

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GURGEL DE FARIA, RELATOR DO RECURSO ESPECIAL 2.163.429 – RS (2024/0300270-1)**

**TEMA 1291**

**INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS – IEPREV (NÚCLEO DE PESQUISA E DEFESA DOS DIREITOS SOCIAIS)**, entidade civil já qualificada nos autos, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, nos autos do processo em epígrafe, manifestar-se como *amicus curiae*, fazendo nos termos expostos a seguir:

**PRELIMINARMENTE – HABILITAÇÃO DO IEPREV COMO *AMICUS CURIAE***

O Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV possui a missão precípua de fomento à educação previdenciária oferecendo, aos interessados no tema, informações jurídicas envolvendo as temáticas do Direito Previdenciário tanto no Regime Geral de Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência Social, quanto em Previdência Complementar.

O IEPREV foi aceito como *amicus curiae*, nos termos do artigo 1.035 do CPC e dos arts. 256-J e 256-K do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial afetado pela sistemática dos Recursos Repetitivos, nº 2.163.429/RS.

Neste sentido, diante da capacidade técnica para a contribuição por parte deste Instituto para o fornecimento de informações relevantes para a formação da convicção dos Ilustres Ministros, pretende colaborar com a apresentação de elementos úteis ao deslinde da presente demanda, na condição de suporte técnico-científico.

**TEMA 1291 – DELIMITAÇÃO DA QUESTÃO DE DIREITO CONTROVERTIDA**

A controvérsia jurídica, objeto da afetação do mencionado Recurso à sistemática dos Repetitivos e Representativos de Controvérsia, restou delimitada como:

*“Definir se há possibilidade de reconhecimento, como especial, da atividade exercida pelo contribuinte individual não cooperado após 29/04/1995, à luz do disposto no art. 22, II, da Lei n. 8.212/1991 e nos arts. 11, V, "h", 14, I, parágrafo único, 57, caput, §§ 3o, 4o, 5o, 6o e 7o, e 58, caput, §§ 1o e 2o, da Lei n. 8.213/1991.”*

A questão chegou a este Egrégio Superior Tribunal de Justiça pelo Recurso Especial 2.163.429/RS.

Trata-se de ação de concessão de aposentadoria especial em que o juízo *a quo* reconheceu a especialidade do tempo de contribuição, na condição de contribuinte individual não cooperado, do período que vai de 01/04/2003 a 13/11/2019, confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sob a seguinte ementa:

PREVIDENCIÁRIO. ATIVIDADE ESPECIAL. AGENTES NOCIVOS. RUÍDO. AGENTES QUÍMICOS. RADIAÇÕES NÃO IONIZANTES. CARACTERIZAÇÃO. CONTRIBUINTE INDIVIDUAL. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO/ESPECIAL. TUTELA ESPECÍFICA. - A exposição habitual e permanente a níveis de ruído acima dos limites de tolerância estabelecidos na legislação pertinente, sempre caracteriza a atividade como especial, independentemente da utilização de EPIs ou de menção, em laudo pericial, à neutralização de seus efeitos nocivos, nos termos fixados pelo STF no julgamento do ARE 664.335 (Tema 555). - É possível o reconhecimento do caráter especial das atividades desempenhadas pelo segurado contribuinte individual, desde que o trabalhador consiga demonstrar o efetivo exercício de atividades nocivas, conforme a legislação vigente na data da prestação do trabalho, ou então em decorrência do exercício de atividade considerada especial por enquadramento por categoria profissional. - Apresentada a prova necessária a demonstrar o exercício de atividade sujeita a condições especiais, conforme a legislação vigente na data da prestação do trabalho, o respectivo tempo de serviço especial deve ser reconhecido. - Preenchidos os requisitos de tempo de contribuição e carência, é devida à parte autora a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição/especial. - Determina-se o cumprimento imediato do acórdão, por se tratar de decisão de eficácia mandamental que deverá ser efetivada mediante as atividades de cumprimento da sentença *stricto sensu* previstas no art. 497 do CPC/15, sem a necessidade de um processo executivo autônomo (*sine intervallo*).

Irresignado, o INSS pediu a reforma do julgado, sustentando em suas razões recursais que o entendimento adotado pelo Tribunal, ao reconhecer a atividade especial do contribuinte individual não cooperado, após a Lei nº 9.032/95, negou vigência ao disposto no artigo 22, II da Lei nº 8.212/91 e nos artigos 11, V, "h", 14, I, parágrafo único, 57, caput, §§3º, 4º, 5º, 6º e 7º e 58, caput, §§1º e 2º da Lei 8.213/91.

Em suma, aduziu que a restrição ao contribuinte individual não cooperado se dá pela impossibilidade deste realizar a comprovação da exposição ao agente nocivo, bem como pela inviabilidade da análise acerca da eficácia do EPI, e ainda, a habitualidade e permanência do contato com o agente nocivo, por causa da unilateralidade e parcialidade da prova.

Do mesmo modo, fundamentou que a legislação previdenciária que criou a contribuição adicional para o custeio da aposentadoria especial teria excluído o contribuinte individual do seu campo de incidência, motivo pelo qual não poderia ser destinatário do benefício, nem tampouco da conversão de tempo especial para comum.

Ao afetar o recurso ao rito dos repetitivos, o Ministro Relator destacou que o presente tema veicula questão multitudinária ainda não submetida ao rito dos recursos repetitivos e destaca que há cerca de 15 acórdãos e 800 decisões monocráticas no âmbito do STJ, considerando, portanto, a relevância e abrangência do tema.

## **DA BOA-FÉ E A VERDADE REAL**

O INSS sustenta que um dos motivos que impossibilitam o reconhecimento do direito do contribuinte individual ao tempo especial reside na forma de produção da prova necessária para atestar a especialidade do período. Vejamos, a seguir, um trecho do que foi argumentado pelo INSS em seu recurso, ora interposto:

“Ora, no mundo real, qual seria a chance de um formulário assinado por um contribuinte individual (que postula a concessão de aposentadoria especial) apresentar a informação de que não houve exposição nociva ou de que os limites foram inferiores aos limites de tolerância? Que foi utilizado EPI eficaz? Na prática, isso implicaria reconhecer uma presunção de exposição (praticamente absoluta) para todos os contribuintes individuais. Como o INSS poderia elidir informações de documentos produzidos unilateralmente? Exigir a comprovação da efetiva exposição do segurado ao agente nocivo, mediante formulário emitido pela empresa ou preposto é um mecanismo de controle fundamental, razão pela qual não é possível aceitar a documentação apresentada pelo contribuinte individual. Portanto, não há como comprovar a habitualidade e permanência da submissão a agentes nocivos para caracterizar o critério diferenciado para concessão de benefício.”

A argumentação apresentada pelo INSS parte do pressuposto de que o contribuinte individual, de forma indiscriminada, declararia a exposição a agentes nocivos com o intuito de obter um benefício previdenciário, assumindo, ainda, que o Equipamento de Proteção Individual (EPI) seria sempre ineficaz e desconsiderando a possibilidade de uma declaração verídica, fundamentada na realidade das condições laborais efetivamente vivenciadas.

