

08/06/2026**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S) : DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC nº 103/2019. APOSENTADORIA ESPECIAL POR EXPOSIÇÃO A AGENTES NOCIVOS. IDADE MÍNIMA. VEDAÇÃO À CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM. FORMA DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI, contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, especificamente na parte em que alteram as regras incidentes sobre o benefício da aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões constitucionais em debate, que consistem em saber se violam a Constituição: (i) a vedação à conversão de tempo especial em tempo comum, para fins previdenciários (art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019); (ii) a redução do valor da aposentadoria especial, que corresponderia a 100% do salário de benefício, e passou ao patamar inicial de 60% (art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019); e (iii) o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos (art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O cenário de déficit atuarial que ensejou a reforma previdenciária aprovada em 2019, decorrente do desequilíbrio entre as fontes de custeio da Previdência Social e a extensão e forma de cálculo dos benefícios,

ADI 6309 / DF

justifica a quase totalidade das alterações promovidas pelo constituinte derivado. No caso da aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos, esse desequilíbrio era ainda mais expressivo, pois, sob a sistemática anterior à EC nº 103/2019, tal benefício apresentava tempo de duração e valor médio consideravelmente superiores aos das demais aposentadorias e ao conjunto dos benefícios previdenciários.

4. Além disso, os mecanismos de compensação atuarial previstos na legislação, especialmente as alíquotas adicionais dos arts. 22, II, da Lei nº 8.212/1991, e 57, § 6º, da Lei nº 8.213/1991, não geravam arrecadação suficiente para neutralizar as distorções do modelo anterior. Assim, à semelhança do que se verificou na reforma previdenciária em geral, a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos não poderia subsistir nos moldes então vigentes, por produzir desequilíbrios relevantes em relação às demais espécies de aposentadoria e aos benefícios previdenciários em geral.

5. Quanto à proibição de conversão do tempo trabalhado em condições especiais em tempo de trabalho comum (art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019), além de se consubstanciar em disposição materialmente constitucional, trata-se de medida que confere maior racionalidade e objetividade ao sistema e, portanto, viabiliza maior nível de acurácia nas projeções e prognósticos em relação às conjunturas futuras. Aspecto esse que é essencial à realização de qualquer cálculo atuarial.

6. Sob o prisma do trabalhador, a fixação da nova regra possibilitará maior planejamento da sua vida laboral, não havendo que se falar em prejuízos relacionados ao período passado, na medida em que a EC nº 103/2019 assegurou a possibilidade de conversão do tempo de trabalho anterior à sua edição, preservando legítimas expectativas daqueles já inseridos em condições de trabalho especiais, antes do advento do novo regramento.

7. No que se refere à alteração da forma de cálculo do benefício, para igualá-lo às demais espécies de aposentadoria (art. 26, § 2º, IV, da EC nº

ADI 6309 / DF

103/2019), também não se verifica mácula de inconstitucionalidade porque, a rigor, o tratamento diferenciado a que faz jus o trabalhador submetido a agente nocivo já terá viabilizado a fixação das próprias condições que ensejam a concessão do benefício. A partir desse enfoque, o eventual estabelecimento de regra de cálculo diversa ensejaria uma espécie de dupla diferenciação em relação aos demais trabalhadores filiados ao regime previdenciário. Uma primeira distinção relacionada às regras, condições e benefícios à disposição dos diferentes grupos de trabalhadores; e uma segunda diferenciação relacionada à forma de cálculo dos respectivos benefícios, já diferenciados em razão dos aspectos anteriormente apontados.

8 De outro bordo, no que tange à exigência de idade mínima para fruição do benefício de aposentadoria especial, mesmo após a exposição, por 15, 20 ou 25 anos, a determinado agente nocivo à saúde do trabalhador (art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019), está-se diante de regra que, diversamente do que verificado em relação aos outros dois aspectos examinados, tolhe qualquer possibilidade de escolha por parte do segurado, obrigando-o a prosseguir no mercado de trabalho, provavelmente sujeito às mesmas condições adversas que, em tese, viabilizaram o tratamento constitucional diferenciado.

9. Quanto ao ponto, é preciso recordar que, nos termos do Tema nº 555 da Repercussão Geral, o direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo à sua saúde, de modo que a utilização de EPI comprovadamente eficaz, capaz de neutralizar a nocividade, impede o cômputo do tempo como especial. A aposentadoria especial, portanto, não se justifica pela mera vinculação formal a determinada atividade, mas pela sujeição concreta e não neutralizada do segurado a condições prejudiciais à saúde.

10. Essa compreensão foi reforçada no Tema nº 709 da Repercussão Geral, em que esta Corte, prestigiando a proteção à saúde do trabalhador, reputou constitucional a suspensão do pagamento da aposentadoria especial quando comprovada a permanência ou o retorno do beneficiário

ADI 6309 / DF

à atividade nociva. Tais precedentes evidenciam que a Constituição orienta o legislador a desestimular a permanência do trabalhador em condições especiais, ao passo que a regra ora examinada caminha em sentido contrário.

IV. DISPOSITIVO

11. Ação direta julgada parcialmente procedente para reconhecer: (i) a inconstitucionalidade da imposição de idade mínima, tal como estabelecida pelo art. 19, § 1º, I, alíneas “a”, “b” e “c”, da EC nº 103/2019; e (ii) a constitucionalidade [a] da vedação à conversão de tempo especial em tempo comum, nos termos do art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019; e [b] da forma de cálculo estabelecida pelo art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019 com a adoção da mesma metodologia aplicada às demais aposentadorias.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Presencial de 03 de junho de 2026, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em julgar parcialmente procedente a ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade apenas do art. 19, § 1º, I, alíneas a, b e c, de ED nº 103/2019, nos termos do voto do Ministro André Mendonça (Redator para o acórdão), vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Relator), Gilmar Mendes (com voto proferido em assentada anterior), Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Luiz Fux, que julgavam totalmente improcedente a ação direta, e os ministros Edson Fachin (Presidente) e Rosa Weber, que também declaravam a inconstitucionalidade do § 2º do art. 25 e do inc. IV do § 2º do art. 26 da EC 103/2019. Não votou o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que proferiu voto em assentada anterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 8 de junho de 2026.

ADI 6309 / DF

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Redator para o Acórdão

27/03/2023**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONÇALVES DIAS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA GRÁFICA, DA COMUNICAÇÃO GRÁFICA E DOS SERVIÇOS GRÁFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITÁRIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSÉ RODRIGUES DE QUEIROZ JÚNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	:ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ADV.(A/S)	:DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	:JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	:FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	:ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	:THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI, contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

2. A requerente aduz, em síntese, a inconstitucionalidade: (i) do estabelecimento de idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade dos segurados do regime geral de previdência social (art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019); (ii) da vedação à conversão do tempo especial em tempo comum, para fins de aposentadoria voluntária desses trabalhadores (art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019); e (iii) da redução do valor da aposentadoria especial de 100% (cem por cento) para 60% (sessenta por cento) sobre o salário de benefício (art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019).

3. Confira-se, a seguir, o teor das normas impugnadas:

“Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta

ADI 6309 / DF

Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20(vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

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

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

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

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

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

(...)

Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal. (...)

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde,

ADI 6309 / DF

cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

(...)

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

(...)

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo”.

4. Quanto ao estabelecimento de idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade dos segurados do regime geral de previdência social (RGPS), a requerente alega violação ao princípio da dignidade da pessoa humana (arts. 1º, III, e 170, da CF/1988), ao direito à previdência social (art. 6º, *caput*, da CF/1988), ao princípio de que a ordem social tem como base o primado do trabalho (art. 193 da CF/1988) e ao art. 7º, XXII, da Constituição, que reconhece ser direito dos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Afirma que a criação desse requisito obrigará o

ADI 6309 / DF

segurado a permanecer exposto a condições insalubres por tempo superior ao período de contribuição mínimo exigido pela emenda, o que contraria a própria finalidade da aposentadoria especial, que é impedir danos à saúde ou integridade física do trabalhador em decorrência da prolongada sujeição a agentes nocivos. Ressalta que o patamar etário mínimo foi fixado pela EC nº 103/2019 sem nenhum critério técnico e que afrontaria o art. 201, § 1º, II, da Constituição. Aduz, ainda, que tal imposição desrespeita o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF/1988), haja vista não ter sido colocada para os trabalhadores com deficiência.

5. No que diz respeito à vedação à conversão de tempo especial em tempo comum, a autora sustenta ofensa ao direito à contagem diferenciada do tempo de contribuição (art. 201, § 1º, da CF/1988), bem como aos arts. 5º, *caput*, 194, III, e 195, § 4º, da Constituição. Saliencia que a conversão não se confunde com cômputo de tempo fictício, pois, neste último caso, não há contribuição, ao passo que, na contagem diferenciada, o valor total pago à previdência pelo trabalhador sujeito a agente nocivo à saúde supera aquele recolhido pelo segurado que trabalha sob condições normais. Pontua que o art. 301 da Consolidação das Leis do Trabalho proíbe a permanência do trabalhador em mina subterrânea ao completar 50 (cinquenta) anos de idade, de modo que ele jamais conseguiria preencher o requisito etário.

6. Quanto à forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial, aduz violação aos arts. 194, II, IV, V e VI, e 195, § 4º, da Constituição. Explica que o trabalhador sujeito a agentes nocivos, apesar de recolher montante superior de contribuição previdenciária, receberá valor menor de proventos que o segurado que labora em condições normais. Exemplifica que, mesmo se aplicada a regra de transição do art. 21, I, da EC nº 103/2019, o trabalhador confinado em mina durante 15 (quinze) anos deverá continuar exercendo a atividade por mais 15 (quinze) se quiser receber a mesma aposentadoria de um segurado com 35 (trinta e cinco) anos de contribuição não submetido à insalubridade.

ADI 6309 / DF

7. A requerente expõe, também, que a aposentadoria especial atende a inúmeros princípios constitucionais: (i) ao princípio da seletividade (art. 194, II, da CF/1988), que consiste na eleição dos riscos e contingências sociais a serem cobertos pela previdência; (ii) ao princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 195, § 5º, da CF/1988), sobretudo em virtude da exação prevista no art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991; (iii) ao princípio da solidariedade; e (iv) ao princípio da proteção ao segurado.

8. A petição inicial aponta, ainda, dados estatísticos relativos à aposentadoria especial, os quais demonstrariam que (i) ela tem caráter temporário, uma vez que será extinta quando a insalubridade for eliminada do ambiente de trabalho; (ii) sua quantidade representa pouco mais de 5% (cinco por cento) das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas nos últimos 25 (vinte e cinco) anos; (iii) aquelas deferidas com 15 (quinze) e 20 (vinte) anos de contribuição se aplicam apenas aos trabalhadores de empresa de mineração subterrânea e trabalhadores expostos ao amianto e representam menos de 1% (um por cento) das aposentadorias por tempo de contribuição; e (iv) caso fosse retirada a exigência de idade mínima, o impacto sobre a economia gerada pela reforma da previdência seria de apenas 5% (cinco por cento) ou até menor que isso se forem consideradas as mudanças nas regras de cálculo das pensões por morte e dos demais benefícios.

9. Por fim, a requerente defende que a exposição do segurado ao agente insalubre por tempo superior a 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos acarreta um aumento na concessão de outros benefícios por incapacidade. Segundo ela, no ano de 2004, em que a quantidade de acidentes e doenças ocupacionais se elevou, o número de aposentadorias especiais foi baixo. Por outro lado, em 2014, em que houve queda no quantitativo de acidentes e doenças ocupacionais, a quantidade de aposentadorias especiais deferidas foi alta.

ADI 6309 / DF

10. Pede, então, a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da EC nº 103/2019: arts. 19, § 1º, I, 25, § 2º, e 26, § 2º, IV. Requer, ao final, a requisição de inúmeros dados para embasar o julgamento da demanda.

11. A matéria submetida à apreciação desta Corte é de inequívoca relevância e possui especial significado para a ordem social e a segurança jurídica. Por esse motivo, estando presentes os requisitos legais, apliquei o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, de modo a permitir a célere e definitiva resolução da questão.

12. A Presidência da República prestou informações, defendendo a constitucionalidade das normas impugnadas, com base nos seguintes fundamentos: (i) a reforma constitucional realizada em 2019 era necessária e premente para promover o equilíbrio entre receitas e despesas no sistema previdenciário; (ii) a Lei nº 3.087/1960, que previu hipótese de concessão de aposentadoria especial, exigia idade mínima de 50 (cinquenta) anos; (iii) enquanto a duração média de aposentadoria por tempo de contribuição de um segurado do sexo masculino é de 21,19 anos e de aposentadoria por idade é de 12,84 anos, a duração média da aposentadoria especial é de 28,64 anos; (iv) ao contrário do que seria intuitivo pensar, o segurado especial não vive menos que os segurados urbanos aposentados por idade; (v) o estabelecimento de idade mínima para a concessão de aposentadoria especial está alinhado às mais modernas práticas internacionais na matéria; (vi) a não aplicação das novas regras sobre a aposentadoria especial teria impacto significativo nos cofres públicos, equivalente a R\$ 51,3 bilhões em 10 (dez) anos; (vii) no que tange à vedação de conversão de tempo especial em comum, a requerente desconsidera por completo a regra de transição do art. 21 da Emenda Constitucional nº 103/2019, o que gera distorções nas situações hipotéticas apresentadas; (viii) quanto ao valor da aposentadoria especial, será sempre maior ou igual ao montante da aposentadoria ordinária, ao

ADI 6309 / DF

contrário do alegado pela requerente; e (ix) o STF deve ser deferente às escolhas políticas feitas democraticamente pelos poderes eleitos, em respeito ao princípio da separação de poderes (doc. 20).

13. O Senado Federal também se manifestou pela improcedência do pedido, destacando que (i) a interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionais e constitucionalmente permitidos, sendo certo que a Reforma da Previdência foi objeto de profundo e amplo debate no Congresso Nacional; (ii) o Brasil é um dos poucos países que ainda prevê hipóteses de aposentadoria especial e, ainda assim, não havia estabelecido idade mínima; e (iii) os países que não adotam a idade mínima têm outros critérios para a aposentadoria especial, limitando-a a poucas atividades ou exigindo contribuição adicional do trabalhador (doc. 24).

14. A Advocacia-Geral da União apresentou informações, nos seguintes termos (doc. 28):

“Previdenciário. Emenda Constitucional nº 103/2019. Reforma que, entre outras mudanças, alterou critérios de elegibilidade para aposentadoria, definiu novos padrões de custeio e normas transitórias. Impugnação a dispositivos que promovem alterações nas aposentadorias especiais relativas a segurados do Regime Geral de Previdência expostos a agentes nocivos à saúde e/ou à integridade física. Alegações de ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana, da isonomia, a direitos sociais do trabalho e às diretrizes gerais da ordem econômica e social. Preliminar. Ausência parcial de impugnação a todo o complexo normativo que trata da matéria. Improcedência. A continuidade do modelo de previdência pública demandava a introdução, no Texto Constitucional, de padrões normativos capazes de dar concretude ao equilíbrio financeiro/atuarial. A EC nº 103/2019 atendeu à necessidade de readequação dos critérios de acesso ao benefício da

ADI 6309 / DF

aposentadoria especial em face da atual sociedade brasileira, que apresenta crescimento contínuo na expectativa de vida da população e melhorias nas condições de trabalho. As novas regras de transição incidentes sobre as aposentadorias especiais por insalubridade aplicam-se a todos aqueles que já eram segurados do Regime Geral de Previdência Social, garantindo-se a conversão do tempo especial cumprido, até a data de entrada em vigor da emenda. Ausência de violação ao Texto Constitucional. Manifestação pelo não conhecimento parcial e, no mérito, pela improcedência do pedido”.

