



JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS DA APOSENTADORIA ESPECIAL

A PEC da reforma da previdência apresenta as seguintes regras para aposentadoria especial:

Art. 201. § 7º dispõe:

A lei complementar de que trata o § 1º poderá estabelecer idade mínima e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:

I -

II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade;

Art. 25 das disposições transitórias dispõe:

Até que entre em vigor a lei complementar a que se refere o § 7º do art. 201 da Constituição, será concedida aposentadoria aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade, durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos, nos termos do disposto nos art. 57 e art. 58 da Lei nº 8.213, de 1991, quando cumpridos os seguintes requisitos:

I - cinquenta e cinco anos de idade, quando se tratar de atividade especial de quinze anos de contribuição;

II - cinquenta e oito anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; ou

III - sessenta anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte e cinco anos de contribuição.

Examinando os dispositivos constitucionais, verifica-se que foi excluída a aposentadoria pela ocupação e periculosidade, além de vincular o benefício a idade do trabalhador. Essa regras, a meu ver, do ponto de vista técnico, devem ser alteradas ou remeter as regras a legislação infraconstitucional, tendo em vista os seguintes fundamentos:



Inicialmente é importante ressaltar que os países que adotam a aposentadoria especial levam em conta a insalubridade, periculosidade e penosidade. Sendo que a periculosidade e a penosidade estão relacionadas aos tipos de ocupação. Na maioria dos países o direito a aposentadoria especial estão fundamentos na exposição aos agentes nocivos (insalubridade) ou na ocupação (penosidade e periculosidade).

1 - APOSENTADORIA POR INSALUBRIDADE

1.1 - Caracterização do risco

A insalubridade consiste na exposição aos agentes nocivos à saúde. Esses agentes ou riscos são classificados como:

- **Físicos:** ruído, vibrações, pressões anormais, temperaturas extremas, umidade, radiações ionizantes, radiações não ionizantes, bem como o infrassom e o ultrassom.
- **Químicos:** poeiras, fumos, névoas, neblinas, gases ou vapores,
- **Biológicos:** bactérias, fungos, bacilos, parasitas, protozoários, vírus, entre outros.

A exposição a esses agentes pode provocar doença do trabalho ou ocupacional. No direito, a justificativa da aposentadoria por exposição aos agentes físicos, químicos e biológicos é de que a expectativa de vida do trabalhador é reduzida. Sendo assim, o fator idade para concessão desse benefício deve ser analisada com muito cuidado. A ocorrência da possível doença ocupacional depende da natureza do agente, intensidade ou concentração; tempo de exposição e susceptibilidade individuais. Desse modo, a aposentadoria antecipada, reduz o tempo exposto e, conseqüentemente, o risco de contrair a doença.

A premissa da adoção da aposentadoria especial é a de que a saúde é um direito que se concretiza por meio de ações de prevenção de acidentes e doenças



relacionadas ao trabalho. Desse modo, a aposentadoria especial é, enquanto redução do tempo de exposição às situações de trabalho com potencial de causar danos, uma medida de prevenção e precaução (LIMA, 2008).

Como visto, a proposta prevê a vinculação da idade em função do tipo de aposentadoria (15, 20 ou 25 anos). Atualmente, as normas previdenciárias determinam a aposentadoria de 15 e 20 anos somente para atividade em minas subterrânea e exposição a asbestos (Amianto). Desse modo, a grande maioria dos trabalhadores podem se aposentar com 25 anos e, nesse caso, a PEC vincula a idade de 60 anos. Essa vinculação generalizada pode prejudicar muitos trabalhadores em razão da exposição aos riscos. Exemplos: um trabalhador administrativo que executa atividade no escritório e na área industrial exposto ao agente ruído acima dos limites estabelecidos. Sua aposentadoria é de 25 anos e a idade de 60 anos é aceitável. Todavia, um trabalhador que presta serviços num alto forno, exposto a calor, ruído, poeira, gases, fumos, radiação não ionizante, além de exigência física das tarefas executadas, a aposentadoria também é de 25 anos e a idade de 60 anos para concessão do benefício. Ora, o critério é inadequado, pois o trabalhador do alto forno fica exposto a vários agentes nocivos à saúde e, conseqüentemente, sua expectativa de vida é menor que o trabalhador do setor administrativo. Portanto, a definição do tempo de exposição e a idade devem ser diferenciados em função da natureza da atividade, associação de agentes (exposição a mais de um agente nocivo) e grau de nocividade, como por exemplo, a exposição a substância comprovadamente cancerígena deve ter tratamento diferenciado pela norma.