Tal presunção, entretanto, viola a cláusula geral de direito que deve ser respeitada por todas as partes, em todas as demandas e que, a propósito, é presumida: a **boa-fé**.

Primeiramente, é essencial esclarecer que o formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) é elaborado com base no Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO). Tais documentos técnicos devem ser confeccionados por um engenheiro de segurança do trabalho ou um médico do trabalho, profissionais qualificados para atestar as condições ambientais às quais o trabalhador esteve exposto, sendo, muitas vezes, o único meio de prova admitido para comprovação de tempo especial.

Quando a Autarquia sugere que a assinatura do próprio segurado compromete a idoneidade do PPP, o INSS, implicitamente, levanta a hipótese de que a prova documental estaria adulterada para induzir ao reconhecimento indevido do tempo especial.

Tal alegação ignora a seriedade do procedimento técnico envolvido e desconsidera o princípio fundamental do Direito: a presunção de boa-fé. Dessa forma, a autarquia não apenas desqualifica o segurado, mas também compromete a credibilidade dos profissionais que subscrevem o PPP, sem apresentar fundamentos concretos para tal suposição.

Ao analisar o trecho do INSS, supracitado, observa-se que a autarquia reconhece que, com a adoção do Código Civil de 2002, a boa-fé objetiva passou a ter um papel central em nosso ordenamento jurídico. Essa relevância se evidencia pelo fato de ter sido incorporada como uma cláusula geral, assumindo a função de modelo de conduta no Direito Brasileiro.

É importante ressaltar que as cláusulas gerais são técnicas legislativas que empregam formulações amplas e flexíveis, permitindo a adaptação das normas jurídicas a diferentes situações concretas. Elas não apenas estabelecem diretrizes gerais de comportamento, mas também conferem ao juiz discricionariedade na interpretação e aplicação da lei, possibilitando uma análise mais justa e adequada a cada caso específico

A boa-fé objetiva refere-se à conduta pautada na lealdade, honestidade e probidade, exigindo que a pessoa oriente seu comportamento de forma ética e transparente. Trata-se de um princípio que impõe deveres de conduta, assegurando que as partes envolvidas em uma relação jurídica ajam com retidão, honrando os compromissos assumidos e evitando qualquer prática que possa resultar em fraude, abuso de direito ou vantagem indevida. É a sinceridade que deve ser guia em todas as relações, sejam elas negociais ou não. Flavio Alves Martins (2000, p. 73):

Nesse sentido, é fundamental recordar que o objetivo dentro do processo é justamente a obtenção da verdade, a qual será evidenciada por meio das provas, sendo a apresentação de documentos um dos instrumentos apropriados para demonstrar os fatos como realmente ocorreram.

Com a reforma do Código de Processo Civil de 2015, consolidou-se o princípio da cooperação processual, reforçando a necessidade de atuação conjunta das partes na produção da prova. Tal princípio impõe o dever de colaboração mútua, garantindo que todos os envolvidos contribuam para a construção de um processo justo e equitativo, bem como para a busca da verdade real.

Nesse contexto, observa-se que o ordenamento jurídico prioriza a transparência e a boa-fé na instrução probatória, determinando que as partes atuem com lealdade e compromisso na formação do convencimento judicial.

Dessa forma, o processo deve ter como finalidade a busca pela verdade, garantindo que a decisão judicial seja proferida com base em elementos sólidos e suficientes para a resolução do conflito. Nesse sentido, o magistrado, caso não se sinta plenamente convencido pelas provas já produzidas e entenda que ainda carece de elementos necessários para a formação de sua convicção, poderá determinar, inclusive de ofício, a produção de novas provas, conforme prevê o artigo 370 do Código de Processo Civil.

Destaca-se, mais uma vez, o papel essencial da prova, não apenas como instrumento técnico, mas também em sua função social, garantindo a concretização da justiça e a proteção dos direitos das partes envolvidas.

Além disso, não se pode perder de vista que o jurisdicionado não é um mero número em um processo, mas um ser humano que busca amparo social, sendo essa a própria razão de existência do INSS. Negar-lhe a oportunidade de comprovar seu direito significa subverter a finalidade essencial da Previdência Social e comprometer a proteção que lhe é assegurada pela Constituição Federal.

Se há dúvida quanto à validade do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) apresentado ou à eficácia do Equipamento de Proteção Individual (EPI), é imprescindível que seja viabilizada a utilização de outros meios probatórios admitidos em direito, como por exemplo a **perícia**.

Não há justificativa razoável para impedir o reconhecimento de tempo especial, somente pelo fato de o segurado estar inscrito na categoria de contribuinte individual.

Por derradeiro, nos termos do 15.4.1.2 da Norma Regulamentadora 15, da Portaria 3.214/1978, a eliminação ou neutralização da insalubridade ficará caracterizada através da avaliação pericial por órgão competente, que comprove a inexistência de risco à saúde do trabalhador. Na impossibilidade de a do Ministério do Trabalho, a perícia judicial

seria bem-vinda. (FERREIRA, Carlos Wagner Dias. 2022, p. 99 – Aposentadoria especial em juízo)

O Código de Processo Civil de 2015, ao adotar o princípio da cooperação entre as partes, reforça essa premissa, estabelecendo que o processo deve ser um instrumento voltado à efetiva solução do conflito, com base em uma construção probatória leal e fidedigna.

Ademais, a vedação à prova ilícita prevista no ordenamento jurídico impede que qualquer prova obtida de forma irregular seja considerada válida para influenciar o convencimento do magistrado. Nesse sentido, quando o INSS alega que os contribuintes individuais não devem ter o seu direito ao tempo especial reconhecido sob a presunção de má-fé na produção de provas, coloca em risco toda a estrutura principiológica do processo, atentando contra a boa-fé objetiva, o devido processo legal e a presunção de veracidade dos documentos regularmente emitidos.

Tal posicionamento não apenas compromete a imparcialidade da análise probatória, mas também viola a segurança jurídica, colocando os segurados em uma situação de vulnerabilidade incompatível com a própria finalidade da Previdência Social, que é garantir proteção aos trabalhadores que exerceram atividades sob condições especiais.

Eis a desgraça do pobre: ao longo de sua vida, depender de ser explorado por todos os meios em sua capacidade de trabalho e, quando lhe falta a força produtiva, errar no minado caminho positivista rumo ao direito de proteção social. (SAVARIS, José Antonio. 2023, p. 130 – Direito Processual Previdenciário)

Ademais, os artigos 57 e 58 da Lei n.º 8.213/91 são claros ao estabelecer que o “segurado” terá direito ao reconhecimento do tempo especial, desde que comprovada a exposição a agentes nocivos. Em nenhum momento a legislação restringe ou diferencia quais tipos de segurados podem usufruir desse direito, não havendo qualquer discriminação entre segurado empregado e contribuinte individual.

