5848987>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento 625446/SP.** Relator: Min. Celso de Mello. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2448144>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1014286 (Tema 942).** Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5101075>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 587970/SP.** Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2621386&numeroProcesso=587970>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 664335/SC (Tema 555).** Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4170732>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (9. Turma). **AC 50141095220234049999/RS**. Relator: Des. Paulo Afonso Brum Vaz. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2025c.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FATORELLI, Maria Lucia. O ‘déficit’ da Previdência é fake. **ANFIP**, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/artigo-clipping-e-imprensa/artigos/o-deficit-da-previdencia-e-fake/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise financeira do período 1990–2005. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação, Instituto de Economia, Universidade do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://www.intersindicalcentral.com.br/wp-content/uploads/2016/01/A_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 nov. 2025.

HÍGIDO, José. STF suspende julgamento sobre idade mínima para aposentadoria especial. **Conjur**, 7 maio 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-07/stf-suspende-julgamento-sobre-idade-minima-para-aposentadoria-especial/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

IBA. Proposta de Emenda Constitucional Nº 06/2019, de fevereiro de 2019. **Análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da PEC 6/2019**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Atuária, 2019. Disponível em: https://atuarios.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Analise_Tecnico_Atuarial_efeitos_PEC_62019_trata_Reforma_Previenciaria_24062019.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

KERTZMAN, Ivan; SANTANA, Alzemir; DANTAS, Raimundo. **Prática empresarial previdenciária**. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

KIM, Richard Pae. Pós-positivismo e alguns paradoxos sobre a interpretação constitucional. *In*: PRETTO, Renato Siqueira De; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Org.). **Interpretação constitucional no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 491-522/ Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic20.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

LIMA, Flaviano; MARTINEZ, Luciano. A Reforma Previdenciária em face do princípio da vedação ao retrocesso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 108, n. 1006, p. 257-258, ago. 2019.

MIRANDA, Raíssa de Souza Ribeiro. Reforma da previdência: relação entre o déficit da previdência e a DRU. **Projuris**, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/reforma-da-previdencia-dru/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

ONU. Economic and Social Council. **CESCR General Comment No. 19: The Right to Social Security**. Geneva: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2008. Disponível em: https://www-globalhealthrights-org.translate.google.com/instrument/cescr-general-comment-no-19-the-right-to-social-security/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc. Acesso em: 30 jan. 2026.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. **Aposentadoria Especial: regime geral da previdência social**. 13. ed. Curitiba: Juruá, 2025.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.