15. A Procuradoria-Geral da República anexou parecer, cuja ementa possui o seguinte teor:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019, QUE ALTERA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 19, § 1º, I; 25, § 2º; E 26, § 2º, IV, DA REFERIDA EC 103/2019, POR OFENSA AOS ARTS. 1º, III; 5º, CAPUT; 6º; 7º, XXII; 170; 193; 194, II, IV, V E VI; 195, § 4º; E 201, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INTRODUÇÃO DE REQUISITO ETÁRIO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS. INSTITUIÇÃO DE NOVO REGRAMENTO PARA O CÁLCULO DO VALOR DO BENEFÍCIO DAQUELA ESPÉCIE DE APOSENTADORIA. VEDAÇÃO DE CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM, CUMPRIDO APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA EC 103/2019, AOS QUE LABORAM EM ATIVIDADES NOCIVAS À SAÚDE. POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DE TAIS MEDIDAS. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. PROVIDÊNCIAS VOLTADAS À MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

ADI 6309 / DF

1. A introdução de novas regras previdenciárias – requisito etário para obtenção do direito à aposentadoria, nova fórmula de apuração do valor dos benefícios e vedação ao direito de conversão de tempo especial em comum, cumprido após a entrada em vigor da EC 103/2019 – traduz legítimo desempenho da função legiferante conferida pelo constituinte originário ao Poder Legislativo, a quem compete a elaboração das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição da República.

2. Tendo em vista a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, a inclusão de novo regramento previdenciário, destinado, entre outros, a assegurar o equilíbrio financeiro e atual do sistema e, em última análise, a viabilizar o próprio direito fundamental à aposentadoria, não configura, por si só, afronta a preceitos constitucionais.

— Parecer pela improcedência do pedido”.

16. Pediram o ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*: (i) a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Gráficas – CONATIG (doc. 16); (ii) o Sindicato dos Eletricitários de Furnas e DME – SINDEFURNAS (doc. 30); (iii) o Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV (Núcleo de Pesquisa e Defesa dos Direitos Sociais) (doc. 37); (iv) a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, a Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (FENADSEF) e o Sindicato Nacional dos Servidores Federais na Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE NACIONAL (doc. 43); (v) o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP (doc. 55); e (vi) a Federação Nacional dos Médicos – FENAM (doc. 63). Deferi o ingresso de todas as entidades.

17. É o relatório. Passo a votar.

27/03/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. IDADES MÍNIMAS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL, VEDAÇÃO À CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM E FORMA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS.

1. Ação direta contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 que, em relação ao Regime Geral de Previdência Social, (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I); (ii) vedam a conversão do tempo especial em tempo comum (art. 25, § 2º); e (iii) reduzem o valor da aposentadoria especial (art. 26, § 2º, IV).

O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade.

ADI 6309 / DF

Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.

3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. Reformas na Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção.

VETORES INTERPRETATIVOS APLICÁVEIS AO CASO

4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria.

ANÁLISE DOS VÍCIOS DE CONSTITUCIONALIDADE ALEGADOS

5. *Constitucionalidade da fixação de idades*

ADI 6309 / DF

mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade.

5.1. O novo requisito segue o mesmo objetivo do estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria voluntária dos segurados do regime geral de previdência social: impedir a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema com o pagamento de benefícios por prazos demasiadamente longos.

5.2. A exigência de idade mínima para passar à inatividade de forma precoce – isto é, antes do tempo exigido dos trabalhadores em geral – não é uma exclusividade brasileira. Muito ao revés: essa já é uma realidade em vários países de longa data, havendo uma tendência global de que regimes especiais de aposentadoria se tornem cada vez mais excepcionais ou até mesmo desapareçam.

5.3. Dados do sistema previdenciário brasileiro evidenciam que (i) em 2018, a idade média dos segurados que requereram a aposentadoria especial por insalubridade foi de 49,2 anos; (ii) em média, o segurado em gozo de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos à saúde não vive menos que os demais; e (iii) a duração média de uma aposentadoria especial por insalubridade é muito superior à das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

ADI 6309 / DF

6. *Constitucionalidade da vedação à conversão de tempo especial em comum.* Embora tal conversão não se caracterize como contagem de tempo ficto, a sua proibição constitui uma opção legislativa legítima, que confere maior peso, dadas as circunstâncias atuais, à necessidade de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Esta Corte reconheceu que, a partir da EC nº 103/2019, os entes federativos não mais possuem o dever constitucional de implementar a contagem diferenciada de tempo de contribuição nos regimes próprios de previdência social, do que se extrai não mais se tratar de um direito subjetivo do segurado (RE 1.014.286, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 31.08.2020). Do mesmo modo, a vedação à conversão, no RGPS, não afronta cláusula pétrea.

7. *Constitucionalidade das regras de cálculo dos proventos de aposentadoria especial.* A partir da EC nº 103/2019, as regras de cálculo são as mesmas tanto para a aposentadoria voluntária como para a aposentadoria especial por insalubridade, com uma única exceção mais benéfica aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde. Assim, não é verdadeira a afirmação de que esses trabalhadores receberão valor menor de proventos que os segurados que laboram em condições normais.

ADI 6309 / DF

CONCLUSÃO

8. Improcedência do pedido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)”.

1. O presente voto está dividido em três partes. A *primeira* delas se ocupará de expor o contexto social, jurídico e econômico em que foi editada a nova Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019). A *segunda* parte cuidará de dois vetores interpretativos que, a meu sentir, devem orientar a solução do caso: (i) a autocontenção judicial no controle de constitucionalidade de emendas à Constituição e (ii) a adequada consideração das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos na tomada de decisões envolvendo a Previdência Social. A *terceira* e última parte apreciará a questão preliminar e as questões de mérito alegadas na ação direta de inconstitucionalidade.

Parte I

**O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA
(EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019)**

I. ALGUNS DADOS SOCIAIS, JURÍDICOS E ECONÔMICOS RELEVANTES

ADI 6309 / DF

2. A compreensão do contexto em que foi aprovada a recente Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019) perpassa pela análise de alguns *dados sociais, jurídicos e econômicos* relevantes. Para os fins aqui propostos, os *dados sociais* se referem às mudanças demográficas verificadas no Brasil nos últimos anos[1]. Os *dados jurídicos*, a seu turno, dizem respeito a um regime normativo favorecido que vigorou por muito tempo no país, principalmente para os servidores públicos. Os *dados econômicos*, por fim, expressam a relação entre receitas e despesas da Previdência Social, a proporção desses gastos em relação ao Produto Interno Bruto – PIB e no orçamento público e os impactos macroeconômicos do déficit previdenciário.

3. Vejamos, primeiramente, os *dados sociais*. A população brasileira está vivendo mais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a *expectativa de vida ao nascer*, em 2018, alcançou 76,3 anos. Em 1940, era de apenas 45,5 anos. Um incremento, portanto, de mais de 30 anos nesse período[2]. Em paralelo, os idosos também estão vivendo mais no Brasil. O tempo médio de vida para uma pessoa com certa idade – a chamada *expectativa de sobrevida* – costuma ser mais elevado do que para quem acabou de nascer. Isso se deve às taxas de mortalidade infantil no país, que ainda são aterradoras. Alguém que hoje conte com 60 anos de idade deve viver até os 82,6 anos[3]. E, de acordo com projeções da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2100, o brasileiro que chegar aos 60 anos viverá, em média, até os 90. A essa altura, o Brasil será o 10º país do mundo em maior proporção de idosos, que representarão 39% do total da população[4]. É a chamada *inversão da pirâmide etária*[5]. Sem dúvida, esses são números a celebrar. Colocam, todavia, novos desafios, estando um deles na Previdência Social. Viver mais significa receber benefícios por um período maior, o que demanda ainda mais recursos financeiros.

4. Além disso, ao longo dos anos, as famílias brasileiras vêm encolhendo. As mulheres vêm decidindo ter menos filhos. Em 1940, a

ADI 6309 / DF

média de filhos por mulher era de 6,16. Em 2016, essa taxa caiu para 1,69[6]. E, desde 2005, já era inferior à taxa de reposição da população, que é de 2,1. Dito de forma mais simples: se o cenário se mantiver assim, a população no Brasil parará de crescer em 2048[7]. A expressiva queda na taxa de fecundidade impacta diretamente a Previdência Social. Como é intuitivo, quando essa taxa se reduz, a população em idade ativa também diminui. No Brasil, a Previdência Social segue o regime de financiamento de repartição simples, em que os mais jovens arcam com os benefícios dos mais idosos. O descompasso entre as contribuições dos mais novos, que decrescem, e os gastos com as aposentadorias, que só sobem, é uma das maiores causas de desequilíbrio[8].

5. Ao lado desses fatores gerais para o grave déficit na Previdência Social, é possível listar razões mais específicas em relação aos regimes próprios de previdência social, que serão chamadas aqui de *dados jurídicos*: (i) requisitos pouco rigorosos para a aposentadoria, exigindo-se, até a Emenda Constitucional nº 20/1998, apenas tempo de serviço mínimo para a aposentadoria voluntária, sem a necessidade de conjugá-lo com a idade avançada[9]; (ii) critérios generosos de cálculo e revisão de proventos de aposentadoria e pensão (integralidade e paridade com servidores ativos), que só foram revogados pela Emenda Constitucional nº 41/2003; (iii) aposentadorias especiais para diversas categorias, com requisitos ainda mais brandos para a passagem à inatividade; e (iv) a ausência, até a Emenda Constitucional nº 3/1993, no âmbito da União, e até a Emenda nº 20/1998, nos Estados e Municípios, de obrigatoriedade de contribuir para a aposentadoria, que era tida como um prêmio ao servidor depois de trabalhar por determinado período para o ente público. Esse rol se amplia, ainda, se forem incluídas práticas ilícitas, como desvios de recursos públicos, concessão de benefícios sem fonte de custeio, entre outras[10].

6. Esse conjunto de elementos sociais e jurídicos formam um cenário preocupante, que pode ser dimensionado pelos *dados econômicos*.

ADI 6309 / DF

O déficit da Previdência Social no Brasil é incontestável. Tanto o regime geral de previdência social (RGPS), relativo aos trabalhadores da iniciativa privada, quanto os regimes próprios (RPPS), dos servidores públicos efetivos, vêm enfrentando sérias dificuldades para manter ou restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial. De acordo com o Ministério da Economia, no final de 2019, o regime geral apresentou déficit de R\$ 213,3 bilhões, os regimes dos servidores públicos civis da União, de R\$ 53 bilhões, e o dos militares, de R\$ 47 bilhões[11]. Para fins de comparação, no final de 2004, após duas reformas abrangentes feitas pelas EC nº 20/1998 e 41/2003, esses números eram de R\$ 28,5 bilhões, no RGPS, e de R\$ 32,4 bilhões, nos regimes dos servidores públicos civis e militares da União[12]. Como se vê, a piora foi significativa. As Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003 se mostraram insuficientes para reverter esse quadro. A existência de inúmeras regras de transição, com uma disciplina mais favorável para servidores que ingressaram no serviço público até 2003, diluiu de forma excessiva no tempo os efeitos das mudanças na Constituição.

7. Em 2017, os dispêndios com benefícios previdenciários apenas na União consumiram 10% do PIB[13]. Para traçar um paralelo, em 2015, a média de gasto com aposentadorias e pensões nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE foi de 8%[14]. O Brasil, que ainda tem uma população considerada jovem, gasta quase a mesma proporção do PIB que países como Alemanha e Japão, cujo número de idosos é significativamente superior[15]. Nos anos de 2016 e 2017, nações como o México e o Chile, com patamar etário mais próximo ao da população brasileira, despenderam 2,6% e 2,8% do PIB, respectivamente.

8. Ademais, os gastos previdenciários constituem uma fatia expressiva do orçamento da União. Em 2018, representaram 31,91% do total das despesas liquidadas. De outra parte, os desembolsos com saúde e educação foram de 5,05% e 3,91%, respectivamente[16]. Não obstante a

ADI 6309 / DF

relevância do direito à previdência social, a desproporção é muito acentuada. É preciso reconhecer que algo está errado nessa distribuição dos recursos públicos. Outra constatação fundamental é a de que o crescimento das *despesas obrigatórias* – que decorrem de obrigações constitucionais ou legais, como é o caso dos gastos com a Previdência Social – comprime, cada vez mais, o espaço das *despesas discricionárias*, isto é, aquelas que o Poder Executivo tem algum grau de liberdade decisória quanto a fazer ou não fazer. De acordo com o Ministério da Economia, entre 2010 e 2020, o valor das despesas discricionárias caiu quase 60%[17]. A conclusão é que tem sobrado muito pouco para novos investimentos em obras, serviços e políticas públicas.

9. Uma última observação deve ser feita ainda neste tópico. Reformas na Previdência Social voltadas a combater o déficit produzem *impactos macroeconômicos positivos* que não podem ser ignorados[18]. Um efeito atribuído ao aumento da idade mínima para a aposentadoria, por exemplo, é o de que o trabalhador, ao ter a vida laboral prolongada, tende a fazer menos poupança e a consumir mais[19]. Isso incentiva as empresas a incrementarem a sua capacidade produtiva, o que aquece a economia e gera mais empregos. Por outro lado, o aumento desenfreado do déficit na Previdência Social afeta a capacidade de investimento público, compromete a credibilidade do Governo e faz subir a taxa básica de juros. Juros altos são uma barreira para o crescimento da atividade econômica, por restringirem o crédito e desestimularem o consumo e a produção. Se a economia sofre retração ou fica estagnada, menos impostos são arrecadados, o que agrava a situação fiscal do Estado[20]. Em estudo realizado por economistas do Fundo Monetário Internacional – abrangendo Estados Unidos, União Europeia, Japão e países emergentes da Ásia –, constatou-se que o aumento de dois anos na idade mínima para a aposentadoria teria o potencial de elevar o PIB em quase 1%, em curto a médio prazo, e em 4,5%, em longo prazo[21].

10. Esse é o pano de fundo da nova Reforma da Previdência

ADI 6309 / DF

realizada pela Emenda Constitucional nº 103/2019. É importante, a partir de agora, desenvolver alguns vetores interpretativos que devem conduzir o julgamento das ações diretas que questionam a sua compatibilidade com a Constituição. É o que passo a fazer na segunda parte deste voto.

Parte II*OS VETORES INTERPRETATIVOS APLICÁVEIS AO CASO***I. DEVER DE AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL: APROVAÇÃO POR QUÓRUM QUALIFICADO E NECESSIDADE DE OFENSA A CLÁUSULA PÉTREA**

11. No presente caso, busca-se a declaração de inconstitucionalidade de inúmeros dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, que realizou uma nova reforma na Previdência Social, alterando aspectos essenciais dos regimes próprios e do regime geral. As questões abrangidas pela reforma são divisivas, de difícil obtenção de consenso. Fazem aflorar a tensão entre, de um lado, a proteção de direitos sociais – sobretudo o direito à previdência social – e, de outro, postulados de equilíbrio e responsabilidade fiscal. A atuação diligente e justificada de corporações, em defesa do *status quo*, traz um elemento de pressão a mais sobre o processo político, com o qual os parlamentares precisam lidar. O atingimento de um quórum qualificado de aprovação, nesse ambiente, não é tarefa simples. Por isso, considero que o *primeiro* vetor interpretativo a ser aplicado aqui é o da *autocontenção judicial*, que deve pautar o controle sobre a atuação do poder reformador.

12. Conforme já assinalei em estudo doutrinário[22], nesse âmbito, não sendo evidente a inconstitucionalidade da emenda, deve o órgão competente abster-se de declará-la. Além disso, havendo alguma interpretação possível que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor. A cautela e deferência próprias da

ADI 6309 / DF

jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. A declaração de inconstitucionalidade de uma emenda é possível, mas não fará parte da rotina da vida.

13. O art. 60, § 4º, da Constituição, contém limitação material expressa ao poder constituinte derivado. Nos seus termos, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. A locução *tendente a abolir* deve ser interpretada com equilíbrio. Por um lado, ela deve servir para que se impeça a erosão do conteúdo substantivo das cláusulas protegidas. De outra parte, não deve prestar-se a ser uma inútil muralha contra o vento da história, petrificando determinado *status quo*. A Constituição não pode abdicar da salvaguarda de sua própria identidade, assim como da preservação e promoção de valores e direitos fundamentais. Mas não deve ter a pretensão de suprimir a deliberação majoritária legítima dos órgãos de representação popular, juridicizando além da conta o espaço próprio da política. O juiz constitucional não deve ser prisioneiro do passado, mas militante do presente e passageiro do futuro.