Portanto, uma vez que a comprovação da exposição a agentes prejudiciais seja realizada na forma exigida pelo próprio INSS, o direito deve ser devidamente reconhecido, sob pena de violação aos princípios da isonomia, legalidade e segurança jurídica.

Qualquer interpretação restritiva que exclua determinada categoria de segurados do direito ao tempo especial contraria a própria redação da norma e subverte sua finalidade protetiva, configurando indevida negativa de um direito expressamente previsto em lei.

Nesse contexto, é fundamental recordar a razão pela qual o benefício da aposentadoria especial foi instituído: proteger os trabalhadores expostos a condições insalubres e perigosas, considerando que a exposição contínua a agentes prejudiciais à saúde reduz significativamente sua expectativa de vida.

Dessa forma, a aposentadoria especial e/ou a conversão de tempo especial em comum não devem ser interpretadas como um privilégio ou um benefício meramente compensatório ao segurado, tampouco como um meio de antecipar a aposentadoria de forma vantajosa. Trata-se, na realidade, do reconhecimento de uma condição de trabalho que impõe sacrifícios à saúde do trabalhador e que, por consequência, justifica a redução do tempo necessário para sua aposentadoria.

Ignorar essa realidade equivale a desconsiderar o cenário ainda presente no Brasil, onde inúmeros trabalhadores exercem suas atividades em condições inadequadas e sem as mínimas garantias de proteção à sua saúde. O direito à aposentadoria especial, portanto, não é um favor estatal, mas uma necessidade imposta pelo próprio risco ocupacional ao qual esses trabalhadores são submetidos ao longo de suas vidas laborais.

Ou seja, é fundamental trazer à tona a realidade socioeconômica do Brasil, que muitas vezes é desconsiderada pelo INSS ao restringir o reconhecimento do tempo especial para contribuintes individuais. A autarquia ignora que esses trabalhadores frequentemente desempenham atividades idênticas às dos empregados expostos a agentes nocivos, enfrentando os mesmos riscos ocupacionais sem a devida proteção previdenciária.

Além disso, não se pode desconsiderar que o Brasil é o país da informalidade, onde grande parte dos trabalhadores se vê forçados a atuar como “empreendedores” não por vocação, mas por necessidade, em razão da falta de oportunidades no mercado formal de trabalho. Muitos profissionais tornam-se contribuintes individuais porque não encontram condições dignas de subsistência no regime celetista, sendo obrigados a assumir o ônus de empreender sem a contrapartida de direitos trabalhistas e previdenciários adequados.

Dessa forma, negar a esses segurados o direito ao reconhecimento do tempo especial equivale a uma dupla penalização, pois além de se sujeitarem às mesmas condições insalubres que os empregados, ainda têm seus direitos previdenciários indevidamente negados com base em uma interpretação restritiva e desconectada da realidade do país.

De acordo com a pesquisa Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 20211, conduzida pelo Sebrae, 48,9% dos novos negócios no Brasil foram abertos ou mantidos por necessidade. Esse dado reflete a realidade socioeconômica do país, onde muitos trabalhadores recorrem ao empreendedorismo não por oportunidade, mas como alternativa diante da falta de empregos formais.

Em 2022, a pesquisa Global Entrepreneurship Monitor (GEM) registrou uma nova redução no percentual de empreendedores por necessidade, atingindo 47,3%. Apesar dessa leve queda, o cenário permanece preocupante, pois a falta de oportunidades no mercado formal de

---

<sup>1</sup> [https://www.gemconsortium.org/report/gem-20212022-global-report-opportunity-amid-disruption?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gemconsortium.org/report/gem-20212022-global-report-opportunity-amid-disruption?utm_source=chatgpt.com)



trabalho continua sendo o principal fator para o ingresso no empreendedorismo, conforme apontado por 82% dos entrevistados.

Esse dado evidencia que, para a maioria dos empreendedores brasileiros, abrir um negócio não é uma escolha estratégica, mas uma imposição da realidade socioeconômica. Dessa forma, qualquer interpretação restritiva de direitos previdenciários aos contribuintes individuais desconsidera a estrutura do mercado de trabalho no Brasil, onde grande parte dos trabalhadores se vê obrigada a empreender para garantir sua subsistência, muitas vezes enfrentando as mesmas condições adversas dos empregados formais, sem, contudo, receber a mesma proteção previdenciária.

É inadmissível aceitar a narrativa artificial que o INSS tenta impor, sugerindo que o contribuinte individual é alguém propenso a fraudar provas para obter vantagens indevidas perante a Previdência Social. Essa presunção não encontra respaldo na realidade socioeconômica do país, sobretudo quando pesquisas demonstram que quase metade dos empreendedores brasileiros inicia seus negócios por necessidade, e não por oportunidade.

Esses trabalhadores não são privilegiados, tampouco têm benefícios garantidos. Pelo contrário, são pessoas que se dedicam incansavelmente, muitas vezes em condições precárias, sem descanso, sem FGTS, sem 13º salário, sem sequer o direito de adoecer, pois sua sobrevivência depende exclusivamente da continuidade do trabalho. São profissionais que enfrentam jornadas exaustivas, faça chuva ou faça sol, e que, mesmo sem amparo trabalhista, mantêm a economia girando.

Negar-lhes o direito de produzir provas para o reconhecimento do tempo especial é não apenas um atentado contra os princípios da ampla defesa e do contraditório, mas também uma afronta ao Estado Democrático e Social de Direito, que o Brasil se orgulhou de estabelecer com a promulgação da Constituição de 1988. A Previdência Social foi criada para proteger, e não para punir aqueles que lutam diariamente pela própria subsistência.

## **DO EPI EFICAZ**

Passamos agora a analisar o questionamento sobre EPI eficaz, que mais uma vez, o INSS ignora a boa-fé, cláusula geral de direito.

Mas, antes de tudo, é necessário relembrarmos o conceito de Aposentadoria Especial, da professora Adriane Bramante que acredita na natureza preventiva do benefício: “a sujeição do segurado aos agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física pelo tempo mínimo estabelecido em lei (15, 20 ou 25 anos), cujo objetivo principal é a proteção do trabalhador, proporcionando-lhe uma prestação de natureza eminentemente protetiva”.

A potencialidade lesiva dos agentes nocivos presentes no ambiente de trabalho compromete a integridade física e a saúde do trabalhador, manifestando-se de diferentes formas, a depender das condições específicas de exposição. Diante disso, é essencial que a análise da insalubridade ou periculosidade não se limite a critérios genéricos, mas seja feita caso a caso, verificando a relação de causa e efeito entre a exposição aos agentes nocivos e o impacto sobre a saúde do segurado.

Para garantir a correta aplicação das normas previdenciárias, torna-se imprescindível a avaliação detalhada da forma como a exposição ocorre no caso concreto, considerando a intensidade, a periodicidade e a real condição do ambiente laboral, seja na produção de bens ou na prestação de serviços. Essa abordagem individualizada é fundamental para assegurar o direito do trabalhador ao reconhecimento do tempo especial, respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana, da equidade e da proteção previdenciária.