1.2 - Medidas de Proteção

Há argumentações no sentido que a adoção de medidas de controle e melhoria das condições de trabalho pode aumentar a idade para aposentadoria. Contudo, é importante esclarecer o seguinte:

A Norma Regulamentadora 09 obriga o empregador adotar o PPRA (Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais). Esse programa consiste em gerenciar a exposição dos trabalhadores aos riscos ou agentes físicos, químicos e Biológicos. O controle da exposição a esses riscos pode ser feito por meio de



medidas coletivas, administrativas e EPI (Equipamento de Proteção Individual). As medidas coletivas são: ventilação diluidora e exaustora; isolamento acústico; automatização do processo, entre outras. Segundo a NR-9, essas medidas são prioritárias e, somente quando há inviabilidade técnica para sua adoção, devem ser adotadas as medidas administrativas e uso de EPI.

Entretanto, na prática, o controle do risco é complexo e inviável devido aos seguintes fatores:

- a) Dependendo do processo, tipo de atividade e natureza do agente não é possível tecnicamente eliminar os riscos por meio de medidas coletivas. Ademais, dependendo do risco, não é possível afastá-lo com o uso de EPI, como por exemplo, na exposição ao calor. Nesse caso, pode adotar medidas administrativa, como por exemplo, pausas e limitação do tempo de exposição, no entanto, a adoção dessas medidas encontra muita resistência dos empregadores;
- b) Existem processos que utilizam várias substâncias comprovadamente cancerígenas. Para esses agentes, a adoção de todas as ações preventivas, pode não ser eficaz para eliminar o risco;
- c) No Brasil há grande diversidade de organizações. As organizações, normalmente de maior porte, possuem tecnologias de proteção mais avançadas. A contrário da maioria, que normalmente adotam apenas EPIs como medidas de proteção. Além disso, existem vários processos que a tecnologia conseguem eliminar o risco, como exemplo, os níveis de ruído elevados nas indústrias têxteis. Acrescente-se, ainda, que nas últimas décadas têm sido registrados transferência de indústrias perigosas para os países em desenvolvimento, principalmente os processos que utilizam substâncias cancerígenas, pois a mão de obra é mais barata e a legislação menos rigorosa (OIT,1998);
- d) As empresas, normalmente de maior porte, possuem sistema de gestão de segurança, saúde do trabalhador e meio ambiente, conforme normas ISO 9000,



14000, e OSHAS (OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY MANAGEMENT SYSTEMS) 18001. Essas normas estabelecem procedimentos de gestão de saúde e segurança, incluindo certificação e auditorias periódicas. Nesse caso, a exposição aos riscos físicos, químicos e biológicos é mais controlado. Além disso, esses programas exigem medidas de proteção maiores que as previstas nas normas legais. No entanto, as organizações que adotam as referidas normas e possuem certificações são minorias;

- e) Ao longo dos anos, temos observado, que maioria das organizações negligenciam as normas de proteção de saúde e segurança. Esse fato pode ser comprovado com o alto índice de acidentes e doenças do trabalho no Brasil.