14. Há duas razões relevantes e complementares pelas quais a interpretação das cláusulas pétreas deve ser feita sem alargamento do seu sentido e alcance: a) para não sufocar o espaço de conformação reservado à deliberação democrática, exacerbando a atuação contramajoritária do Judiciário; e b) para não engessar o texto constitucional, o que obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário. A observação panorâmica das cláusulas pétreas abrigadas nas Constituições dos países democráticos revela que, em geral, elas veiculam princípios fundamentais e, menos frequentemente, regras que representem concretizações diretas desses princípios. Não é meramente

ADI 6309 / DF

casual que seja assim. Princípios, como se sabe, caracterizam-se pela relativa indeterminação de seu conteúdo. Trazem em si, porém, um núcleo de sentido, em cujo âmbito funcionam como regras, prescrevendo objetivamente determinadas condutas. Para além desse núcleo, existe um espaço de conformação, cujo preenchimento é atribuído prioritariamente aos órgãos de deliberação democrática, por força do princípio democrático. Aí não caberia mais ao Judiciário impor sua visão do que seria a concretização ideal de determinado princípio.

15. O vetor interpretativo proposto neste tópico é adotado amplamente por esta Corte. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes: ADI 2.024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 27.10.1999; ADI 3.128, Red. p/o acórdão Min. Cezar Peluso, j. em 18.08.2004; ADI 5.296 MC, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 18.05.2016; MS 32.262-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 20.08.2013; e MS 34.448-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 10.10.2016.

16. Portanto, em se tratando de controle de constitucionalidade de emenda à Constituição, adoto uma postura de deferência às escolhas políticas realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, o que, por certo, não impedirá a declaração de inconstitucionalidade se realmente estiver presente alguma contrariedade com a CF/1988.

II. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO E O RISCO DE EFEITOS SISTÊMICOS DE DECISÕES JUDICIAIS NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

17. Vejamos, então, o *segundo* vetor interpretativo aqui proposto. Como se sabe, cabe aos três Poderes interpretar a Constituição e pautar sua atuação com base nela. Em caso de divergência, a palavra final é do Judiciário. Essa primazia não significa, porém, que toda e qualquer matéria deva ser decidida em um tribunal. Por isso, considero que devem ser levados em conta, no julgamento desta ação, os limites à ingerência

ADI 6309 / DF

judicial impostos pela *capacidade institucional* do Poder Judiciário e pelos *efeitos sistêmicos* de suas decisões[24], especificamente, no presente caso, das tomadas no âmbito da Previdência Social. Capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico. Também o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejáveis podem recomendar uma posição de cautela e de deferência por parte do Judiciário. O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a microjustiça[25], sem condições, muitas vezes, de avaliar o impacto de suas decisões sobre um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público[26].

18. A instituição de medidas para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial na Previdência Social (art. 40, *caput*, CF/1988) pressupõe o domínio de questões técnicas sofisticadas, que não se inserem na tarefa ordinária do Poder Judiciário[27]. Ademais, qualquer intervenção nesse campo pode produzir consequências desastrosas, dado o grande número de pessoas afetadas. Em questões previdenciárias, há que se construir um concerto harmônico de regras que leve em conta a imprescindível *proteção social* dos indivíduos e a *sustentabilidade* de todo o sistema. Esses dois bens jurídicos, ao contrário do que alguns poderiam pensar, não são colidentes. A viabilidade financeira do regime previdenciário é condição indispensável à continuidade do pagamento dos benefícios. Nessa ordem de ideias, o arranjo normativo desenhado pelo Poder Executivo e chancelado pelo Congresso Nacional, em linha de princípio, pretende colocar esses dois valores em situação de equilíbrio. No exame de apenas alguns dos elementos integrantes de um conjunto maior, que se pretende harmônico, deve-se ter o cuidado de não desestabilizar um dos pilares fundamentais à higidez de toda a estrutura.

ADI 6309 / DF

19. Quando não estiverem em jogo os direitos fundamentais ou os procedimentos democráticos, juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador, assim como ser deferentes com o exercício razoável de discricionariedade pelo administrador, abstendo-se de sobrepor-lhes sua própria valoração política. Os membros do Judiciário não devem presumir demais de si próprios – como ninguém deve, aliás, nessa vida –, supondo-se *experts* em todas as matérias. Por fim, o fato de a última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não o transforma no único – nem no principal – foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional a cada tempo. A jurisdição constitucional não deve suprimir nem oprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes.

20. A consideração das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos no exercício da jurisdição constitucional não é estranha a esta Corte. Confirmam-se, nessa linha, os seguintes julgados: ADI 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 30.06.2016; e RE 1.083.955-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 28.05.2019. Como se vê, esse segundo parâmetro interpretativo reforça a necessidade de um comportamento judicial autocontido no exame da constitucionalidade da Emenda nº 103/2019.

21. Definidos esses vetores, passa-se, então, à análise das impugnações específicas formuladas na ação direta de inconstitucionalidade.

Parte III

A ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

I. QUESTÃO PRELIMINAR: NÃO IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO

ADI 6309 / DF

22. A Advocacia-Geral da União alega que a ação direta não poderia ser conhecida em relação ao art. 19, § 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 103/2019, em razão de a requerente não ter impugnado todo o complexo normativo existente sobre a matéria. De fato, a possibilidade de instituição do requisito de idade para a aposentadoria especial por insalubridade está prevista no art. 201, § 1º, II, da CF, com a redação dada pela EC nº 103/2019. Confira-se:

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

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

II - **cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes**, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação”. (grifos nossos)

23. O argumento da AGU é procedente apenas em parte. Reconheço que o art. 201, § 1º, II, da CF está intimamente vinculado à regra do art. 19, § 1º, I, da EC nº 103/2019 e que, portanto, para eliminar *qualquer* possibilidade de exigência de idade mínima para a concessão de aposentadoria especial por insalubridade, seria necessário impugnar ambos os dispositivos constitucionais.

24. Todavia, o fato de a requerente não ter questionado a validade do art. 201, § 1º, II, da Constituição não implica a sua total ausência de interesse de agir na presente ação direta. Isso porque a mera autorização constitucional contida no art. 201, § 1º, II, da CF não produz

ADI 6309 / DF

efeito prático se não estiver acompanhada de previsão normativa específica que, efetivamente, imponha o requisito etário. Em outras palavras: a norma do corpo permanente da Constituição não é autoaplicável, demandando intermediação legislativa – que, na espécie, foi suprida pelo próprio constituinte derivado. Desse modo, a idade mínima somente se tornou exigível dos segurados do RGPS em razão do disposto no art. 19, § 1º, II, da emenda. A eventual declaração de inconstitucionalidade desse dispositivo não eliminaria por completo a possibilidade de que norma superveniente instituísse novo requisito etário – dado que subsistente o art. 201, § 1º, II, da CF –, mas, ao menos, impediria a replicação das idades mínimas hoje previstas no art. 19, § 1º, II, da EC nº 103/2019.

25. Assim sendo, conheço da presente ação direta.

II. MÉRITO**II.1. O requisito de idade mínima para as aposentadorias especiais por insalubridade no RGPS**

26. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria questiona a constitucionalidade do art. 19, § 1º, I, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que versa sobre a aposentadoria de segurados do regime geral de previdência social que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde – a chamada *aposentadoria especial por insalubridade*.

27. A depender do grau de nocividade do agente, a passagem para a inatividade poderá ocorrer após 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos de contribuição e efetiva exposição. Com a reforma, esse deixa de ser, porém, o único requisito dessa modalidade de aposentadoria. O art. 19, § 1º, I, da Emenda Constitucional nº 103/2019 introduziu mais uma exigência: o atingimento de uma *idade mínima*, nos

ADI 6309 / DF

seguintes termos: (i) 55 (cinquenta e cinco) anos, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição; (ii) 58 (cinquenta e oito) anos, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; e (iii) 60 (sessenta) anos, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição[28].

28. Em síntese, a requerente argumenta que a existência de um patamar etário mínimo é incompatível com a finalidade da aposentadoria especial, sobretudo quando fixado sem embasamento técnico. Sustenta que a imposição de idade mínima, na prática, obriga o trabalhador a continuar exercendo a atividade insalubre mesmo após o tempo máximo de exposição ao agente nocivo previsto em lei, o que debilita excessivamente a sua proteção e, por conseguinte, viola o art. 7º, XXII, da Constituição.

29. O novo requisito para a aposentadoria especial por insalubridade segue o mesmo objetivo do estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria voluntária dos segurados do regime geral de previdência social: impedir a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema com o pagamento de benefícios por prazos demasiadamente longos. De fato, de acordo com a regulamentação que vigorava, um trabalhador em atividade permanente no subsolo de minerações subterrâneas e em frente de produção, por exemplo, poderia se aposentar após 15 (quinze) anos de contribuição. Supondo-se que tivesse ingressado na profissão com 20 (vinte) anos de idade, passaria para a inatividade ainda bem jovem, ao completar 35 (*trinta e cinco*) anos de idade. De modo semelhante, alguém que, aos 18 (dezoito) anos, começasse a exercer a atividade de extração e fabricação de carvão mineral poderia parar de trabalhar após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, isto é, ao completar 43 (*quarenta e três*) anos de idade. Nesses dois casos, ainda que se considerasse uma expectativa de vida de 70 (setenta) anos – bem inferior à média da população brasileira, que, em 2018, subiu para 76,3 anos de idade[29] –, o benefício seria pago durante

ADI 6309 / DF

35 (trinta e cinco) e 27 (vinte e sete) anos, respectivamente. São períodos de fruição que superam o próprio tempo de contribuição. Nessas circunstâncias, era difícil fazer as contas fecharem.

30. A reforma contém uma *mudança de paradigma* em relação à disciplina então vigente. Antes, buscava-se dar condições para que o segurado em atividade insalubre se afastasse do mercado de trabalho tão logo completasse o tempo máximo de exposição ao agente nocivo, presumindo-se a sua incapacidade laborativa nesse estágio da vida. Agora, com a imposição de idade mínima para a aposentadoria, procura-se estimular a sua migração para outras ocupações, por se ter constatado que a sua permanência em atividade é a única solução financeiramente sustentável para o sistema. O intuito não é incompatível com a Constituição, uma vez que, ao lado da proteção contra os riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII), ela também estatui o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial na Previdência Social (art. 201, *caput*).

31. A manutenção da higidez do sistema previdenciário é um desafio global. Em maior ou menor medida, inúmeros países enfrentam dificuldades para prover um seguro social que garanta a sobrevivência com dignidade na fase final da vida. Se essa é a realidade, vale conhecer um pouco melhor algumas experiências e modelos externos, a fim de verificar se a estratégia adotada pelo Brasil está em compasso com a tendência mundial.

32. Em estudo elaborado pela Comissão Europeia, foram feitas constatações relevantes a respeito das mudanças verificadas, nos últimos anos, no regime da aposentadoria de trabalhadores que exercem atividades árduas ou perigosas, isto é, aqueles que estão expostos a um ou mais fatores de efeitos danosos duradouros ou irreversíveis à saúde. A principal delas foi a de que as mais recentes reformas nos sistemas previdenciários tiveram como foco o recrudescimento dos requisitos para a aposentadoria, inclusive para trabalhadores em condições insalubres,

ADI 6309 / DF

seja (i) reduzindo o rol de atividades consideradas árduas ou perigosas, (ii) aumentando a idade mínima ou mesmo (iii) extinguindo as hipóteses de aposentadoria especial para esses segurados[30].

33. Ainda segundo o estudo, em 2016, países como Suíça, Dinamarca, Irlanda, Malta, Holanda, Suécia e Reino Unido já não possuíam regime especial de aposentadoria para trabalhadores expostos a condições insalubres. Por outro lado, nações como Alemanha, Grécia, Itália, Croácia, Hungria, Macedônia, Romênia, Portugal, Espanha e Eslováquia exigiam o atingimento de uma idade mínima, que, em geral, era de 5 (cinco) a 6 (seis) anos inferior àquela imposta aos demais segurados. Além disso, a Comissão Europeia verificou ser comum que os trabalhadores sujeitos a agentes nocivos ou fatores de risco sejam obrigados a pagar contribuições de valor superior às daqueles que laboram em condições ordinárias. A diferença pode variar de 1,5% a 11%, dependendo dos países, ou dentro do mesmo país, de acordo com o enquadramento da atividade exercida[31].

34. Alguns países têm buscado implementar *medidas alternativas* à aposentadoria precoce, que prolonguem o tempo de vida laboral, mas, ao mesmo tempo, evitem que o trabalhador permaneça sujeito a agentes danosos à sua saúde ou ao menos reduzam o tempo de exposição a eles. São exemplos a reabilitação, o aconselhamento profissional, o treinamento ou capacitação para o exercício de outras profissões, a redução de jornada, a melhoria das condições do ambiente laboral etc[32]. Esse seria o cenário ideal, inclusive no Brasil, em que, ante as circunstâncias do mercado de trabalho brasileiro e os baixos níveis de empregabilidade, o requisito da idade mínima para a aposentadoria especial pode configurar, na prática, uma “quase obrigação” de permanecer sujeito a agentes nocivos à saúde por períodos que extrapolam o aceitável. Embora seja altamente recomendável que o Estado invista em tais medidas alternativas, a eventual insuficiência delas não é o bastante para que se repute inconstitucional o requisito etário.

ADI 6309 / DF

35. Como se vê, o estabelecimento de uma idade mínima para passar à inatividade de forma precoce – isto é, antes do tempo exigido dos trabalhadores em geral – não é uma exclusividade brasileira. Muito ao revés: essa já é uma realidade em vários países de longa data, havendo uma tendência global de que regimes especiais de aposentadoria se tornem cada vez mais excepcionais ou até mesmo desapareçam.

36. Visto brevemente o panorama mundial, passemos, então, ao cenário brasileiro relativo à aposentadoria especial por insalubridade. Nesse ponto, são particularmente relevantes as informações prestadas pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia (doc. 21), das quais destaco as seguintes passagens: (i) “a idade média de aposentadoria dos segurados que requerem o benefício de aposentadoria especial por agentes nocivos é de 49,2 anos”; (ii) “em 2018 a idade [média] do segurado do sexo masculino na data de concessão do [benefício] de aposentadoria especial era de 51,11 anos e (...) a idade média de óbito do segurado homem em gozo da aposentadoria especial foi de 79,76 anos”; (iii) “[e]mbora exista uma crença de que o segurado que exerce atividades com exposição a agentes nocivos tem uma vida mais curta, os dados de benefícios nos mostram (...) que a idade média no óbito desses segurados foi respectivamente de 79,19 e 79,05 (...)”; e (iv) “[e]nquanto a duração média de uma aposentadoria por tempo de contribuição de um segurado do sexo masculino considerando o ano de óbito foi de 21,19 anos e de uma aposentadoria por idade foi de 12,84 anos, para o beneficiário da aposentadoria especial foi de 28,64 anos” (doc. 21, fls. 13-15). O modelo brasileiro, de fato, requeria mudanças que aproximasse a situação dos segurados do RGPS, sobretudo diante do peso financeiro que as aposentadorias especiais representam para o sistema.

37. Por fim, considero ser pertinente lembrar que a existência de requisito etário para a aposentadoria especial não é novidade no

ADI 6309 / DF

Brasil. Como ressaltado pela Advocacia-Geral da União, a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS), quando instituiu essa espécie de benefício, previu *duas condições* para a sua concessão: (i) tempo de contribuição mínimo de 25, 20 ou 15 anos, a depender do agente nocivo; e (ii) idade mínima de 50 anos[33]. Essa última exigência, no entanto, foi suprimida pela Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968. Vale pontuar, porém, que, nessa época, ainda vigorava no RGPS, em favor dos trabalhadores que exerciam atividades comuns (não insalubres), a chamada aposentadoria por tempo de serviço, que tinha como único requisito o cumprimento de um tempo mínimo de trabalho (e, ainda assim, com algumas hipóteses de contagem de tempo fictício). Foi a própria Emenda Constitucional nº 103/2019 que extinguiu essa modalidade de prestação (que já havia sido transformada em aposentadoria por tempo de contribuição pela EC nº 20/1998, em respeito à ótica contributiva do sistema).