No julgamento do ARE 664.335/SC, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que, havendo divergência ou dúvida sobre a real eficácia do Equipamento de Proteção Individual (EPI) na eliminação ou neutralização da nocividade, deve-se optar pelo reconhecimento da especialidade. Esse entendimento reforça a necessidade de uma análise criteriosa e favorável ao trabalhador.

Além disso, a própria Norma Regulamentadora 15 (NR-15), item 15.4.1.2, da Portaria nº 3.214/1978, estabelece que a eliminação ou neutralização da insalubridade somente poderá ser caracterizada por meio de avaliação pericial realizada por órgão competente, que ateste a inexistência de riscos à saúde do trabalhador.

Na ausência de atuação do Ministério do Trabalho para realizar essa avaliação técnica, a perícia judicial assume papel fundamental, garantindo que o reconhecimento da especialidade seja pautado em critérios técnicos e imparciais, em conformidade com os princípios da proteção previdenciária e da dignidade da pessoa humana.

Analisar, no caso concreto, se o uso do EPI é Intermitente. Explico: há profissões que são desenvolvidas realizando multiplicidade de tarefas, o que afasta a afirmativa de utilização do EPI em toda jornada de trabalho. Cito como exemplo a atividade de mecânico que para realizar uma determinada tarefa retira a luva de proteção. (FERREIRA, Carlos Wagner Dias. 2022, p. 100 – Aposentadoria especial em juízo)

Quando o INSS, em seu recurso, questiona: “Como o INSS poderia elidir informações de documentos produzidos unilateralmente?”, a resposta é simples e objetiva: por meio de inspeção no local de trabalho.

Tal medida pode ser realizada desde a esfera administrativa, conforme previsto na Resolução INSS/PRES nº 485, de 08 de julho de 2015, que regulamenta a possibilidade de inspeção na empresa, conforme estabelecido no § 7º do artigo 68 do Decreto nº 3.048/1999.

Esse dispositivo confere ao INSS o poder de fiscalizar e verificar in loco as condições ambientais de trabalho, garantindo uma avaliação mais precisa da veracidade das informações contidas nos documentos apresentados pelo segurado.

Portanto, o argumento do INSS de que não poderia contestar documentos produzidos unilateralmente não se sustenta, uma vez que a própria legislação previdenciária lhe confere instrumentos eficazes para tanto. O que não se pode admitir é que, por inércia ou ausência de diligência administrativa, a autarquia impute ao segurado a presunção de má-fé e lhe negue um direito previsto em lei, sem qualquer fundamento técnico ou probatório que justifique tal negativa.

c. o § 7º do artigo 68 do Decreto nº 3.048, de 1999, que dispõe sobre a inspeção, se necessário, no local de trabalho do segurado visando a confirmar as informações contidas no Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP e Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT, para fins de Aposentadoria Especial;

Art. 4º A inspeção no ambiente de trabalho terá por finalidade:

V - Verificar se as informações contidas no PPP estão em concordância com o LTCAT utilizado como base para sua fundamentação, com fins à aposentadoria especial;

VI - Confirmar se as informações contidas LTCAT estão em concordância com o ambiente de trabalho inspecionado, com fins à aposentadoria especial;

Ou seja, negar ao contribuinte individual o reconhecimento do labor especial sob a alegação de que o formulário do PPP pode não refletir com exatidão as condições reais do ambiente de trabalho não apenas viola o direito do segurado, mas também evidencia a ineficiência do próprio INSS. Logo, se há dúvida quanto à fidelidade do documento, o ônus da fiscalização recai sobre o INSS, e não sobre o segurado, que não pode ser penalizado pela eventual omissão do órgão responsável.

Portanto, ao invés de simplesmente suscitar que o tempo especial do contribuinte individual não seja reconhecido sob presunção de irregularidade, o INSS deve cumprir sua função fiscalizatória, verificando in loco as condições reais do trabalho desempenhado pelo segurado. Simplesmente, decidir que segurados inscritos na modalidade “contribuinte individual” não possuem direito ao reconhecimento de tempo especial, sem diligência prévia afronta os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e devido processo legal, configurando uma restrição indevida a um direito expressamente previsto em lei.

## **DA HABITUALIDADE E PERMANÊNCIA**

A Autarquia-Ré também questiona a habitualidade e permanência da exposição aos agentes nocivos, alegando que a atividade exercida pelo segurado não atenderia a esses requisitos. No entanto, tal argumentação não encontra respaldo na legislação previdenciária vigente.

O Decreto nº 4.882/2003, em seu artigo 65, estabelece que o critério de permanência não exige que o trabalhador esteja exposto ao agente nocivo durante toda a jornada de trabalho, mas sim que a natureza do risco, sua intensidade e concentração sejam inerentes à atividade desempenhada. Dessa forma, o conceito de permanência deve ser compreendido em razão dos efeitos nocivos à saúde ou à integridade física, e não como uma exigência de exposição ininterrupta ao longo do expediente.

Esse entendimento é reforçado pela doutrina, como ensina a professora Maria Helena Carreira Alvim Ribeiro, cuja análise é essencial para a correta interpretação da legislação previdenciária. Vejamos:

A permanência não está vinculada, portanto, ao critério tempo e sim à atividade. Não importa a jornada de trabalho, sendo este um conceito ultrapassado. (...) Descaracterizar uma atividade especial pelo fato de não haver comprovação de exposição ao agente nocivo durante TODA a jornada não representa o melhor conceito de permanência. Isso porque alguns agentes agressivos são nocivos por sua natureza (como é o caso, por exemplo dos agentes biológicos) e que, independente da exposição durante toda a jornada de trabalho, podem ocasionar danos à saúde. (RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. 2020, p. 142 – Aposentadoria especial)

Negar o reconhecimento do tempo especial ao contribuinte individual configura uma interpretação excessivamente restritiva das normas previdenciárias, em afronta ao princípio do in dubio pro misero, que determina que, em caso de dúvida, deve-se decidir em favor do segurado. Esse princípio, amplamente aplicado no direito previdenciário, busca garantir a proteção social dos trabalhadores, evitando interpretações que inviabilizem o acesso a benefícios essenciais.

Novamente citando o ARE 664.335/SC o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que, havendo dúvida ou divergência sobre a real eficácia do EPI para eliminar completamente a nocividade do agente prejudicial, deve-se optar pelo reconhecimento da especialidade do tempo de serviço. Esse entendimento reforça a necessidade de que as decisões previdenciárias sejam pautadas em provas concretas e não em meras presunções desfavoráveis ao segurado.

Dessa forma, se o contribuinte individual apresenta os documentos exigidos pela legislação vigente – atualmente o PPP e o LTCAT –, eventual dúvida deve ser sanada por outros meios processuais adequados, e não pela simples negativa do direito ao reconhecimento de tempo especial. O que não se pode admitir é que, por presunções genéricas de fraude ou

inconsistência documental, o segurado seja impedido de obter o reconhecimento da especialidade de sua atividade, sob a justificativa de que "imaginam-se circunstâncias" onde a prova possa estar em desacordo com a realidade.