Lamentavelmente, a maioria das organizações não tem cultura preventivista e justificam que a adoção de medidas de proteção é onerosa. Por esse motivo, somente com ações coercitivas adotam medidas de proteção de segurança e saúde do trabalhador. Desse modo, a fiscalização ou ações judiciais visando caracterização de insalubridade, indenizações entre outras, normalmente, levam o empregador a adotar medidas de proteção. Todavia, a fiscalização do trabalho no Brasil é deficiente, principalmente devido à falta de fiscais. Segundo o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), de 3.644 cargos existentes, 1.317 estão vagos. O número atual de 2.327 profissionais é o menor em 20 anos. Há descumprimento da convenção 81 da OIT¹. Além disso, a reforma trabalhista dificultou para o trabalhador o acesso à justiça.

Diante do exposto, não se pode generalizar a idade e tempo de contribuições na aposentadoria especial em função das medidas de proteção adotadas pelos empregadores. Como visto anteriormente, o grau de proteção varia entre as empresas, natureza do agente, entre outros. Todavia, é importante levar em conta as medidas de proteção na definição da aposentadoria especial (tempo de exposição e idade).

¹ Disponível: <https://www.sinait.org.br/mobile/default/noticia-view?id=7001>. Acesso em 07/07/19.



2 - OCUPAÇÃO

A PEC excluiu a aposentadoria especial em função da ocupação. Essa exclusão é equivocada, pois há ocupações que devido à sua especificidade, exige trabalho árduo que causam maior desgaste físico, psíquico e risco de vida. Esse trabalho pode afetar à saúde e reduzir a expectativa de vida do trabalhador, além de dificultar seu desempenho devido à idade. Exemplos: piloto de avião, marinheiro, bombeiro, entre outros.

Outro fator importante é a ocorrência de muitos acidentes do trabalho relacionados com a idade. Estudo feito em 2009 pelo Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo da Espanha, concluiu que o efeito da idade (acima de 55 anos) foram as causa dos acidentes mais graves. A possibilidade da ocorrência de acidentes graves e fatais foi maior nos trabalhadores com idade superior a 55 anos (OIT,2014).

Vários países adotam o regime de aposentadoria especial pela ocupação, tais como: Espanha, Argentina, Alemanha, Itália, entre outros. Na Argentina, o piloto de avião se aposenta com 50 anos; na Bélgica aos 55 anos. Os mineiros são beneficiados com aposentadoria especial em quase todos países. Na Alemanha os marinheiros se aposentam aos 56 anos; na Argentina aos 52 anos e em Portugal 55 anos. Normalmente, a redução da idade é devido a periculosidade ou trabalho árduo com fadiga física e psíquica (penosa).

Portanto, a exclusão da aposentadoria especial pela ocupação precisa ser revista ou excluída do texto. A PEC deveria remeter esse tipo de aposentadoria para lei infraconstitucional e o regulamento. Com base em estudos científicos, o regulamento define a idade e tempo de contribuição em função da natureza da atividade penosa ou perigosa.

Entretanto, a definição das ocupações com atividade especial deve ser cuidadosamente estudada cientificamente, com base em estatísticas de acidentes e afastamentos, doença, expectativa de vida, entre outros.



Muitos países (Espanha, Reino Unido, Finlândia, Austrália, Portugal, Lituânia, entre outros) possuem regimes especiais, seja por lei ou por convenções coletivas, para certas categorias, tais como, nos bombeiros do setor de serviços, em também sistemas especiais no setor agrícola (OIT,2014); setor têxtil em Portugal, agricultura na Finlândia; setor ferroviário na Espanha, entre outros. Desse modo, caso a PEC mantenha a exclusão da aposentadoria especial por ocupação, poderia incluir a possibilidade desse benefício ser concedido por acordo ou convenção coletiva.

3 - CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DO BENEFÍCIO

Vários países adotam contribuição adicional para o financiamento da aposentadoria especial. Em geral, o financiamento é feito através do sistema geral de pensões, que estabelece determinados requisitos em relação ao número de anos de contribuição, além de regras especiais para o cálculo da pensão ou contribuição. Assim, por exemplo, em alguns casos, o número de anos de serviço necessários para a pensão completa é reduzido (fração da carreira, Bélgica). Outros sistemas, determinam bonificações de pensão para trabalhadores, em percentual de aumento para determinado número de anos de serviço. Exemplo: em Portugal, os trabalhadores dos Açores, e mineiros. Alguns países como Argentina, Alemanha e Hungria, o financiamento do benefício é por meio de contribuições adicionais. Há também, sistema que fixam cotizações específica para a coletividade, como por exemplo, na Finlândia foi fixada contribuição 11,3% sobre o salário total a ser pago pelos empregadores e empregados (OIT,2014).