38. A aposentadoria por mero tempo de serviço (e, depois, de contribuição) era uma distorção evidente, pois a Previdência Social, como um seguro coletivo contra riscos sociais, visa a garantir uma renda mínima ao segurado quando ele deixa de estar apto a prover a sua própria subsistência. Nesse sentido, o mecanismo só deve ser acionado quando o trabalhador não mais apresenta condições laborais, o que ocorre, por exemplo, quando atinge uma idade avançada ou é acometido por doença que o incapacita para qualquer tipo de atividade. De forma diversa, o mero transcurso de um tempo mínimo não é decisivo para a perda da capacidade laboral, não podendo, portanto, ser adotado como requisito único para a aposentadoria voluntária.

39. Nesse sentido, destaco trecho do discurso do Senador Fernando Bezerra Coelho exarado durante a deliberação da PEC que deu origem à Emenda Constitucional nº 103/2019:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Senadores, eu compreendo a preocupação do Senador Randolfe, embora discorde dos

ADI 6309 / DF

argumentos que ele aqui apresentou. Em 1960, Srs. Senadores, pela Lei Orgânica da Previdência Social, o Brasil tinha idade mínima de 50 anos para as aposentadorias especiais, que somente foi dispensada anos mais tarde. Hoje, o sistema permite a aposentadoria de pessoas com menos de 40 anos. Isso não faz mais sentido, já que a aposentadoria tem função de proteger a pessoa em idade avançada. Entre 2000 e 2018, o tempo médio de pagamento das aposentadorias especiais subiu de 14 anos para 28 anos, e a idade média de falecimento dos beneficiários passou de 67 anos para 79 anos. Eu repito: de 67 anos para 79 anos. A experiência internacional impõe idade mínima mesmo para as aposentadorias em condições especiais. O maior ganho de justiça desta PEC é estabelecer idade mínima para todas as aposentadorias, o que se busca no Brasil desde 1999. O sistema previdenciário é solidário, e certamente a aposentadoria antecipada de um, prejudica os demais segurados. Na Alemanha, por exemplo, os mineiros somente se aposentam aos 60 anos de idade. No Chile, onde a atividade de mineração é importante, essa idade é de 55 anos”[34].

40. Por essas razões, entendo ser constitucional o art. 19, § 1º, I, da Emenda Constitucional nº 103/2019.

II.2. A vedação à contagem diferenciada de tempo de contribuição no RGPS

41. No que diz respeito à vedação à conversão de tempo especial em tempo comum (EC nº 103/2019, art. 25, § 2º), a requerente sustenta ofensa ao direito à contagem diferenciada do tempo de contribuição (art. 201, § 1º, da CF/1988), bem como aos arts. 5º, caput, 194, III, e 195, § 4º, da Constituição. Salaria que a conversão não se confunde com cômputo de tempo fictício, pois, neste último caso, não há contribuição, ao passo que, na contagem diferenciada, o valor total pago à previdência pelo trabalhador sujeito a agente nocivo à saúde supera aquele recolhido pelo segurado que trabalha sob condições normais.

ADI 6309 / DF

42. De fato, como já tive a oportunidade de assinalar, a conversão de tempo especial em comum não implica a contagem de tempo fictício. Tempo ficto é tempo não trabalhado, como, por exemplo, aquele computado a partir de períodos de férias e licenças não gozadas. Ao discutir nesta Corte o direito à contagem diferenciada de tempo de contribuição para o servidor público (MI 4.204, sob a minha relatoria, j. em 23.11.2021), assim me pronunciei:

“Entendo que a vedação à contagem de tempo ficto (CF, art. 40, § 10) não proíbe o cômputo diferenciado de tempo de serviço especial, pois de tempo ficto não se trata. O art. 40, § 10, da Constituição, a meu ver, destina-se a proscrever a contagem, como tempo de contribuição, de férias não gozadas, licenças etc., em suma, de tempo não trabalhado. A necessidade de “requisitos e critérios diferenciados” no que diz respeito ao tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à saúde e à integridade física decorre da letra do art. 40, § 4º, III, da Constituição.

Por outro lado, ao afirmar que o âmbito do dever constitucional de legislar seria restrito à concessão do direito à aposentadoria especial – não se estendendo à averbação e contagem diferenciada do tempo de serviço –, a Corte trata a aposentadoria especial e a contagem diferenciada de tempo especial como coisas absolutamente distintas, quando, em verdade, uma decorre diretamente da outra.

É certo que nem todo servidor que exerce atividades em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física terá direito à aposentadoria especial propriamente dita. Isto porque a aquisição do referido direito exige prova do trabalho com “exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais”, durante 25 anos (como regra), em caráter “permanente, não ocasional nem intermitente”, tudo demonstrado a partir de “laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho” (arts. 57, §§

ADI 6309 / DF

3º e 4º, e 58, § 1º, da Lei nº 8.213/1991). Porém, é fora de dúvida que o tempo exercido nessas condições deve ser computado de forma diferenciada: é o art. 40, § 4º, III, da Constituição que o impõe. Veja-se que o dispositivo nem se refere especificamente à “aposentadoria especial”, e sim a “requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria”.

A atual jurisprudência do Tribunal adota a lógica do “tudo ou nada”: ou o servidor possui tempo integral para a aposentadoria especial (e.g.: 25 anos), ou de nada valerá o trabalho exercido em condições prejudiciais à saúde e à integridade física por, e.g., 20 anos. Isto porque o servidor, impedido de contar tal período de forma diferenciada, terá de completar o tempo de serviço necessário à aposentadoria como se tivesse sempre trabalhado em condições não prejudiciais à saúde.

Imagine-se, a propósito, a situação de uma servidora pública que tenha prestado 20 anos de atividade especial. A conversão de tal período pelo fator 1,2 resultaria em 24 anos de serviço, faltando 6 para a aposentadoria. Do contrário, não sendo adotado o fator multiplicador, a servidora ainda precisaria trabalhar mais 10 anos para completar os 30 anos de contribuição (CF, art. 40, § 1º, III, a), isto é, 4 anos a mais do que o necessário com a conversão.

A meu ver, tal interpretação é contrária ao sentido do art. 40, § 4º, da Constituição, que exige justamente a “adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria (...) [a]os servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”. Assim, entendo aplicável o art. 57, § 5º, da Lei nº 8.213/1991, até porque **não há motivo razoável para diferenciar, neste particular, os trabalhadores da iniciativa privada dos servidores públicos, restringindo-se aos primeiros a contagem diferenciada de tempo especial**”. (grifos nossos)

43. Como se vê, à luz do texto constitucional então em vigor,

ADI 6309 / DF

considerarei que o servidor público, assim como o trabalhador vinculado ao RGPS, possuía direito subjetivo à contagem diferenciada do tempo de contribuição exercido em condições insalubres, reconhecendo, portanto, a existência de omissão inconstitucional e determinando a incidência, por analogia, da disciplina do regime geral (art. 57, § 5º, da Lei nº 8.213/1991). Esse era um imperativo do princípio da isonomia. É certo, porém, que a redação das normas aplicáveis se alterou com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019.

44. *Em primeiro lugar*, a Constituição deixou de prever o dever de o legislador fixar requisitos e critérios diferenciados para os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Passou a falar na “*possibilidade* de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes” (CF, art. 201, § 1º, II). *Em segundo lugar*, o constituinte derivado vedou de forma expressa a conversão de tempo especial em comum não apenas no RGPS, mas também no RPPS federal (arts. 25, § 2º, e 10, § 3º, da EC nº 103/2019, respectivamente). Não é possível deixar de reconhecer que essa é uma *opção legislativa legítima*, que confere maior peso, dadas as circunstâncias atuais, à necessidade de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

45. O próprio Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, admitiu que, após a Emenda Constitucional nº 103/2019, a contagem diferenciada de tempo de contribuição nos regimes próprios passou a ser uma *faculdade* de cada ente federativo (com exceção da União, para a qual a emenda já trouxe vedação), não mais havendo um dever constitucional de legislar. Confirma-se o trecho pertinente do voto do Ministro Edson Fachin, que foi o redator do acórdão (RE 1.014.286, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 31.08.2020):

ADI 6309 / DF

“Haure-se da leitura do § 4º-C do art. 40 da Constituição, na redação da EC 103/2019, que o ente federado poderá estabelecer por lei complementar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Essa alteração ao texto constitucional é o fundamento que leva o e. Relator, Ministro Luiz Fux, a votar pelo provimento do presente recurso extraordinário, de modo a reformar o acórdão lavrado pela 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e assentar que os recorridos não possuem direito subjetivo à averbação do tempo de serviço prestado em atividades especiais, com a conversão em tempo comum, mediante contagem diferenciada, para a obtenção de benefícios previdenciários.

De fato, diante do texto da EC 103/2019, não se pode afirmar que os recorridos tenham o direito assegurado à conversão. No entanto, o recurso foi interposto nesta Corte em 29.11.2016, antes, portanto, da EC 103/2019. Embora Sua Excelência o Relator ressalve a situação jurídica dos recorridos cujos assentamentos funcionais, antes da data da publicação deste acórdão, foram averbados com o tempo de serviço prestado em condições especiais, mediante contagem diferenciada, manifesto, respeitosamente, divergência em relação à tese proposta. O Relator propõe que se fixe a seguinte tese: “A Constituição Federal não autoriza a averbação no assentamento funcional de servidor público de tempo de serviço prestado em atividades prejudiciais à saúde, com a conversão em tempo comum, mediante contagem diferenciada, para obtenção de benefícios previdenciários”.

Não depreendo, com a devida vênia, tal restrição do texto constitucional. Como já referido, depreende-se do § 4º-C do art. 40 da Constituição, na redação da EC 103/2019, que o ente

ADI 6309 / DF

federado poderá estabelecer por lei complementar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Não há vedação expressa ao direito à conversão do tempo comum em especial, que **poderá ser disposta** em normativa local pelos entes federados, tal como operou a legislação federal em relação aos filiados ao RGPS, nos termos do art. 57, da Lei 8213/91". (grifos nossos)

46. É preciso esclarecer, ainda, que a Emenda Constitucional nº 103/2019 vedou a conversão de tempo especial em comum com efeitos prospectivos, isto é, apenas para o futuro, não prejudicando os segurados que já haviam exercido atividade sob condições gravosas até a data de sua promulgação. O tempo de exposição a agentes nocivos à saúde cumprido até a edição da referida emenda será contado de forma diferenciada, respeitando-se a legislação em vigor à época de seu exercício. Preservam-se, assim, direitos adquiridos e legítimas expectativas dos trabalhadores.

47. Por fim, a sujeição a elementos nocivos à saúde durante a atividade laboral pode ser compensada de outras maneiras, diferentes da aposentadoria antecipada mediante a conversão de tempo especial em comum. Por exemplo: a Constituição assegura aos trabalhadores urbanos e rurais, em seu art. 7º, XIII, o recebimento de "adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei", além da "redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança".

48. Portanto, entendo que a vedação à conversão de tempo especial em comum (EC nº 103/2019, art. 25, § 2º) não fere cláusula pétrea.

ADI 6309 / DF**II.3. Os critérios de cálculo da aposentadoria especial**

49. Quanto à forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial (EC nº 103/2019, art. 26, § 2º, IV), a requerente aduz violação aos arts. 194, II, IV, V e VI, e 195, § 4º, da Constituição. Explica que o trabalhador sujeito a agentes nocivos, apesar de recolher montante superior de contribuição previdenciária, receberá valor menor de proventos que o segurado que labora em condições normais. O argumento, todavia, não é procedente.

50. A regra para cálculo dos proventos, seja para a aposentadoria voluntária, seja para a aposentadoria especial, está prevista no art. 26 da Emenda nº 103/2019[35], segundo o qual a base de cálculo dos proventos de aposentadoria corresponderá à média aritmética de 100% (cem por cento) dos salários de contribuição, desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. Tal média ficará limitada ao teto dos benefícios do regime geral de previdência social. Poderão, no entanto, ser excluídas da média as bases de contribuição que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, sendo vedada a utilização do período excluído para qualquer finalidade[36].

51. Quanto ao percentual que deverá incidir sobre essa base de cálculo, o § 2º do art. 26 da emenda estabelece que será de 60% (sessenta por cento) para quem tiver completado 20 (vinte) anos de contribuição. A partir daí, para cada ano excedente, são acrescidos 2 (dois) pontos percentuais. É dizer: para fazer jus a proventos integrais (100%), o segurado deverá ter ao menos 40 (quarenta) anos de contribuição. As exceções a isso são as seguintes: (i) a segurada mulher terá direito a 100% (cem por cento) da média aos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição; (ii) na aposentadoria especial por atividade insalubre cujo tempo mínimo de exposição é de 15 (quinze) anos, o segurado também fará jus a 100% (cem por cento) da média aos 35 (trinta e cinco)

ADI 6309 / DF

anos de contribuição[37]; e (iii) na aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional e doença do trabalho, os proventos equivalerão a 100% (cem por cento) da média aritmética, independentemente do tempo contribuído[38].

52. Se as regras de cálculo são as mesmas tanto para a aposentadoria voluntária como para a aposentadoria especial por insalubridade – com uma única exceção mais benéfica aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde –, não é verdadeira a afirmação da requerente de que esses trabalhadores, apesar de recolherem montante superior de contribuição previdenciária, receberão valor menor de proventos que os segurados que laboram em condições normais. Em realidade, os proventos, quando o tempo de contribuição for o mesmo, serão *idênticos* nas hipóteses do art. 19, § 1º, I, *b* e *c*, da EC nº 103/2019 (atividade especial de 20 ou 25 anos de contribuição) e *mais elevados* na hipótese do art. 19, § 1º, I, *a*, da emenda, isto é, para os segurados sujeitos a condições mais gravosas de trabalho (atividade especial de 15 anos).

53. Nesse sentido, confira-se trecho da manifestação da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia (doc. 21, fl. 22):

“Nota-se, assim, que não prospera o argumento de que o valor da aposentadoria especial é menor que o valor da aposentadoria regular, pois o critério é mesmo, havendo inclusive regra mais benéfica para o caso de aposentadoria especial com 15 anos de contribuição, conforme é possível vislumbrar do exemplo abaixo:

Segurado “A” exposto a agentes nocivos que ensejam a aposentadoria com 15 anos de contribuição, ser aposenta aos 20 anos de contribuição. O valor do seu benefício será de 70% da média de 100% das contribuições desde julho de 1994.

Segurado “B” se aposenta com 20 anos de contribuição, tendo cumprido o requisito etário. O valor do seu benefício será

ADI 6309 / DF

de 60% da média de 100% das contribuições desde julho de 1994.

Excetuada a hipótese de agentes nocivos que ensejam aposentadoria com 15 anos de contribuição, nos demais casos o cálculo do benefício é idêntico". (grifos nossos)

54. Por fim, há uma impropriedade na afirmação de que o segurado sujeito a agentes nocivos à saúde recolhe contribuição em montante superior aos demais. Na verdade, o art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991 estabelece que as *empresas* em cuja atividade preponderante o risco de acidentes seja leve, médio ou grave deverão pagar contribuição adicional de 1%, 2% ou 3%, respectivamente, para financiamento da aposentadoria especial por insalubridade prevista nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991. Cuida-se da chamada contribuição para o SAT/RAT – Seguro de Acidentes do Trabalho. Não se trata, portanto, de adicional devido pelo segurado, mas pelo *seu empregador*. A doutrina enfatiza que “a contribuição para o SAT é obrigação exclusiva da empresa, não do segurado. A cobrança desses valores, sob hipótese alguma, poderá ser repassada ao beneficiário do seguro”[39]. O recolhimento de montante superior pelas empresas que desempenham atividade de risco se justifica porque, mesmo com o estabelecimento de idades mínimas pela EC nº 103/2019, a aposentadoria especial continua sendo uma aposentadoria *antecipada* em relação à voluntária, com requisitos etário e de tempo de contribuição mais brandos.

55. Assim, não há vício de inconstitucionalidade no art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019.

III. CONCLUSÃO

56. Diante do exposto, julgo improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

ADI 6309 / DF

57. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “*Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)*”.

58. É como voto.