Tal postura fere os princípios da razoabilidade, da ampla defesa e do contraditório, além de ignorar a própria finalidade protetiva da Previdência Social, que visa assegurar a cobertura previdenciária àqueles que exerceram atividades sob condições insalubres ou perigosas.

## DA AUSÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO

No que toca o custeio da aposentadoria especial, o INSS traz o argumento de que não haveria fonte de custeio para esta modalidade de aposentadoria aos contribuintes individuais.

A fundamentação está calcada na Lei nº 9.732/1998, oriunda da MP 1.729/1998, cuja qual “criou uma contrapartida à redução do tempo de contribuição que ordinariamente se exige para a aposentadoria, ao prever que a aposentadoria especial seria financiada com os recursos da contribuição fixada pelo inciso II do art. 22 da Lei no 8.212/91. Assim, a incidência dessa contribuição estaria restrita às remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.”

Diante deste entendimento, o INSS defende que essa contribuição adicional para o custeio da aposentadoria especial teria excluído do seu campo de incidência os contribuintes individuais.

No entanto, tese do INSS de que a aposentadoria especial depende exclusivamente da contribuição adicional das empresas (prevista no artigo 22, II, da Lei 8.212/91) ignora toda a estrutura dorsal que embasa o financiamento da Seguridade Social.

Inicialmente, não é demais destacar que o financiamento da Seguridade Social não se restringe a uma única contribuição específica, mas se dá por meio de um **sistema amplo e solidário**, em obediência ao respectivo princípio da Solidariedade, conforme disposto no artigo 195 da Constituição Federal.

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:*

*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;*

*b) a receita ou o faturamento;*

*c) o lucro;*

*II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019); [...]*

Duas são as fontes de custeio que o artigo 195 traz para a Seguridade Social: os recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e as contribuições sociais – restando evidente que há uma repartição de responsabilidades estipuladas pela Constituição, visando à existência e manutenção da seguridade social.

As alterações trazidas pela Emenda Constitucional 20/1998 introduziu na redação do artigo 195 as figuras: empresa e entidade equiparada e ampliou a hipótese de incidência, ultrapassando a imposição da regra tributária somente sobre a folha de salários, faturamento e lucro, mas alcançando a receita das empresas e a remuneração de sócios-gerentes, autônomos, avulsos e agentes políticos.

Desta forma, tem-se que o legislador constituinte originário concebeu a proteção previdenciária como um direito do cidadão e um dever do Estado, inserida no contexto da seguridade social e sustentada por receitas públicas derivadas de tributos e pelo orçamento estatal.

Essa escolha afastou a visão restrita da previdência como um sistema voltado exclusivamente aos empregados com vínculo empregatício, ampliando sua abrangência para uma perspectiva mais ampla, baseada na relação entre direito e dever, bem como na compatibilização entre necessidade e possibilidade, assegurando a proteção social sem comprometer a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Cabe destacar ainda que o inciso I, alínea “a” do artigo 195 determina que as contribuições sociais serão àquelas incidentes sobre **“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”**. Esse dispositivo concretiza o entendimento de que restou subtraída do sistema a ideia de que a relação previdenciária ocorre exclusivamente mediante vínculo empregatício.

Já no inciso II do mesmo artigo 195, a redação dispõe que a Seguridade Social também será financiada pelas contribuições sociais provenientes **“do trabalhador e dos demais segurados da previdência social”**, nitidamente embasando-se no princípio da **Diversidade da Base de Financiamento da Seguridade Social**.

De outra banda, ao legislador é imposto o tratamento igual aos iguais, por meio do princípio da **Equidade na Forma de Participação do Custeio**, para que crie contribuições de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte, emergindo uma justa proporção para cada um dos atores sociais responsáveis pelo financiamento.

Ainda dentro deste pensamento, a justa proporção também se baliza pelo risco social. Ou seja, quanto maior o risco, maior deverá ser a contribuição. Neste sentido, o próprio artigo 195, §9º da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 20/1998 determina que “As contribuições sociais previstas no inc. I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, **em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra**”, ampliando ainda mais o alcance da competência outorgada pelo artigo 195, I da CF.

Assim, em observância ao disposto no artigo 195, incisos I e II da CF, a Lei nº 8.212/1991 estabeleceu as contribuições incidentes sobre remuneração, **independentemente da atividade laboral exercida**, instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social e firmou o modo de processamento de arrecadação e fiscalização das contribuições sociais previdenciárias a cargo dos segurados e terceiros.

O artigo 22 da Lei nº 8.212/1991, que dispõe sobre as contribuições sociais previdenciárias a cargo da empresa, previa, na redação original de seu inc. II, que:

**Art. 22 [...]**

*II – para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho, dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:*

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;*
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;*
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.*

Neste sentido, verifica-se que o inciso II do artigo 22 da Lei nº 8.212/91 determinava, na sua redação original, o financiamento para o Seguro Acidente do Trabalho – SAT, que, estabelecia, sobre a remuneração do empregado e avulsos, além da cotização básica das empresas de 20%, um acréscimo de 1, 2 ou 3% a título de custeio do seguro acidente do trabalho.

Entretanto, a Medida Provisória 1.729, de 02.12.1998 – posteriormente convertida na Lei nº 9.732/98 – deu nova redação ao inciso II do artigo 22 da Lei nº 8.212/91, transformando a finalidade da contribuição do SAT, que passou a custear também a

aposentadoria especial, seja pela alíquota básica de 1, 2 ou 3%, seja pelos adicionais de 6, 9 ou 12%.

A redação do inc. II do artigo 22 da Lei 8.213/1991 passou a vigorar com a seguinte alteração:

**Art. 22. [...]**

*II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei 8.213, de 24.07.1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:*

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;*
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;*
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave. (Grifo nosso)*

Observa-se, contudo, que a nova redação não mais fala em “financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho”, adotando a expressão “financiamento do benefício previsto no artigo 57 e 58 da Lei nº 8.213/91, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho”.

Assim, a partir da Lei nº 9.732/1998, a contribuição destinada ao financiamento do chamado “Seguro Acidente de Trabalho – SAT” passa a ser denominada como contribuição previdenciária destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do “grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho – GILRAT ou GIILDRAT, cujas denominações teriam por objetivo externarem a nova abrangência do SAT, incluindo o custeio básico e o adicional.

Da mesma forma, a Lei nº 9.732/1998 também alterou a redação dos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213/91, modificando o §6º e incluindo os §§7º e 8º no artigo 57, bem como alterando a redação dos §1º e 2º do artigo 58.

No que concerne ao custeio, os §§6º e 7º do artigo 57 passaram a ter a seguinte redação:

**Art. 57. [...]**

*§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inc. II do art. 22 da Lei 8.212, de 24.07.1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de*

*aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.*

*§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no caput. (Grifo nosso)*

Desse modo, à primeira vista, conclui-se que às empresas foi transferido o encargo pela concessão das aposentadorias sociais pagas pela Previdência Social.