No Brasil, desde 1999 foi instituída contribuição adicional para financiar o benefício da aposentadoria especial, conforme disposto no art.57, § 6º da Lei 8213/81:

O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei n o 8.212, de 24 de julho de 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. (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98) (Vide Lei nº 9.732, de 11.12.98)

Portanto, o benefício da aposentadoria especial é financiado pelo empregador. Todavia, a adoção de medidas de controle que eliminam os riscos podem isentar o empregador desse tributo. Portanto, essa medida incentiva o empregador a investir em prevenção de acidentes e doenças do trabalho.

Cabe destacar que, a meu ver, a restrição da aposentadoria, incluindo fixação de idade mínima, deverá implicar a redução da contribuição adicional feita pelo o empregador.

4 - CONCLUSÃO

Com base nos fundamentos anteriores, a meu ver, a aposentadoria por exposição aos agentes físicos, químicos e biológicos deve ser determinada por critérios técnicos. A definição do tempo de contribuição e a idade deverá ser feita em função da natureza dos agentes e forma de exposição e associação de agentes (exposição a mais de um risco ambiental). Além disso, a aposentadoria pela ocupação não deveria ser excluída, pois há profissionais que justificam a redução do tempo de aposentadoria, devido ao desgaste físico, psicológico, risco de vida, entre outros. Portanto, a meu ver, a definição da idade, tempo de exposição, exclusão da ocupação exigem estudos técnicos e científicos, devendo serem definidos nas normas infraconstitucionais

Belo Horizonte, 08 de Julho de 2019.

TUFFI MESSIAS SALIBA

CREA 48904/D – 4ª Região Reg. MTb - 9423

Engenheiro de segurança do trabalho, advogado, mestre em meio ambiente. Ex-pesquisador da FUNDACENTRO. Professor dos cursos de pós-graduação em engenharia de Segurança e medicina do trabalho e curso de higiene ocupacional. Autor de diversas obras de Segurança e higiene, insalubridade, periculosidade e aposentadoria especial, todas publicadas pela editora LTR- São Paulo.

BRASIL. Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Regulamento da Previdência Social. Brasília, DF, maio 1999.

BRASIL. Instrução Normativa INSS/PRES Nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social. Brasília, DF, jan 2015.

BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Planos de Benefícios

LIMA, Barbeiro Queiroz Cristiana. Aposentadoria especial como instrumento de proteção à segurança e saúde dos trabalhadores. Conferência proferida no Seminário Sobre Aposentadoria Especial Como um Instrumento de Proteção à Segurança e Saúde do Trabalhador (1. : 2008 : São Paulo).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO OIT - Enciclopédia de Salud y Seguridad del Trabajo 4ª ed. Genebra: OIT, 1998 [Versão em espanhol . VOL. 1,Parte I capítulo 2. p. 2.2 a 2.20 Cáncer. Disponível em : <http://www.insht.es/portal/site/Insht/:jsessionid>, Acesso em : 15/11/18

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO OIT Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado Santiago, OIT, 2014. Disponível em:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf. Acesso em : 07/07/19

SALIBA, Tuffi Messias; PAGANO, Sofia C. Reis Saliba. Legislação de segurança, acidente do trabalho e saúde do trabalhador. 13. ed. São Paulo: LTr, 2017.



SALIBA, Tuffi Messias. Manual prático de higiene ocupacional e PPRA. 10. ed. São Paulo: LTr, 2019.

SALIBA, Tuffi Messias. Aposentadoria especial: aspectos técnicos para caracterização. 6. ed. São Paulo: LTr, 2019.