[1] Gabriel Mendes Borges, Marden Barbosa de Campos e Luciano Gonçalves de Castro e Silva, Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas, In: Leila Regina Ervatti, Gabriel Mendes Borges e Antonio de Ponte Jardim (orgs.), *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*, 2015, p. 139: “O processo de transição demográfica ou transição vital é uma das principais transformações pelas quais vem passando a sociedade moderna. Ele caracteriza-se pela passagem de um regime com altas taxas de mortalidade e fecundidade/natalidade para outro regime, em que ambas as taxas situam-se em níveis relativamente mais baixos”.

[2] EM 2018, expectativa de vida era de 76,3 anos. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26103-expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumenta-para-76-3-anos-em-2018>. Acesso em: 23.03.2020.

[3] EXPECTATIVA de vida dos brasileiros aumenta para 76,3 anos em 2018. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em:.. Acesso em: 23.03.2020.

[4] United Nations – Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects 2019* (Standard projections, Population data),

ADI 6309 / DF

2019. Disponível em:
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>. Acesso em: 23.03.2020. V. tb. ENTENDA a reforma da Previdência em 10 infográficos. Insper, 14.02.2019. Disponível em:
<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/reforma-previdencia-brasil-em-graficos/>. Acesso em: 23.03.2020. Cf., ainda, BRASIL é o 4º país em que expectativa de sobrevida aos 60 anos mais cresce. Folha de S. Paulo, 23.03.2019. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/brasil-e-4o-pais-em-que-expectativa-de-sobrevida-aos-60-anos-mais-cresce.shtml>. Acesso em: 23.03.2020.

[5] Gabriel Mendes Borges, Marden Barbosa de Campos e Luciano Gonçalves de Castro e Silva, Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas, In: Leila Regina Ervatti, Gabriel Mendes Borges e Antonio de Ponte Jardim (orgs.), *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*, 2015, p. 142: “(...) o Brasil insere-se no grupo de países que experimentou uma transição demográfica acelerada, principalmente devido à queda acentuada dos níveis de fecundidade. Isso vem provocando mudanças significativas na estrutura etária da população. O formato triangular da pirâmide populacional, com uma base larga, vem dando lugar a uma pirâmide etária típica de uma população envelhecida, com a redução da participação relativa de crianças e jovens e o aumento proporcional de adultos e idosos”.

[6] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *Séries históricas e estatísticas*. Disponível em:
<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP264&t=taxa-fecundidade-total>. Acesso em: 23.03.2020.

[7] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *População – Projeção da população do Brasil e das unidades da federação*. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 30.06.2022.

ADI 6309 / DF

[8] Vejam-se os dados do regime próprio dos servidores civis da União: no Poder Executivo federal, em 1995, existiam 630.763 servidores ativos para 510.605 inativos e pensionistas. Ou seja: para cada aposentado/pensionista, havia 1,24 servidores em atividade. Em 2016, a quantidade de inativos e pensionistas já havia superado a de servidores ativos. Existiam 632.485 servidores ativos para 633.390 aposentados e pensionistas, isto é, o equivalente a 0,99 servidor ativo para cada inativo/pensionista. Cf. Ministério da Economia, *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais* nº 249, v. 21, jan. 2017, p. 65-7. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>. Acesso em: 24.03.2020.

[9] Esta razão não é específica dos regimes próprios, porque, no regime geral, a aposentadoria por tempo de contribuição, independentemente da idade do trabalhador, manteve-se vigente até 12.11.2019 (CF/1988, art. 201, § 7º, I).

[10] Luís Roberto Barroso, Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios), *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado* nº 20, dez./jan./fev. 2009/2010, p. 8-10.

[11] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 38. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>. Acesso em: 24.03.2020. Em maio de 2022, pouco mais de dois anos após a promulgação da EC 103/2019, o deficit do RGPS já havia caído para R\$ 149,8 bilhões, o do RPPS da União para R\$ 19,2 bilhões e o dos militares para R\$ 18 bilhões. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2022/5>. Acesso em: 30.06.2022.

[12] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2004, p. 32. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2004/12?ano_selecionado=2004. Acesso em: 24.03.2020.

ADI 6309 / DF

[13] DÉFICIT da seguridade social alcança 4,4% do PIB em 2017, Ministério da Economia, 08.03.2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/deficit-da-seguridade-social-alcanca-4-4-do-pib-em-2017>. Acesso em: 24.03.2020.

[14] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, *Pension spending*. Disponível em: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>. Acesso em: 24.03.2020.

[15] Tesouro Nacional, *Aspectos fiscais da seguridade social no Brasil*, nov. 2017, p. 10. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26>. Acesso em: 24.03.2020.

[16] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 50-2. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>. Acesso em: 24.03.2020.

[17] Ministério da Economia, *Muito além da Previdência: a economia nos primeiros nove meses de governo*, out. 2019, p. 4. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdf. Acesso em: 24.03.2020.

[18] Carolin Nerlich e Joachim Schroth, The economic impact of population ageing and pension reforms, *ECB Economic Bulletin* nº 2:85-109, 2018, p. 101 e ss. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebart201802_02.en.pdf. Acesso em: 25.03.2020.

[19] Philippe Karam, Dirk Muir, Joana Pereira e Anita Tuladhar, Macroeconomic effects of public pension reforms, *IMF Working Papers* nº 10/297, dez. 2010, p. 14-6. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf>. Acesso em: 25.03.2020.

[20] Ministério da Economia, *Nota Informativa - Efeito da reforma da previdência no crescimento do PIB*, fev. 2019. Disponível em:

ADI 6309 / DF

<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view>. Acesso em: 25.03.2020.

[21] Philippe Karam, Dirk Muir, Joana Pereira e Anita Tuladhar, Macroeconomic effects of public pension reforms, *IMF Working Papers* n^o 10/297, dez. 2010, p. 14. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf>. Acesso em: 25.03.2020.

[22] Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 2020, p. 177-178.

[23] Sobre o tema, v. o *obiter dictum* do Ministro Sepúlveda Pertence, no MS 23.047 (DJU 14.11.2003): “Convém não olvidar que, no ponto, a interpretação radical e expansiva das normas de intangibilidade da Constituição, antes de assegurar a estabilidade institucional, é a que arrisca legitimar rupturas revolucionárias ou dar pretexto fácil à tentação dos golpes de Estado”. V. tb. Gilmar Ferreira Mendes, Plebiscito – EC 2/92, *Revista Trimestral de Direito Público* n^o 7:105, 1994, p. 118: “Não só a formulação ampla dessas cláusulas, mas também a possibilidade de que por meio de uma interpretação compreensiva diferentes disposições constitucionais possam (ou devam) ser imantadas com a garantia da imutabilidade têm levado doutrina e jurisprudência a advertir contra o perigo de um congelamento do sistema constitucional, que, ao invés de contribuir para a continuidade da ordem constitucional, acabaria por antecipar sua ruptura”.

[24] V. Cass Sunstein e Adrian Vermeulle, Interpretations and institutions, *Public Law and Legal Theory Working Paper* n^o 28, 2002, p. 2: “Ao chamarmos atenção para as capacidades institucionais e para os efeitos sistêmicos, estamos sugerindo a necessidade de um tipo de virada institucional no estudo das questões de interpretação jurídicas”. Sobre o tema, v. tb. Adrian Vermeulle, Foreword: system effects and the Constitution, *Harvard Law Review* n^o 123, 2009.

ADI 6309 / DF

[25] Daniel Sarmento, Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades institucionais do intérprete. In: Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm (coords.), *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*, 2008, p. 317.

[26] No caso de políticas de saúde, por exemplo, o Poder Judiciário não tem como avaliar se determinado medicamento é efetivamente necessário para se promover a saúde e a vida. Mesmo que instruído por laudos técnicos, seu ponto de vista nunca seria capaz de rivalizar com o da Administração Pública. O juiz é um ator social que observa apenas os casos concretos, a micro-justiça, ao invés da macro-justiça, cujo gerenciamento é mais afeto à Administração Pública. Cf. Luís Roberto Barroso, Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: *Temas de direito constitucional*, t. IV, 2009.

[27] O *equilíbrio financeiro* significa a correspondência imediata entre as receitas e despesas, que resulte em saldo zero ou positivo no respectivo exercício. O *equilíbrio atuarial*, a seu turno, consiste numa situação de estabilização do sistema em longo prazo, que depende de múltiplos fatores de influência sobre o valor das contribuições arrecadadas e o *quantum* das prestações a serem saldadas, tais como a expectativa de sobrevida e as taxas de natalidade da população (Fabio Zambitte Ibrahim, *Curso de direito previdenciário*, 2016, p. 42). A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe a seguinte definição: “Art. 9º, § 1º. O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios”.

[28] EC nº 103/2019, 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:

ADI 6309 / DF

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

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

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

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

[29] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *Tábua completa de mortalidade para o Brasil* – Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf. Acesso em: 03.03.2023.

[30] David Natali, Slavina Spasova and Bart Vanhercke, *Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe* – A study of national policies, 2016, European Commission, p. 17.

[31] David Natali, Slavina Spasova and Bart Vanhercke, *Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe* – A study of national policies, 2016, European Commission, p. 21-24.

[32] David Natali, Slavina Spasova and Bart Vanhercke, *Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe* – A study of national policies, 2016, European Commission, p. 7 e 15.

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

[34] Diário do Senado Federal nº 150/2019, Ano LXXIV, 03.10.2019, p.

ADI 6309 / DF

63. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx>. Código de verificação: 253EA8B30031A8CE.

[35] EC nº 103/2019, art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o **caput** será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

[36] EC nº 103/2019, art. 26, § 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

[37] EC nº 103/2019, art. 26, § 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos: (...)

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

(...)

ADI 6309 / DF

§ 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

[38] EC nº 103/2019, art. 26, § 2º. O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18; II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo; (...)

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º: (...)

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

[39] Fábio Zambitte Ibrahim, *Curso de direito previdenciário*, 2020, p. 257.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER

ADI 6309 / DF

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Roberto Barroso.

Saúdo as sustentações orais trazidas pelos i. Advogados que muito contribuíram para o pleno esclarecimento da controvérsia.

No mérito, peço vênia ao e. Min. Relator, para adotar posicionamento divergente, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19, no que 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, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019.

Esses dispositivos cuidam, respectivamente, da aposentadoria especial por insalubridade, da vedação da conversão do tempo especial em tempo comum e da redução do valor da aposentadoria especial.

O e. Ministro Relator bem apontou as divergências que as normas de direito previdenciário geram e defendeu, também de forma correta, a necessária deferência que o Poder Judiciário deve observar em casos como esse. Além disso, reconheceu como legítimo o objetivo geral da Reforma da Previdência, que foi de assegurar um equilíbrio atuarial em um cenário no qual o percentual da população idosa aumenta significativamente.

Em relação ao estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria especial, o Relator acolheu, em seu voto, a manifestação trazida pelo Ministério da Economia, para quem:

ADI 6309 / DF

(i) “a idade média de aposentadoria dos segurados que requerem o benefício de aposentadoria especial por agentes nocivos é de 49,2 anos”;

(ii) “em 2018 a idade [média] do segurado do sexo masculino na data de concessão do [benefício] de aposentadoria especial era de 51,11 anos e (...) a idade média de óbito do segurado homem em gozo da aposentadoria especial foi de 79,76 anos”;

(iii) “[e]mbora exista uma crença de que o segurado que exerce atividades com exposição a agentes nocivos tem uma vida mais curta, os dados de benefícios nos mostram (...) que a idade média no óbito desses segurados foi respectivamente de 79,19 e 79,05 (...)”; e

(iv) “[e]nquanto a duração média de uma aposentadoria por tempo de contribuição de um segurado do sexo masculino considerando o ano de óbito foi de 21,19 anos e de uma aposentadoria por idade foi de 12,84 anos, para o beneficiário da aposentadoria especial foi de 28,64 anos”.

Assim, porque a fixação de uma idade mínima seria uma forma de corrigir esses desequilíbrios, o Relator rejeitou a alegação de inconstitucionalidade.

Quanto à possibilidade de conversão do tempo especial em comum, assentou o Relator que a medida era uma opção legislativa legítima, o que deveria ser respeitado pelo Poder Judiciário.

Já no que tange ao cálculo do benefício, não haveria inconstitucionalidade, porque as regras são as mesmas, com a única exceção mais benéfica aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde:

“49. Quanto à forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial (EC nº 103/2019, art. 26, § 2º, IV), a

ADI 6309 / DF

requerente aduz violação aos arts. 194, II, IV, V e VI, e 195, § 4º, da Constituição. Explica que o trabalhador sujeito a agentes nocivos, apesar de recolher montante superior de contribuição previdenciária, receberá valor menor de proventos que o segurado que labora em condições normais. O argumento, todavia, não é procedente.

50. A regra para cálculo dos proventos, seja para a aposentadoria voluntária, seja para a aposentadoria especial, está prevista no art. 26 da Emenda nº 103/2019[35], segundo o qual a base de cálculo dos proventos de aposentadoria corresponderá à média aritmética de 100% (cem por cento) dos salários de contribuição, desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. Tal média ficará limitada ao teto dos benefícios do regime geral de previdência social. Poderão, no entanto, ser excluídas da média as bases de contribuição que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, sendo vedada a utilização do período excluído para qualquer finalidade[36].

51. Quanto ao percentual que deverá incidir sobre essa base de cálculo, o § 2º do art. 26 da emenda estabelece que será de 60% (sessenta por cento) para quem tiver completado 20 (vinte) anos de contribuição. A partir daí, para cada ano excedente, são acrescidos 2 (dois) pontos percentuais. É dizer: para fazer jus a proventos integrais (100%), o segurado deverá ter ao menos 40 (quarenta) anos de contribuição. As exceções a isso são as seguintes: (i) a segurada mulher terá direito a 100% (cem por cento) da média aos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição; (ii) na aposentadoria especial por atividade insalubre cujo tempo mínimo de exposição é de 15 (quinze) anos, o segurado também fará jus a 100% (cem por cento) da média aos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição[37]; e (iii) na aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional e doença do trabalho,

ADI 6309 / DF

os proventos equivalerão a 100% (cem por cento) da média aritmética, independentemente do tempo contribuído[38].

52. Se as regras de cálculo são as mesmas tanto para a aposentadoria voluntária como para a aposentadoria especial por insalubridade – com uma única exceção mais benéfica aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde –, não é verdadeira a afirmação da requerente de que esses trabalhadores, apesar de recolherem montante superior de contribuição previdenciária, receberão valor menor de proventos que os segurados que laboram em condições normais. Em realidade, os proventos, quando o tempo de contribuição for o mesmo, serão idênticos nas hipóteses do art. 19, § 1º, I, b e c, da EC nº 103/2019 (atividade especial de 20 ou 25 anos de contribuição) e mais elevados na hipótese do art. 19, § 1º, I, a, da emenda, isto é, para os segurados sujeitos a condições mais gravosas de trabalho (atividade especial de 15 anos).”

Renovando o pedido de vênia, tenho que a ação deve ser julgada procedente.

É verdade que o espaço para o controle de constitucionalidade é bastante reduzido, segundo expressamente prevê o art. 60, § 4º, da CRFB. É ainda mais reduzido o espaço de intervenção do Poder Judiciário quando o próprio parâmetro invocado, o direito à seguridade social, é ele mesmo objeto de alteração.

Em casos como esse, que tratam da reforma de toda um programa normativo da Constituição, o papel do Poder Judiciário deve ser o de assegurar que todas as dimensões desse direito sejam preservadas, ainda que reconfiguradas, e que o Estado não se exima de atender às obrigações que assumiu. Se, de um lado, o Supremo Tribunal Federal reconhece que não há direito adquirido a um regime jurídico, de outro não é possível admitir que riscos protegidos pelo sistema de previdência fiquem

ADI 6309 / DF

simplesmente sem proteção.

No presente caso, não obstante o legítimo interesse do Estado em preservar a viabilidade financeira da previdência social, a sua intervenção acabou por desconfigurar a dimensão securitária do instituto da aposentadoria especial.