Contudo, o custeio do SAT, com os adicionais criados pela Lei nº 9.732/1998 que se estende ao financiamento da aposentadoria especial, concedida em razão de exposição permanente a agentes nocivos, **é verdadeira fonte suplementar de recursos**, porque estendida a outras hipóteses pela Lei nº 10.666/03, nada mais fazendo do que aperfeiçoar o instrumento.

Destaca-se, ainda, que tais adicionais não guardam um liame direto e objetivo com o custeio clássico de prestações acidentárias, uma vez que a atividade especial não produz, necessariamente, incapacidade laborativa.

O que se pode afirmar é que a Lei nº 9.732/1998 conferiu **novo perfil ao SAT**, sendo delineado a partir da MP 1.523-9/1997, que passou a cuidar não somente de benefício decorrentes de acidente do trabalho, mas de toda prestação originária de alguma espécie de risco de incapacidade laborativa em razão das condições ambientais do trabalho.

Ou seja, a partir da referida Lei, a aposentadoria especial **também** passou a ser financiada com os recursos provenientes da contribuição do SAT, de acordo com as alíquotas adicionais estipuladas conforme a atividade exercida pelo segurado que permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição.

Não obstante as alterações provocadas pela Lei nº 9.732/1998, a Lei nº 10.666/2003, advinda da conversão da Medida Provisória 83/2002, estipulou a obrigatoriedade dos contribuintes individuais filiados a cooperativa de trabalho ou de produção contribuírem igualmente para o custeio da aposentadoria especial, diferenciando, entretanto, as alíquotas de acordo com a espécie de cooperativa.

Para as cooperativas de trabalho, será devida contribuição adicional de nove, sete ou cinco pontos percentuais a cargo da empresa tomadora de serviços. Já para as cooperativas de produção, a contribuição adicional ficará no percentual de doze, nove ou seis pontos, a cargo da própria cooperativa de produção.

A Lei nº 10.666/2003, originária da conversão da Medida Provisória 83/2002, também inovou ao criar uma flexibilização nas alíquotas decorrentes das contribuições em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho – GILRAT, pagas pela empresa para financiar os benefícios acidentários.

Assim, as alíquotas básicas de 1, 2 ou 3% podem ser reduzidas em até 50% ou majoradas em até 100% conforme o desempenho da empresa em face das empresas da mesma atividade econômica, então concorrentes, em relação aos acidentes de trabalho. Destaca-se que o texto legal do artigo 10 da mencionada lei não trouxe qualquer metodologia de cálculo nem acréscimos ou redução dos tributos, determinando apenas que as alíquotas do GIILRAT poderiam ser majoradas ou minoradas pelo Poder Executivo.

Contudo, apesar da criação da flexibilização das alíquotas do GIILRAT pela Lei nº 10.666/2003, apenas em abril de 2004 foi aprovada a metodologia para a flexibilização, denominada Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e criada com base nos estudos acadêmicos de Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira (2010, p. 13/21, Nexo Técnico Epidemiológico NTEP, Fator Acidentário de Prevenção FAP: um novo olhar sobre a saúde do trabalhador. 2. ed. São Paulo: LTr). A regulamentação da matéria, por sua vez, ocorreu apenas em 13.02.2007, com o Decreto 6.0422, que alterou o Decreto 3.048/1999 e introduziu a sistemática do FAP e do NTEP.

Nestes termos, tem-se hoje uma sistemática que consiste em aplicar um multiplicador variável sobre a contribuição destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, GIILRAT, de modo que o pagamento das alíquotas pode ser reduzido ou majorado de acordo com o desempenho da empresa na prevenção dos riscos de acidentes do trabalho.

É inegável, portanto, que as Leis nº 9.732/1998 e 10.666/2003 introduziram sensíveis mudanças no custeio das aposentadorias especiais a cargo das empresas e cooperativas de trabalho e produção. Mas ao contrário do que tenta convencer o INSS, é preciso enfatizar que tais alíquotas não financiam verdadeiramente a aposentadoria especial.

Denota-se que o INSS faz interpretação restritiva da legislação, ignorando os princípios que estabelecem a diversidade de fontes do custeio da Seguridade Social e da Previdência Social, fixando-se na estrutura estabelecida sobre o SAT/GIILRAT como fonte específica e unitária da aposentadoria especial.

Entretanto, é preciso enfatizar que tais alíquotas não financiam verdadeiramente a aposentadoria especial, assumindo mais um caráter pedagógico/punitivo do que estritamente atuarial, o que evidencia o seu aspecto suplementar.

Outrossim, cabe salientar que o cumprimento dessa obrigação e o recolhimento dessas contribuições depende de **declaração unilateral da empresa** quanto à exposição dos trabalhadores a agentes nocivos. Ou seja, as omissões e distorções alegadas pelo INSS quanto aos registros ambientais também são possíveis nestes casos, pois eventual supressão ou

alteração dos dados resultam na imediata atenuação da carga tributária, com a diminuição dos encargos adicionais à arrecadação que está a cargo da empresa.

Inclusive, salta aos olhos que o INSS exerça a boa-fé com as empresas, advinda das informações prestadas nos formulários de registros ambientais e segurança do trabalho de seus trabalhadores, mas não consiga praticá-la com o contribuinte individual.

Ainda no que diz com o custeio da aposentadoria especial, é preciso destacar o ARE 664.335/SC, que teve repercussão geral reconhecida pelo STF. O tema é conhecido pelo debate que envolvia a controvérsia de se a utilização do Equipamento de Proteção Individual (EPI) eficaz tem o condão afastar o direito à aposentadoria especial.

Contudo, na mesma temática houve um segundo ponto enfrentado pelo STF, cujo qual guarda direta relação com o custeio da aposentadoria especial, porquanto debateu se o reconhecimento do direito à aposentadoria especial em casos em que o empregador declara em PPP ou LTCAT que o trabalhador utilizava o EPI eficaz – com a respectiva benesse da redução do SAT Especial pelo FAP –, estar-se-ia concedendo benefício sem a correspondente fonte de custeio.

O ponto emergiu no debate porque o INSS sustentou, em suas razões recursais, que a decisão que reconheceu a especialidade do período trabalhado pelo segurado foi tomada desconsiderando as informações prestadas no PPP, que comprovavam que o empregado utilizava EPI eficaz (e, portanto, não estaria exposto a agente nocivo em razão da elisão provocada pelo EPI fornecido). O INSS argumentou que, ao ter sido concedido o benefício da aposentadoria especial sem fonte de custeio, foi violado o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Entretanto, e aqui cabe o destaque, **o STF afastou tal argumento** por ocasião do julgamento do ARE 664.335/SC, tendo o Min. Luís Roberto Barroso conduzido melhor explanação ao tema:

*[...] o reconhecimento do direito à aposentadoria especial a trabalhador exposto a ruído acima dos limites de tolerância, quando o empregador declara no PPP ter lhe fornecido EPI eficaz, não consiste em criação, majoração ou extensão de benefício por força de decisão judicial, como equivocadamente se sustenta.*