O direito fundamental à seguridade social deve ser entendido nos termos do Comentário Geral n. 19 (E/C.12/GC/19): é o direito ao acesso e à manutenção de benefícios sem discriminação como forma de garantir a proteção, entre outros, contra a falta de remuneração relacionada ao trabalho e causada por doença, deficiência, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, idade avançada, ou morte de um familiar; contra o acesso à saúde pública; contra a insuficiência de apoio familiar, particularmente para as crianças e para os adultos dependentes.

Ainda de acordo com esse mesmo documento – o qual, como tenho frisado em diversas manifestações, deve ser lido como tendo o mesmo valor que os direitos contidos na própria Constituição –, 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.

O seguro social não visa apenas proteger a pessoa em idade avançada, mas também garantir que ela tenha condições de trabalhar e obter renda. É um grande equívoco confundir os gastos que o Estado tem com a aposentadoria – e que, obviamente, precisarão ser revistos dada a mudança no perfil etário da população – com os gastos necessários para garantir e manter a capacidade produtiva das pessoas. No Brasil, boa parte das medidas de seguro social são feitas pela Previdência Social, o que acaba por ampliar a confusão. Por isso, é preciso ser muito cuidadoso para não se permitir que, em nome das necessidades de uma reforma da previdência, sejam retiradas proteções do seguro social.

Muito embora a Reforma da Previdência tenha mantido o instituto da aposentadoria por tempo especial, o que, à primeira vista, poderia sugerir um alinhamento com o parâmetro constitucional, os dados

ADI 6309 / DF

trazidos pelo Ministério da Economia exigem que o escrutínio judicial seja feito de forma rigorosa.

É que o fato de as pessoas que conseguiram o benefício terem a mesma expectativa de vida dos demais aposentados não indica, necessariamente, um desvirtuamento do instituto. Ao contrário, pode ele muito bem indicar que a política pública foi bem sucedida. O objetivo, afinal, era justamente esse.

Além disso, é preciso observar que no universo de aposentados, o percentual daqueles que obtiveram o regime especial é bastante reduzido, ao menos do que se tem em comparação com alguns países (não chegando a 10% deles, segundo um Estudo feito pela Comissão Europeia, intitulado *“Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe”*).

Por fim, é preciso ter em conta que os prazos de carência para os trabalhadores em condições insalubres de trabalho podem não ter serventia nenhuma, porque quanto mais exigente for o trabalho, mais cedo as pessoas tendem a se aposentar, comprometendo a sua renda no futuro (Stengard, J. Et al. *The Implication of Physically Demanding and Hazardous Work on Retirement Timing*. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2022 Jul.). Para aumentar ainda mais o problema, são justamente os trabalhadores com os menores salários que tendem a se aposentar antes (Lopez, Italo Garcia, Kathleen J. Mullen, and Jeffrey Wenger. 2022. *“The Role of Physical, Cognitive and Interpersonal Occupational Requirements and Working Conditions on Disability and Retirement.”* Ann Arbor, MI. University of Michigan Retirement and Disability Research Center (MRDRC) Working Paper; MRDRC WP 2022-448).

Esses dados indicam que a aposentadoria por tempo especial tem função dúplice: ela serve para proteger as pessoas em idade avançada, mas ela serve também para proteger a capacidade laboral de quem já não mais consegue trabalhar, apesar de não ter deficiência.

Por isso, **sempre que o Estado instituir ou aumentar a idade para o**

ADI 6309 / DF

acesso à aposentadoria especial, deve ele assegurar que as pessoas que estão em profissões com risco à saúde possam de fato e com dignidade trabalhar por mais tempo, ou se isso não for possível, que eles possam ter uma renda assegurada. A ideia é que o Estado promova políticas sociais que permitam a recolocação desses trabalhadores. Essa conclusão, que decorre da própria dogmática do direito à seguridade social foi também a que chegou a Comissão Europeia no *White Paper on Pensions* de 2012.

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.

Lamentavelmente foi o que aconteceu neste caso.

Para além da instituição da idade mínima, a Reforma da Previdência vedou a contagem diferenciada de tempo de contribuição. Se é certo, como já tive oportunidade de assinalar no julgamento do RE 1.014.286, que a partir da Emenda há uma **faculdade** para os demais entes da federação instituírem, em seus regimes próprios, critérios para a contagem diferenciada, ela passa a ser **necessária** quando há uma idade mínima para a concessão da aposentadoria.

É que a exposição a agentes nocivos diminui consideravelmente a capacidade laboral. Segundo o estudo recente *“The Role of Physical, Cognitive, and Interpersonal Occupational Requirements and Working Conditions on Disability and Retirement”*, já indicado neste voto, há um efeito cumulativo das tarefas mais exigentes na saúde do trabalhador.

Além disso, se o objetivo – correto – da Reforma é estender o período laboral, a vedação da conversão do tempo especial em comum desincentiva os trabalhadores expostos a condições mais graves a buscarem uma alternativa mais salubre. Como já se indicou nesta manifestação, é preciso dar meios para que os trabalhadores que estão nessas condições busquem alternativas de renda sem desconsiderar os

ADI 6309 / DF

efeitos cumulativos do período especial.

Da mesma forma, o cálculo do benefício da aposentadoria especial, sobretudo se considerada a proibição da conversão do tempo especial em comum, além de desincentivar a opção pelos trabalhadores de ocupações que sejam menos arriscadas, põe em condições iguais quem está em posições jurídicas diferentes. Note-se que o trabalhador em condições especiais de 20 ou 25 anos de contribuição, apesar de estar em condições prejudiciais à saúde, terá que trabalhar pelo mesmo período que os demais trabalhadores para ter a mesma renda.

Como apontam as pesquisas sobre as condições laborais, é evidente que esse trabalhador não conseguirá permanecer por todo esse tempo no mercado de trabalho. Irá aposentar-se mais cedo, com renda menor, comprometendo seu futuro.

Com todas as vênias ao e. Ministro Relator, não vejo como essa alteração possa ser compatível com o direito à igualdade e à seguridade social.

Sem prejuízo de voltar a apreciar este tema, quando da devolução do pedido de vista feito pelo e. Min. Ricardo Lewandowski, e almejando que essas considerações possam modestamente contribuir para o voto que Sua Excelência trará, divirjo do e. Ministro Relator, para julgar procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19; do §2º do art. 25; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI

ADV.(A/S) : FERNANDO GONCALVES DIAS (29132/GO, 95595/MG, 156175/RJ, 286841/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS

ADV.(A/S) : MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA (53159/DF)

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME

ADV.(A/S) : SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS (71885/DF, 190348/MG, 244495/RJ, 478893/SP)

ADV.(A/S) : LARA CARVALHO LOBATO (161979/MG)

ADV.(A/S) : KAMILA FERNANDES NAVES (145734/MG)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV

ADV.(A/S) : JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR (29188/GO, 108317/MG)

ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (92298/MG, 364864/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (52057/PR, 250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE)

ADV.(A/S) : ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN (125436/SP)

ADV.(A/S) : DIEGO HENRIQUE SCHUSTER (80210/RS)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS

ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE (00968/DF)

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que julgava improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, e propunha a fixação da seguinte tese de julgamento: "Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº

103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)”, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Edson Fachin antecipou seu voto divergindo do Relator, para julgar procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19; do § 2º do art. 25; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Falaram: pela requerente, o Dr. Fernando Gonçalves Dias; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica - SINASEFE NACIONAL, a Dra. Luciana Inês Rambo; e, pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), o Dr. Diego Henrique Schuster. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI

ADV.(A/S) : FERNANDO GONCALVES DIAS (29132/GO, 95595/MG, 156175/RJ, 286841/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA GRÁFICA, DA COMUNICACAO GRÁFICA E DOS SERVICOS GRÁFICOS

ADV.(A/S) : MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA (53159/DF)

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME

ADV.(A/S) : SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS (71885/DF, 190348/MG, 244495/RJ, 478893/SP)

ADV.(A/S) : LARA CARVALHO LOBATO (161979/MG)

ADV.(A/S) : KAMILA FERNANDES NAVES (145734/MG)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV

ADV.(A/S) : JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR (29188/GO, 108317/MG)

ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (41455/DF, 92298/MG, 364864/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN (125436/SP)

ADV.(A/S) : DIEGO HENRIQUE SCHUSTER (80210/RS)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS

ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE (00968/DF)

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que julgava improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, e propunha a fixação da seguinte tese de julgamento: "Não ferem

cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)”, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Edson Fachin antecipou seu voto divergindo do Relator, para julgar procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19; do § 2º do art. 25; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Falaram: pela requerente, o Dr. Fernando Gonçalves Dias; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica - SINASEFE NACIONAL, a Dra. Luciana Inês Rambo; e, pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), o Dr. Diego Henrique Schuster. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, acompanhando o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), para julgar improcedente o pedido, o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. A Ministra Rosa Weber (Presidente) antecipou seu voto acompanhando o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI

ADV.(A/S) : FERNANDO GONCALVES DIAS (29132/GO, 95595/MG, 156175/RJ, 286841/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA GRÁFICA, DA COMUNICACAO GRÁFICA E DOS SERVICOS GRÁFICOS

ADV.(A/S) : MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA (53159/DF)

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME

ADV.(A/S) : SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS (71885/DF, 190348/MG, 190348/MG, 478893/SP)

ADV.(A/S) : LARA CARVALHO LOBATO (161979/MG)

ADV.(A/S) : KAMILA FERNANDES NAVES (145734/MG)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV

ADV.(A/S) : JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR (29188/GO, 108317/MG)

ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (41455/DF, 92298/MG, 364864/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSE LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN (125436/SP)

ADV.(A/S) : DIEGO HENRIQUE SCHUSTER (80210/RS)

ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER (47466/DF, 61984/GO, 209655/MG, 33004/A/MT, 76463/PR, 46917/RS, 42874/SC)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS

ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE (00968/DF)

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF, 167067/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator),

que julgava improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, e propunha a fixação da seguinte tese de julgamento: "Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)", pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Edson Fachin antecipou seu voto divergindo do Relator, para julgar procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19; do § 2º do art. 25; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Falaram: pela requerente, o Dr. Fernando Gonçalves Dias; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica - SINASEFE NACIONAL, a Dra. Luciana Inês Rambo; e, pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), o Dr. Diego Henrique Schuster. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, acompanhando o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), para julgar improcedente o pedido, o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. A Ministra Rosa Weber (Presidente) antecipou seu voto acompanhando o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento e após o cancelamento do destaque, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que já proferira voto em assentada anterior. Plenário, Sessão Virtual de 3.5.2024 a 10.5.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, cumprimento Vossa Excelência, cumprimento a Ministra Cármen, os eminentes Ministros, o Doutor Paulo Gonet, Procurador-Geral da República.

Presidente, aqui, é ação direta de inconstitucionalidade em relação a dois pontos da reforma previdenciária, também da Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Um dos pontos se refere à fixação de uma idade mínima para a aposentadoria especial, àqueles que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Foi fixado aqui um tempo mínimo e uma idade mínima, os requisitos que valem também para todas as demais aposentadorias, aquela fórmula tempo mínimo e idade mínima.

E um outro dispositivo, são essas as duas grandes questões aqui, um outro dispositivo que reconheceu a conversão de tempo especial em comum ao segurado do regime geral de previdência social, até essa possibilidade de conversão de tempo especial em tempo comum, até a data da entrada em vigor da emenda constitucional. A partir daí, não seria mais possível. São essas duas questões que foram impugnadas.

Eu, Presidente, inicio, até para ganharmos tempo, aqui me parece importante, como foi ressaltado anteriormente no julgamento agora terminado pelo Ministro Gilmar, é que há, no Brasil, e a Ministra Cármen recentemente recordou isso, um dos poucos países em que isso é permitido, mas há, no Brasil, a possibilidade de controle de constitucionalidade, do exercício da jurisdição constitucional, mesmo em

ADI 6309 / DF

relação a emendas constitucionais.

E isso se dá, porque é uma tradição também republicana no Brasil, salvo a primeira Constituição brasileira, a Constituição do Império, de 1824, que era semirrígida, todas as demais Constituições brasileiras são Constituições rígidas, que exigem um processo legislativo especial. Então, só nesse ponto, já é possível o controle, quando, por exemplo, isso já ocorreu, não se aprova por três quintos, mas se promulga a emenda constitucional, mas também porque a Constituição traz cláusulas pétreas. A Constituição, no art. 60, § 4º, prevê um núcleo intangível, um núcleo imodificável da Constituição. Essa opção foi opção do legislador constituinte originário.

Diferentemente da jurisdição constitucional geral, digamos assim, em que qualquer lei, qualquer ato normativo pode ser impugnado com base em qualquer norma do Texto Constitucional, nesse caso e nos demais casos em que há impugnação de uma emenda constitucional, nós só temos duas possibilidades de controle de constitucionalidade: o formal, se o processo legislativo estabelecido pelo art. 60 para alteração da Constituição não tiver sido estabelecido, e o material, só que bem mais restrito, se nós conseguirmos ver algo que fira uma das quatro cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, nas suas alíneas.

E aqui, Presidente, eu já antecipo, adianto, que independentemente de concordar ou não com os critérios utilizados pelo Congresso Nacional, principalmente em relação à questão da conversão do prazo do tempo trabalhado em situações especiais para o tempo comum a partir da promulgação da emenda, mas independentemente disso, a meu ver, o Congresso Nacional não desrespeitou nenhuma das cláusulas pétreas. Nós temos, inclusive, foi da minha lavra, de minha relatoria, uma ação direta de inconstitucionalidade que analisou exatamente essa possibilidade de contar ou não, compensar ou não tempos diversos para a aposentadoria. Foi uma legítima opção do legislador constituinte. Ele, a partir de uma análise sobre aposentadorias especiais, e também aqui faço uma observação que já fiz uma outra vez, se mudança na Previdência Social

ADI 6309 / DF

resolvesse a questão do país, o Brasil seria o país mais desenvolvido do mundo, porque, a cada dois anos, nós temos uma PEC sobre a Previdência, uma reforma previdenciária.

Há outros inúmeros fatores que devem ser analisados, mas aqui, em relação à Emenda Constitucional de 2019, a Emenda Constitucional nº 103, foi feita toda uma análise sobre aposentadoria especial, e consta a nota técnica da Secretaria de Previdência, que é algo comprovado que a expectativa de vida do brasileiro e da brasileira, assim como todos os demais países, a expectativa de vida, graças a Deus, se ampliou.

Ao se ampliar, no Brasil há um outro componente, não só a expectativa de vida se ampliou, como a pirâmide começa a se inverter. O Brasil que sempre teve o maior número de crianças, adolescentes e pessoas com menos de 30, 35 anos, hoje há uma inversão. Obviamente, isso acaba refletindo na questão previdenciária. As sucessivas reformas previdenciárias se fazem com base nesse cálculo, seja aposentadoria normal, seja especial, mas com base no cálculo. O mínimo de tempo de serviço com o mínimo de idade, para que haja a possibilidade de se equilibrar.

A partir desse estudo, foi constatado que a idade média de aposentadoria dos segurados que requerem o benefício da aposentadoria especial por agentes nocivos, é o que se trata aqui na Emenda nº 103, a idade média atual, no momento, obviamente, da propositura da ação, era 49 anos e 2 meses. E isso vem, a questão do gozo de aposentadoria especial, a idade até o óbito, veja, 49 anos e 2 meses até 79 anos e quase 8 meses; é quase o dobro do tempo, 75%. E obviamente se constatou que isso, do ponto de vista atuarial e gerencial, não se sustentava.

Então, o que se previu a partir da duração média de aposentadoria, a partir de requisitos proporcionais à aposentadoria comum, se continuou, como a Constituição determina, a emenda constitucional continuou dando um tratamento privilegiado, ou corretamente diferenciado, talvez essa terminologia seja maior, porque não é, na verdade, um privilégio, é um tratamento diferenciado em virtude daquela pessoa, daquele homem,

ADI 6309 / DF

daquela mulher estarem trabalhando com agentes nocivos à vida e à saúde, mas se readequou, assim como anteriormente se havia feito em relação à idade normal, ao tempo de serviço e idade normal, a esse binômio, fez-se aqui também. Há estudos, juntados aos autos, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE, no mesmo sentido, fazendo essa variação de idade para todos os tipos de aposentadoria.

Não verifico, Presidente, nesse primeiro tópico de previsão de tempo de serviço e idade, algo que não seja razoável, algo que fuja à proporcionalidade, fuja à adequação. O que se previu foi que aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou a associação desses, vedada a caracterização por cada categoria profissional ou ocupação - durante o quê? -, 15, 20 ou 25 anos, nos termos da lei - porque a lei vai estabelecendo os graus de exposição -, quando cumpridos - e aqui há a conjugação do binômio idade e tempo de contribuição - 55 anos de idade, no mínimo com 15 anos de contribuição; 58, com 20 anos de contribuição, quando a atividade for especial também, e 60 anos... Vai-se fazendo uma gradação nos termos da legislação.

Não há nada aqui, a meu ver, que fuja à razoabilidade, e mais, não há, nessa previsão, nada que atente a uma das cláusulas pétreas. Não poderíamos, no sentido desses requisitos etários e de tempo de contribuição, com todo o respeito às posições em contrário, dizer que isso fere a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais, até porque a própria Constituição, desde sempre, estabelece que os requisitos devem ser estabelecidos pela legislação.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Alexandre?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu agradeço a Vossa Excelência. Apenas uma anotação que tem relevância para este julgamento, embora nele não vote.

Eu compartilho do cuidado com o controle de constitucionalidade no que se refere à atividade do constituinte derivado. Sem dúvida, é um

ADI 6309 / DF

controle excepcional e a autocontenção é a regra.

Ocorre que nós estamos em uma era do constitucionalismo muito delicada, porque o constitucionalismo abusivo, categoria que surgiu com uma face, hoje, no Brasil, pode assumir três faces, e isso exige uma reflexão mais alongada em outro momento no terreno da doutrina acadêmica e no da doutrina judicial. O constitucionalismo abusivo, normalmente, é associado a intentos autoritários de destruição do Estado democrático de Direito.

No Brasil, na minha perspectiva, nós temos mais duas faces. Uma delas está relacionada à rapinagem do dinheiro público, a dilapidação vergonhosa do patrimônio da população. Então, o constitucionalismo abusivo no Brasil, diferentemente de outros lugares do mundo, também pode estar destituído de projeto político-ideológico, o que é uma singularidade no concerto das nações.

A terceira face é uma perspectiva antissocial. Antissocial em qual sentido? No sentido de que a categoria constitucional da responsabilidade fiscal, necessária, é aplicada de modo torto, de modo enviesado, em que não há uma justa medida - e essa é uma questão constitucional das mais agudas - em relação à imposição de ônus.

Então, não discuto este caso, repito, porque, como disse, não me cabe votar, e provavelmente votasse nessa direção, mas creio que o Tribunal, Ministro Fachin, se vê diante de exigências talvez além até das suas capacidades fáticas, eu diria. No entanto, o constitucionalismo abusivo do nosso tempo impõe ônus sobre os quais nós não podemos deixar de refletir. É como se nós tivéssemos, mais ou menos, mal comparando, no momento em que o senado romano perde a sua capacidade de dirigir Roma - não me refiro ao Senado brasileiro, me refiro ao senado romano. E, com isto, se criaram outras instituições em Roma.

Claro que não imagino que o Supremo exerça um papel bonapartista, cesarista, salvacionista, ou de ocupar o lugar que, em Roma, foi exercido pelo tribunato, pelos tribunos da plebe. Entretanto, creio que toda a dogmática constitucional acertada que nós construímos acerca da

ADI 6309 / DF

autocontenção, do controle de constitucionalidade sobre a obra do constituinte derivado, e sobre as maiorias legislativas de um modo geral, viva um desafio, talvez único na história do Brasil.

Não digo que o Supremo deva rever a sua doutrina judicial, mas creio que, em algum momento, nós vamos nos defrontar diante destas necessidades mais profundas e densas em relação às cláusulas pétreas, quer gostemos, quer não gostemos, na medida em que, eventualmente, o constitucionalismo abusivo se afirme no mundo como uma tendência do nosso tempo.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro Flávio Dino!

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - E isso vem a propósito dessa ideia de autocontenção, com a qual eu tenho simpatia, mas talvez ela seja uma ideia que venha a fenecer nas próximas décadas.

Obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - O Ministro Dias Toffoli está pedindo um aparte a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não, eu não dou não, porque a palavra é do Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu concedo, Ministro Dias Toffoli, por favor.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Claro, Ministro Toffoli, claro.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ministro Toffoli, por favor.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, eminente Presidente! Infelizmente, em razão de um adenovírus que, pelo que parece, está por toda parte no país, eu não pude estar presente no almoço aí. Peço desculpas novamente a Vossa Excelência e aos eminentes colegas.

Contudo, eu aproveitei, agora – cumprimentando na pessoa de Vossa Excelência todas e todos –, para fazer esse aparte do aparte, Ministros

ADI 6309 / DF

Flávio Dino e Alexandre de Moraes, que estava a votar, exatamente para dizer que as preocupações, Ministro Alexandre, ora colocadas pelo Ministro Flávio Dino, que não tem voto no caso concreto, mas que fez muito bem de usar as palavras, e por economia processual de não repetir as palavras de Sua Excelência, sem prejuízo, Senhor Presidente, como sói acontecer, da continuidade dos votos e obviamente do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que estava a votar, eu gostaria de dizer, simplesmente, que as preocupações que ora foram colocadas pelo Ministro Flávio Dino são as preocupações que eu diria no momento em que eu pediria vista.

Eu ainda não estou a pedir vista, mas já anuncio que a pedirei. Como eu faria uma fundamentação não tão preparada como a de Sua Excelência o Ministro Flávio Dino para essa vista, eu digo que, em razão dessas preocupações trazidas agora pelo Ministro Flávio Dino, quando chegar minha vez de votar, eu já anunciarei que pedirei vista, com toda a vênia a quem está a votar – Ministro Alexandre, desculpe-me a interrupção –, mas essas questões que foram colocadas realmente me preocupam, em razão de momentos históricos que estamos a viver.

Agradeço o aparte do aparte e agradeço o aparte concedido pelo Ministro Alexandre de Moraes, que estava a votar.

Muito obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado a Vossa Excelência.

Concluído o aparte do eminente Ministro Flávio Dino, com a palavra, para a continuação do voto, o Ministro Alexandre de Moraes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Presidente! Agradeço ambos os apartes. Ministro Flávio Dino, sempre existem os embargos para Vossa Excelência votar.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu achei ótima a sua sugestão. Inclusive no caso precedente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - E agradeço também o aparte do Ministro Dias Toffoli.

ADI 6309 / DF

A minha preocupação ou a preocupação de Vossas Excelências é a mesma que a minha, por isso que fiz questão de ressaltar, desde o início, que em que pese o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, ser um controle de constitucionalidade mais restrito, existe esse controle. Aqui, no caso específico - e insisto novamente nisso ponto -, não me parece que as alterações tenham sido irrazoáveis, desproporcionais ou mesmo inadequadas.

Este Supremo Tribunal Federal, há muito tempo, quando necessário, alargou a ideia do que seriam os direitos e garantias individuais, como, por exemplo, em relação à menoridade, prevista no art. 227, à licença-maternidade/paternidade prevista no art. 7º da Constituição.

Ou seja, quando se fala que são cláusula pétrea os direitos e garantias individuais, não se está a dizer que é só o art. 5º da Constituição. Qualquer norma cujo substrato seja a proteção relacionada a direitos e garantias individuais, inclusive direitos previdenciários.

É importante o aparte, agradeço novamente, porque quero deixar bem claro: entendo ser possível, como fizemos em casos anteriores, o controle de constitucionalidade, inclusive em relação a normas previdenciárias, ou quando essas alterações previdenciárias, por meio de emenda constitucional, venham a ferir direitos e garantias individuais.

No caso específico aqui, essa alteração de requisitos parece-me ser plenamente razoável, até porque - e isso está anotado em meu voto - segue parâmetros internacionais.

Num primeiro momento, com estudos feitos no Brasil - diferentemente do que podiam entender antes desses estudos -, aquele que se aposenta em condições mais insalubres não possui expectativa de vida menor do que os demais. Exatamente por isso, houve a necessidade de adequação.

Em segundo ponto, mesmo com a adequação, a somatória dos requisitos tempo de contribuição e idade mínima é menor do que a de tempo de contribuição e idade mínima para a seguridade em geral. Isso é uma determinação constitucional.

ADI 6309 / DF

Além disso, se formos pegar vários países - cito, em meu voto, alguns países europeus -, como Áustria, Bélgica, República Tcheca, Alemanha, Espanha, França, Noruega e Polônia, verificaremos todos com essas idades: 50, 55, 60; 55,60; 57, 56 ou 60, em virtude exatamente dessa perspectiva, ou expectativa de vida.

Ainda é importante salientar que essas alterações, como foram feitas, não colidem com as normas da Organização Internacional do Trabalho. A Convenção nº 128, de 1967, pressupõe exatamente a fixação de idade menor do que a da aposentadoria geral, bem como tempo de serviço ou de contribuição menores. E aqui, isso foi estabelecido. Então, não vejo como apontar qualquer ferimento a uma das cláusulas pétreas.

Da mesma forma quanto à conversão do tempo especial em tempo comum. Até o advento da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, o tempo trabalhado sob condições especiais que fossem sabidamente onerosas para a saúde ou para a integridade física poderia ser convertido em tempo comum, mediante coeficientes obviamente compensatórios - esse tempo oneroso ficaria maior, com a aplicação desses coeficientes (art. 57, § 5º, da Lei nº 8.213) -, para fins de aposentadoria no regime comum.

Com a introdução da Emenda Constitucional nº 103, reconheceu-se, digamos assim, o direito adquirido - mesmo que já tenhamos decidido não existir direito adquirido a requisitos previdenciários - até o momento da promulgação da emenda dessa conversão com base nesses coeficientes. Mas, a partir de então, seria o tempo normal, não teria um coeficiente para ampliar o tempo trabalhado de maneira mais onerosa.

Nós já tivemos oportunidade, na repercussão geral, Recurso Extraordinário 1.014.286, julgado em 2020, de analisar a possibilidade de alteração nos requisitos de conversão de tempo comum em tempo especial, de tempo de serviço privado em tempo de serviço público. Reconhecemos que cada ente federado, desde a União até os estados - naquele momento, o julgamento era em relação a estados -, poderá, com base no que a Constituição estabelece, instituir cálculos diferenciados de compensação ou não. Isso é uma opção que o legislador constituinte originário concedeu

ADI 6309 / DF

ao legislador, tanto à União quanto aos estados.

Da mesma forma, a conversão desse tempo especial em tempo comum, essa diferenciação, não me parece violar qualquer cláusula pétrea, pelo que também entendo constitucional.

Em virtude disso, Presidente, para não tomar muito tempo da Corte, pedindo vênias às posições contrárias, conheço da presente ação e, no mérito, julgo improcedentes os pedidos formulados, declarando a constitucionalidade dos artigos impugnados da emenda constitucional.

Obrigado, Presidente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER

ADI 6309 / DF

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro ROBERTO BARROSO, anoto que o caso trata de Ação Direta proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) em face de dispositivos contidos na EC 103/2019 que, dentro do escopo da mais recente reforma ao sistema previdenciário brasileiro, regulamentaram a aposentadoria especial do beneficiário porventura exposto a agente prejudicial à saúde.

Eis o teor do objeto impugnado:

EC 103/2019

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

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

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25

ADI 6309 / DF

(vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

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

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

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Para fins de comprovação de atividade rural exercida até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, o prazo de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 38-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, será prorrogado até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) atingir a cobertura mínima de 50% (cinquenta por cento) dos trabalhadores de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição Federal, apurada conforme quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad).

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

§ 3º Considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de

ADI 6309 / DF

previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias.

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

ADI 6309 / DF

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo”.

A Requerente aduz, em síntese, que os novos delineamentos dados à referida aposentadoria especial acabam por hostilizar direitos sociais, cujos núcleos consubstanciaríamos cláusulas pétreas contra as quais há de se limitar o Poder Constituinte Reformador.

Argumenta, nessa perspectiva, que os novos critérios etários exigidos para a concessão da aposentadoria especial por exposição a agente nocivo (art. 19, I, EC 103/2019), ao impor uma idade mínima para seu usufruto (55, 58 ou 60 anos, a depender da atividade) ofenderia diversos paradigmas constitucionais (arts. 1º, IV; 5º, *caput*; 6º; 7º, XXII; 170; 193; 201, §1º, CF), uma vez que o *“destinatário da aposentadoria especial [...] por trabalhar exposto a risco à sua saúde ou integridade física, não pode aguardar eventual idade mínima para jubiliar nessa modalidade, sob pena de ter que permanecer exposto ao risco”*.

Quanto ao segundo ponto de impugnação, defende que a norma que restringiu a conversão de tempo especial em tempo comum ao período anterior à emenda (art. 25, § 2º, EC 103/2019), ao vedar esta contagem diferenciada para o tempo em atividade nociva à saúde realizada após a sua promulgação, teria igualmente hostilizado valores constitucionais (arts. 5º, *caput*; 201, §1º, CF).

Por fim, assevera que a regra transitória que determinou a fórmula de cálculo da aposentadoria especial (art. 26, § 2º, IV, EC 103/2019), ao adotar a mesma sistemática da aposentadoria comum, teria violado alguns paradigmas como o da seletividade (arts. 194, II, IV, V e VI, 195, § 4º).

Requer, assim, a declaração de inconstitucionalidade *“do inciso I do art. 19 (estabeleceu a exigência de requisito etário), §2º do art. 25, e inciso IV do*

ADI 6309 / DF

§ 2º do artigo 26, todos da emenda constitucional n.º 103, de 12/11/2019, por violação à Constituição da República de 1988”.

A Presidência da República prestou informações (doc. 20) nas quais compreendeu constitucionais as alterações promovidas pela EC 103/2019, uma vez que *“a exposição a agentes nocivos merece proteção jurídica destacada, mas as estatísticas apresentadas afastam a presunção de que tal exposição resulta na diminuição do tempo médio de sobrevivência do segurado especial [...] não bastasse, o estabelecimento de idade mínima também para a concessão de aposentadoria especial, além de não encontrar qualquer óbice no texto da Constituição, alinha o microssistema às mais modernas práticas internacionais sobre a matéria”*.

O Senado Federal apontou (doc. 24) que *“houve uma ampla e irrestrita participação da sociedade no debate e, ao fim, foi tomada a decisão que os representantes da população brasileira entendiam a melhor possível sobre o tema”* e que caberia ao Poder Judiciário exercer autocontenção quanto ao tema.

A Câmara dos Deputados informou (doc. 27) tão somente que a PEC que originou a questionada emenda *“foi processada nesta Casa dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes a espécie”*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se (doc. 28) pelo não conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido, nos termos da seguinte ementa:

“Previdenciário. Emenda Constitucional nº 103/2019. Reforma que, entre outras mudanças, alterou critérios de elegibilidade para aposentadoria, definiu novos padrões de custeio e normas transitórias. Impugnação a dispositivos que promovem alterações nas aposentadorias especiais relativas a segurados do Regime Geral de Previdência expostos a agentes nocivos à saúde e/ou à integridade física. Alegações de ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana, da isonomia, a direitos sociais do trabalho e às diretrizes gerais da ordem econômica e social. Preliminar. Ausência parcial de impugnação a todo o complexo normativo que trata da matéria.