*62. Primeiro, porque, considerando a ordem jurídica instituída pela Constituição de 1988, o direito à aposentadoria especial foi outorgado aos seus destinatários por norma constitucional (em sua origem o art. 202, e atualmente o art. 201, § 1º, CF/88). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera que o art. 195, § 5º, da CF/88 contém norma dirigida ao legislador ordinário, sendo inexigível quando se tratar de benefício criado diretamente pela Constituição.*

O Min. Luís Roberto Barroso prossegue sua fundamentação, asseverando que há fonte de custeio para o direito à aposentadoria especial, uma vez que

*[...] desde a Constituição de 1988 até a edição da MP n. 1.729 (em 1998) as aposentadorias especiais eram custeadas pelos instrumentos tradicionais de financiamento da previdência social mencionados no art. 195, da CF/88, quais sejam, (i) recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos e (ii) contribuições sociais pagas pelo empregador e pelo segurado. Portanto, mesmo antes da Lei 9.738/1998 havia fonte de custeio da aposentadoria especial.*

*66. Portanto, a Lei 9.738/1998 não criou fonte de custeio para a aposentadoria especial, mas, a bem da verdade, reformulou o seu modelo de financiamento. Ao invés de ela ser custeada pelos instrumentos tradicionais de financiamento da previdência social (recursos orçamentários e contribuições sociais), a aposentadoria especial passou a ser financiada por contribuição específica paga apenas pelas empresas que desempenhem atividades insalubres. (Grifo nosso).*

Denota-se, portanto, que a Suprema Corte estabeleceu, claramente, a aposentadoria especial sempre possuiu fonte de custeio, oriunda dos recursos estabelecidos no art. 195 da CF/88.

E, assim sendo, a Lei nº 9.732/1998, ao instituir a contribuição **adicional** sobre a folha de pagamento das empresas para o custeio da aposentadoria especial, não teve o condão de modificar qualquer dos requisitos legais do benefício, cujos quais continuam sendo a comprovação da exposição a agentes nocivos e o tempo mínimo de contribuição.

Do mesmo modo, também restou cristalino que o fato de determinada categoria de segurados ser expressamente incluída como base de incidência da contribuição (como é o caso dos contribuintes individuais cooperados) não implica na imediata exclusão das demais categorias ao direito à aposentadoria especial, uma vez que o financiamento da Previdência Social não se limita a essa contribuição específica, mas decorre de um sistema amplo e solidário de arrecadação.

Assim, resta totalmente prejudicado o argumento do INSS de que “se uma contribuição foi criada posteriormente com o escopo exclusivo de financiá-la, por óbvio, restringiu-se a amplitude subjetiva do benefício, em perfeita consonância com o princípio da seletividade (art. 194, II da CF)”.

Vale registrar que o princípio da seletividade na Seguridade Social refere-se à definição de quais riscos e contingências de maior abrangência social serão cobertos pelo sistema e a definição dos benefícios e serviços adequados para fazerem frente a essa cobertura.

Portanto, diz respeito à abrangência da cobertura, de forma alguma autorizando a redução arbitrária do acesso a benefícios por determinados grupos de segurados. É, antes de mais nada e em conjunto com a distributividade, o próprio ideário da justiça distributiva, a qual antecede a justiça social e cujo objetivo consiste em corrigir as distorções presentes na vida em sociedade.

Certamente a seletividade não deve perder de vista os custos que cada medida de proteção acrescenta ao plano de custeio. Entretanto, o financiamento da Seguridade Social (artigo 195 da CF) não se dá de forma vinculada e individualizada para cada segurado ou categoria profissional.

Do mesmo modo, a criação de uma fonte adicional para custear a aposentadoria especial **não implica, sob qualquer prisma, na exclusão de segurados que não estão abarcados pela respectiva fonte – e que já tinham direito ao benefício.**

Em outras palavras, a criação de uma contribuição específica a fim de suplementar a fonte de custeio para determinados benefícios ou serviços, a incidir sobre determinadas atividades, **não significa que os segurados que não se enquadram nessas categorias tenham sido excluídos do direito à aposentadoria especial.**

Tal assertiva é incontestável, porquanto o próprio texto constitucional (art. 201 da CF) **não condiciona a concessão do benefício a uma fonte de custeio específica para cada categoria de segurado**, mas apenas ao cumprimento dos requisitos exigidos pela legislação previdenciária: exposição ao agente nocivo e tempo de contribuição.

Portanto, a interpretação de que a criação da contribuição adicional implica necessariamente na restrição do universo de segurados que podem se beneficiar da aposentadoria especial é totalmente equivocada e contraria os princípios da **universalidade da cobertura e do caráter contributivo do sistema previdenciário.**

É patente que o direito ao benefício deve ser garantido a todos os segurados que comprovem a exposição a agentes nocivos, independentemente da existência de uma contribuição adicional específica sobre sua atividade.

Fosse assim, os próprios empregados e trabalhadores avulsos não poderiam ser destinatários da aposentadoria especial, porque não contribuem diretamente para o custeio de tal espécie, mas recaem sobre os empregadores e cooperativas de trabalho e produção.

Deste modo, toda a argumentação trazida pelo INSS acerca da exclusão do contribuinte individual como destinatário da aposentadoria especial, substanciada na suposta ausência de custeio e fulcrada nas modificações redacionais promovidas pela Lei nº 9.732/98 é natimorta, uma vez que o próprio Supremo já se posicionou acerca da questão, conforme visto acima.

O fato da temática de fundo da discussão naquele tema ser diversa do presente não invalida o que já fora decidido acerca do custeio da aposentadoria especial, ficando bastante claro que **a Lei 9.738/1998 não criou fonte de custeio para a aposentadoria especial, mas apenas reformulou o seu modelo de financiamento, criando fontes suplementares para arrecadação de recursos.**

Assim, a única conclusão cabível e compatível com os princípios e regramentos que regem à Seguridade Social é a de que, por força da Lei nº 9.732/1998, a aposentadoria especial **também** passou a ser financiada pelos recursos provenientes do GILRAT, a cargo das empresas e cooperativas de trabalho e produção. Mas, de forma alguma, se traduz na única fonte de custeio da aposentadoria especial, eis que antes mesmo da referida Lei, havia prévio financiamento, em razão das tradicionais fontes de custeio, previstas no artigo 195 da Constituição Federal.

A legislação previdenciária deve ser interpretada em favor da proteção social.

Neste sentido, não há qualquer violação ao artigo 195, §5º da CF, nem tampouco ao artigo 22, II da Lei nº 8.212/91, cuja redação foi dada pela Lei nº 9.732/1998, porquanto não há, no presente caso, qualquer criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço previdenciário sem a correspondente fonte de custeio total.

## **CONTRIBUINTE INDIVIDUAL COMO DESTINATÁRIO DA APOSENTADORIA ESPECIAL**

O artigo 11 da Lei 8.213/1991 determina quem são os segurados do RGPS e que, para cada alínea do inc. V deste artigo, a legislação traz uma espécie de trabalhador a ser considerado pela legislação previdenciária segurado contribuinte individual.

Em suma, todo aquele que exercer atividade de forma autônoma, prestando serviços para pessoas físicas ou jurídicas, enquadra-se como contribuinte individual, conforme art. 11, V, g da LBPS.

Por sua vez, o artigo 18 da Lei nº 8.213/1991 traz que as prestações do Regime Geral foram expressas em benefícios e serviços, organizadas quanto ao segurado e quando aos dependentes:

*Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:*

*I – quanto ao segurado:*

*[...]*

*d) aposentadoria especial;*

Registram-se, ainda, os parágrafos do art. 18:

*§ 1º Somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I, II, VI e VII do art. 11 desta Lei. (Redação dada pela Lei Complementar 150, de 2015)*

*§ 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social–RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-*

*família e à reabilitação profissional, quando empregado. (Redação dada pela Lei 9.528, de 1997)*

*§ 3º O segurado contribuinte individual, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e o segurado facultativo que contribuam na forma do § 2º do art. 21 da Lei 8.212, de 24.07.1991, não farão jus à aposentadoria por tempo de contribuição. (Incluído pela Lei Complementar 123, de 2006)*

O artigo acima transcrito determina as prestações por segurado, consignando as restrições legais nos seus parágrafos. Assim, evidencia-se que quando o legislador quis excluir certa categoria de segurado de determinado benefício, o fez expressamente. Tanto é assim que a EC 103/2019 operou no mesmo sentido e, embora tenha restringido os critérios para a concessão da aposentadoria especial, não traz qualquer delimitação quanto ao tipo de segurado apto a percebê-la:

*Art. 19. (...) § 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:*

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

Entretanto, observe-se a redação do art. 57 da Lei 8.213/1991:

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

Não é preciso grandes esforços interpretativos de que a aposentadoria especial será destinada ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos.

Neste sentido, os sujeitos da aposentadoria especial, em tese, seriam todos, uma vez que a Constituição Federal, mesmo com a nova redação da EC 103/2019, não estabelece distinção.

Importante resgatar que, até a edição da Lei 9.032/1995 a aposentadoria especial era devida a qualquer segurado que exercesse atividade especial de acordo com as atividades elencadas nos Decretos 53.831/1964 e 83.080/1979, vigorando a presunção absoluta de exposição aos agentes agressivos, prejudiciais à saúde e integridade física. Não subsistia, assim, quaisquer dúvidas de que os contribuintes individuais eram beneficiários da aposentadoria especial.

A partir da sua publicação, entretanto, a aposentadoria especial sofre profunda reestruturação, substituindo-se a presunção pela obrigatoriedade da comprovação da efetiva exposição aos agentes nocivos.

Entretanto, repisa-se, não há alteração redacional na legislação ordinária quanto aos destinatários da aposentadoria especial.

A restrição subjetiva surge, inicialmente, com o Decreto 4.729/2003, que modificou a redação do art. 64 ao Decreto 3.048/1999, passou a dispor o seguinte texto:

*Art. 64. A aposentadoria especial, uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual, este somente quando cooperado filiado a cooperativa de trabalho ou de produção, que tenha trabalhado durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos, conforme o caso, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Redação dada pelo Decreto 4.729, de 2003)*

Todavia, a redação inserida no art. 64 do Decreto 3.048/1998 a partir do Decreto 4.729/2003 extrapola os limites legais à medida que limita aos segurados empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual cooperado filiado à cooperativa de trabalho ou de produção o recebimento da aposentadoria especial. Tal abuso normativo se repete quando da publicação do Decreto 10.410/20, que mantém apenas os referidos grupos de segurados como destinatários da aposentadoria especial.

Veja-se, ainda, que tal restrição trazida pelo Decreto 4.729/2003 ocorreu em razão da alteração promovida pela Medida Provisória 83/2002, posteriormente convertida na Lei 10.666/2003, que dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. Entretanto, o que se tem é uma legislação criada para assegurar expressamente aos contribuintes individuais cooperados o direito à aposentadoria especial para que, a partir deste exposto reconhecimento, se pudesse estabelecer **fonte de custeio subsidiária às cooperativas de trabalho e produção** que lhes tomam o serviço, tal qual estabelecido às empresas, para os seus empregados.

Ademais, a legislação em comento não tem o condão de criar ou estender a cobertura da aposentadoria especial a determinada espécie de segurado, pois a Lei de Benefícios (art. 57, **caput**, Lei 8.213/1991) em momento algum teria excluído, expressamente, qualquer categoria de segurados da sua abrangência.

O que se denota, portanto, da Lei nº 10.666/2003 é o aperfeiçoamento da sistemática de custeio da seguridade social, mediante a inclusão das cooperativas de trabalho e produção como responsáveis pelo financiamento suplementar da aposentadoria especial, mediante a incidência das alíquotas do SAT/GILRAT.

Os ensinamentos de Sérgio Pardal Freudenthal (2000, p. 145, Aposentadoria especial. São Paulo: LTr) parecem compilar as considerações apontadas:

*Pretendesse o legislador a exclusão do autônomo, do benefício aposentadoria especial, assim disporia explicitamente na lei. E a Ordem de Serviço não pode ir além do diploma legal. A habitualidade e permanência da exposição aos agentes nocivos também pode ser aplicada a alguns autônomos, especialmente médicos e odontólogos. E as dificuldades para comprovação das condições especiais podem não ser definitivas. A responsabilidade profissional no devido laudo técnico*

*comprobatório da exposição dos agentes nocivos também deverá ser utilizada para garantia do direito de autônomos.*

Denota-se, portanto, que até o presente momento, não houve a vontade do legislador em registrar expressamente no ordenamento pátrio qualquer restrição legal aos segurados contribuintes individuais serem beneficiários da aposentadoria especial.

E assim sendo, não tendo o legislador ordinário excluído expressamente o contribuinte individual como segurado destinatário da aposentadoria especial, repisa-se a própria assertiva do INSS, de que não caberia ao Judiciário, neste contexto, atuar como legislador positivo, sob pena de violação ao art. 2º da CF.

## **DOS PEDIDOS**

**ANTE O EXPOSTO**, requer-se o recebimento da contribuição do IEPREV ao presente debate, para que o presente recurso especial seja desprovido, mantendo-se a decisão do Tribunal *a quo*, por estar em consonância com os princípios e leis que regem o direito previdenciário, confirmando a possibilidade do reconhecimento, como especial, da atividade exercida pelo contribuinte individual não cooperado, após 29/04/1995.

Requer-se, ainda, que oportunizada a realização de sustentação oral e, na hipótese de indeferimento, seja facultada à parte a anexação de vídeo com a referida sustentação, nos termos do artigo 937, §4º, do Código de Processo Civil, bem como da Resolução nº 345/2020 do Conselho Nacional de Justiça".

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2025.

Roberto de Carvalho Santos OAB/MG nº 92.298

Heloísa Helena Silva Pancotti OAB/SP nº 158.939

Maíra Custódio Mota Guiotto OAB/RS nº 72.943

Anne Grahl Müller OAB/RS nº 83.318

Larissa Fatima Russo Françoze OAB/SP nº 376.735