ADI 6309 / DF

Improcedência. A continuidade do modelo de previdência pública demandava a introdução, no Texto Constitucional, de padrões normativos capazes de dar concretude ao equilíbrio financeiro/atuarial. A EC nº 103/2019 atendeu à necessidade de readequação dos critérios de acesso ao benefício da aposentadoria especial em face da atual sociedade brasileira, que apresenta crescimento contínuo na expectativa de vida da população e melhorias nas condições de trabalho. As novas regras de transição incidentes sobre as aposentadorias especiais por insalubridade aplicam-se a todos aqueles que já eram segurados do Regime Geral de Previdência Social, garantindo-se a conversão do tempo especial cumprido, até a data de entrada em vigor da emenda. Ausência de violação ao Texto Constitucional. Manifestação pelo não conhecimento parcial e, no mérito, pela improcedência do pedido”.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou (doc. 76) pela improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019, QUE ALTERA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 19, § 1º, I; 25, § 2º; E 26, § 2º, IV, DA REFERIDA EC 103/2019, POR OFENSA AOS ARTS. 1º, III; 5º, CAPUT; 6º; 7º, XXII; 170; 193; 194, II, IV, V E VI; 195, § 4º; E 201, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INTRODUÇÃO DE REQUISITO ETÁRIO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS. INSTITUIÇÃO DE NOVO REGRAMENTO PARA O CÁLCULO DO VALOR DO BENEFÍCIO DAQUELA ESPÉCIE DE APOSENTADORIA. VEDAÇÃO DE CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM, CUMPRIDO APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA EC 103/2019, AOS QUE LABORAM

ADI 6309 / DF

EM ATIVIDADES NOCIVAS À SAÚDE. POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DE TAIS MEDIDAS. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. PROVIDÊNCIAS VOLTADAS À MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A introdução de novas regras previdenciárias – requisito etário para obtenção do direito à aposentadoria, nova fórmula de apuração do valor dos benefícios e vedação ao direito de conversão de tempo especial em comum, cumprido após a entrada em vigor da EC 103/2019 – traduz legítimo desempenho da função legiferante conferida pelo constituinte originário ao Poder Legislativo, a quem compete a elaboração das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição da República.

2. Tendo em vista a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, a inclusão de novo regramento previdenciário, destinado, entre outros, a assegurar o equilíbrio financeiro e atual do sistema e, em última análise, a viabilizar o próprio direito fundamental à aposentadoria, não configura, por si só, afronta a preceitos constitucionais.

— Parecer pela improcedência do pedido”.

Submetida a julgamento virtual, na sessão de 17/3/2023 a 24/3/2023, o relator, Min. ROBERTO BARROSO, propôs fosse julgado completamente improcedente o pedido, nos termos da seguinte ementa:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. IDADES MÍNIMAS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL, VEDAÇÃO À CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM

ADI 6309 / DF**COMUM E FORMA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS.**

1. Ação direta contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 que, em relação ao Regime Geral de Previdência Social, (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I); (ii) vedam a conversão do tempo especial em tempo comum (art. 25, § 2º); e (iii) reduzem o valor da aposentadoria especial (art. 26, § 2º, IV).

O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.

3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. Reformas na Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção.

VETORES INTERPRETATIVOS APLICÁVEIS AO CASO

4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria.

ANÁLISE DOS VÍCIOS DE

ADI 6309 / DF

INCONSTITUCIONALIDADE ALEGADOS

5. Constitucionalidade da fixação de idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade.

5.1. O novo requisito segue o mesmo objetivo do estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria voluntária dos segurados do regime geral de previdência social: impedir a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema com o pagamento de benefícios por prazos demasiadamente longos.

5.2. A exigência de idade mínima para passar à inatividade de forma precoce – isto é, antes do tempo exigido dos trabalhadores em geral – não é uma exclusividade brasileira. Muito ao revés: essa já é uma realidade em vários países de longa data, havendo uma tendência global de que regimes especiais de aposentadoria se tornem cada vez mais excepcionais ou até mesmo desapareçam.

5.3. Dados do sistema previdenciário brasileiro evidenciam que (i) em 2018, a idade média dos segurados que requereram a aposentadoria especial por insalubridade foi de 49,2 anos; (ii) em média, o segurado em gozo de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos à saúde não vive menos que os demais; e (iii) a duração média de uma aposentadoria especial por insalubridade é muito superior à das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

6. Constitucionalidade da vedação à conversão de tempo especial em comum. Embora tal conversão não se caracterize como contagem de tempo ficto, a sua proibição constitui uma opção legislativa legítima, que confere maior peso, dadas as circunstâncias atuais, à necessidade de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Esta Corte reconheceu que, a partir da EC nº 103/2019, os entes federativos não mais possuem o dever constitucional de implementar a contagem diferenciada de tempo de contribuição nos regimes próprios de previdência social, do que se extrai não mais se tratar de um direito subjetivo do segurado (RE 1.014.286, Rel.

ADI 6309 / DF

Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 31.08.2020). Do mesmo modo, a vedação à conversão, no RGPS, não afronta cláusula pétrea.

7. Constitucionalidade das regras de cálculo dos proventos de aposentadoria especial. A partir da EC nº 103/2019, as regras de cálculo são as mesmas tanto para a aposentadoria voluntária como para a aposentadoria especial por insalubridade, com uma única exceção mais benéfica aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde. Assim, não é verdadeira a afirmação de que esses trabalhadores receberão valor menor de proventos que os segurados que laboram em condições normais.

8. Improcedência do pedido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: *“Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)”*.

Naquela oportunidade, pediu vista o Min. RICARDO LEWANDOWSKI, momento em que antecipou seu voto o Min. EDSON FACHIN para julgar inteiramente procedente o pedido veiculado na ação direta, declarando todos os dispositivos impugnados inconstitucionais.

Devolvida a julgamento, na sessão virtual de 23/6/2023 a 30/6/2023, acompanhou o relator o Min. GILMAR MENDES para julgar o pedido improcedente, após o que pediu destaque o Min. DIAS TOFFOLI, momento em que antecipou seu voto a Min. ROSA WEBER no sentido de acompanhar a divergência inaugurada pelo Min. EDSON FACHIN.

Cancelado o destaque, a ação direta foi incluída na sessão virtual de 3/5/2024 a 10/5/2024, oportunidade em que pedi vista do caso, para melhor exame da matéria, sobretudo diante de inúmeras outras ações de

ADI 6309 / DF

controle concentrado que, semelhantemente, impugnam diversos aspectos da reforma previdenciária entabulada pela EC 103/2019.

É o relatório.

De início, indico que ACOMPANHO O MINISTRO RELATOR, de modo a reconhecer a constitucionalidade das alterações promovidas ao regime jurídico da aposentadoria especial.

I) Do Controle de Constitucionalidade de Normas Constitucionais

Conforme registrei em sede doutrinária, acerca da impossibilidade do controle de constitucionalidade das normas originárias (MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. Barueri: Atlas, 2022, p. 835), as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de outras normas constitucionais originárias, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado reformador, não englobando a própria produção originária. Afinal, *"a tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida"* (ADI 815, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 10/5/1996).

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar a incondicional superioridade normativa da Constituição Federal, portanto, não adota a teoria alemã das normas constitucionais inconstitucionais (*verfassungswidrige Verfassungsnormen*), que possibilita a declaração de inconstitucionalidade de normas constitucionais positivadas por incompatíveis com os princípios constitucionais não escritos e os postulados da justiça (*Grundentscheidungen*). (BACHOF, Otto. Normas constitucionais inconstitucionais? Coimbra: Atlântica, 1977; CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito constitucional. Coimbra: Almedina, 1993, p. 235 e p. 1.171)

Assim, não haverá possibilidade de declaração de normas

ADI 6309 / DF

constitucionais originárias como inconstitucionais, conforme se depreende do seguinte julgado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. Inadmissibilidade. Art. 14, § 4º, da CF. Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. Doutrina. Precedentes. Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. Agravo improvido. Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário”.

(ADI 4.097-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/11/2008)

Outra, porém, é a compreensão construída pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras sobre a tutela abstrata que recai sobre normas constitucionais não originárias, ou seja, aquelas fruto dos trabalhos de reforma e de revisão do texto constitucional.

O Congresso Nacional, no exercício do Poder Constituinte derivado, pode reformar a Constituição Federal por meio de emendas, porém respeitando as vedações expressas e implícitas impostas pelo poder constituinte originário, pois somente esse é hierarquicamente inalcançável, enquanto manifestação da vontade soberana do povo.

Note-se que a alterabilidade constitucional, embora possa traduzir-se na alteração de muitas disposições da Constituição, sempre deverá conservar um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema originário idealizado pelo legislador constituinte originário. Nelson Sampaio, citando Cooley, afirma que “*as emendas constitucionais não podem ser revolucionárias; elas devem estar em harmonia com o corpo do documento*” (SAMPAIO, Nelson de Souza. O poder de reforma constitucional. 3. ed. Salvador: Nova Alvorada, 1995. p. 91).

ADI 6309 / DF

Não é outro o entendimento exposto por Carl Schmitt, ao afirmar que a possibilidade de a Constituição ser reformada não *“quer dizer que as decisões políticas fundamentais que integram a substância da Constituição possam ser suprimidas e substituídas por outras quaisquer pelo Parlamento”* (SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. Apud CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Revisão constitucional: o caso brasileiro*. In: BATOCHIO, José Roberto (Coord.). *Revisão constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993. p. 96).

A emenda constitucional somente ingressará no ordenamento jurídico após sua aprovação, passando então a ser preceito constitucional, de mesma hierarquia das normas constitucionais originárias, pois é produzida segundo uma forma e versando sobre conteúdo previamente limitado pelo legislador constituinte originário.

Ressalte-se que a emenda constitucional somente permanecerá no ordenamento jurídico se em sua edição tiver respeitado as limitações expressas e implícitas decorrentes do art. 60 da Constituição Federal.

Analizando esses limites constitucionais ao poder de alteração constitucional, salientou o Ministro CELSO DE MELLO que:

“Atos de revisão constitucional — tanto quanto as emendas à Constituição — podem, assim, também incidir no vício de inconstitucionalidade, configurado este pela inobservância de limitações jurídicas superiormente estabelecidas no texto da Carta Política por deliberação do órgão exercente das funções constituintes primárias ou originárias” (OTTO BACHOF, “Normas Constitucionais Inconstitucionais?”, p. 52/54, 1977, Atlântida Editora, Coimbra; JORGE MIRANDA, “Manual de Direito Constitucional”, tomo II/287-294, item n. 72, 29 ed., 1988, Coimbra Editora; MARIA HELENA DINIZ, “Norma Constitucional e seus efeitos”, p. 97, 1989, Saraiva; J.J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional”, p. 756-758, 4a ed., 1987, Almedina; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 58/60, 5a ed., 1989, RT, entre outros) (ADI 981-MC,

ADI 6309 / DF

Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ de 5/8/1994).

Dessa forma, reconhece o Supremo Tribunal Federal a total e plena possibilidade de incidência do controle de constitucionalidade, difuso ou concentrado, sobre emendas constitucionais, a fim de verificar-se sua constitucionalidade, a partir da análise do respeito aos parâmetros fixados expressa e implicitamente no art. 60 da Constitucional, entendendo que:

“[...] O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário, que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício quanto às categorias temáticas ali referidas (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 26, item n. 15, 18ª ed., 1990). A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar, desde logo, o *judicial review*, que constituirá, nesse contexto, o instrumento de preservação e de restauração da vontade emanada do órgão exercente das funções constituintes primárias” (MS 23.087-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática, DJ de 3/8/1998).

Relaciono, nesse contexto, algumas das emendas à Constituição apreciadas por esta CORTE: a) EC 2/1992 que regulamentou o plebiscito previsto no ADCT (ADI 829, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 16/9/1994); b) EC 3/1993 que autorizou a instituição do IPMF (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de

ADI 6309 / DF

18/3/1994); c) EC 16/1997 que tratou da reeleição para Chefes do Poder Executivo (ADI 1.805-MC, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ de 14/11/2003) d) EC 20/1998, atinente à reforma previdenciária (ADI 1.946-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 14/9/2001); e) EC 52/2006, sobre coligações partidárias (ADI 3.685, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 10/8/2006); f) EC 15/1996, sobre criação de municípios (ADI 2.395, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 23/5/2008); g) EC 45/2004, que promoveu a reforma do Judiciário (ADI 3.367, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 22/9/2006)

É justamente nessa perspectiva – que revela a sindicabilidade de preceitos constitucionais não originários em face de núcleos encastelados nas cláusulas pétreas, especificamente os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º, IV) – que reside a controvérsia sob julgamento, responsável por contrapor a EC 103/2019 a direitos fundamentais dos segurados previdenciários.

II) Apontamentos preliminares sobre a aposentadoria especial

Alguns pressupostos há muito arraigados sobre o trabalho em condições insalubres, a expectativa de vida de seus operários e o gozo da respectiva aposentadoria especial vêm sendo revistos em face de um manancial considerável de dados que parecem apontar para direções contrárias àquelas outrora presumidas, sobrelevando uma realidade demográfica que deve ser enfrentada em qualquer debate sobre a matriz previdenciária constitucional.

De acordo com a Secretaria de Previdência, há aumentos expressivos na expectativa de vida do brasileiro, de sobrevida no momento de sua aposentadoria e, surpreendentemente, uma idade média de óbito similar entre aposentados comuns e aposentados especiais. Transcrevo aqui os dados pertinentes (doc. 21):

ADI 6309 / DF

Nota Técnica SEI nº 7674/2020/ME

“14. No que tange ao objeto da presente ADI, é importante esclarecer que o cenário relacionado à aposentadoria especial é ainda mais grave. **A idade média de aposentadoria dos segurados que requerem o benefício de aposentadoria especial por agentes nocivos é de 49,2 anos.**

15. Outro aspecto importante a ser considerado é a idade média de início do benefício e a idade média no óbito dos beneficiários da aposentadoria especial, conforme gráfico abaixo: [...]

16. As informações acima nos mostram, por exemplo, que **em 2018 a idade medida do segurado do sexo masculino na data de concessão do benefícios de aposentadoria especial era de 51,11 anos e que a idade média de óbito do segurado homem em gozo da aposentadoria especial foi de 79,76 anos.**

17. A idade média de óbito dos segurados em gozo de aposentadoria especial foi crescendo de forma acentuada nos últimos 20 anos: [...]

18. Tal crescimento faz com que a duração média da aposentadoria especial por ano de óbito venha aumentando em tal período:

19. **Embora exista uma crença de que o segurado que exerce atividades com exposição a agentes nocivos tem uma vida mais curta, os dados de benefícios nos mostram o contrário**, pois a idade média de óbito do segurado, o que observamos nos anos de 2017 e 2018 foi uma inversão dessa lógica, ou seja, o segurado em gozo de aposentadoria especial possui idade média de aposentadoria igual à do segurado urbano aposentado por idade, haja vista que a idade média no óbito desses segurados foi respectivamente de 79,19 e 79,05 em tais anos: [...]

20. **Enquanto a duração média de uma aposentadoria por tempo de contribuição de um segurado do sexo masculino considerando o ano de óbito foi de 21,19 anos e de uma aposentadoria por idade foi de 12,84 anos, para o beneficiário**

ADI 6309 / DF

da aposentadoria especial foi de 28,64 anos, o que acarreta graves distorções no sistema.

21. Assim, o segurado em gozo de aposentadoria especial passa em média 35,91% da sua vida recebendo o benefício, enquanto na aposentadoria por tempo de contribuição esse percentual foi de 27,95% e na aposentadoria por idade de 16,24%. Assim, a partir dos números apresentados, é possível verificar que o segurado em gozo de aposentadoria especial recebe o benefício por um período bastante superior aos demais segurados”:

O impacto desta transição demográfica é corroborado por recentes projeções que apontam para uma progressiva mudança na estrutura etária, tanto da população quanto da força de trabalho, e que, até o ano de 2060, o número de beneficiários de toda a previdência excederá o montante de contribuintes.

“O indicador da razão de dependência previdenciária entre contribuintes e beneficiários calculado pelos dados de registros administrativos mostrou que, em 2019, antes da pandemia, havia uma relação de 1,76 contribuinte para cada beneficiário, considerando tanto o RGPS (relação de 1,78), como também os regimes de servidores civis da União (0,88), militares na União (0,96), servidores civis e militares dos governos estaduais (0,92) e municipais (2,5). Portanto, considerando todos os regimes, o país já se depara com uma relação de menos de dois contribuintes para cada beneficiário, medida que tende a se deteriorar nas próximas décadas.

[...]

Com respeito às projeções de longo prazo feitas para a relação entre contribuintes e beneficiários da previdência, a estimativa é que o total de beneficiários de aposentadoria, pensão por morte ou BPC/Loas crescerá, do patamar de 31,4 milhões, em 2022, para 66,4 milhões, em 2060, ou seja, mais

ADI 6309 / DF

que dobraria nesse intervalo de quase 4 décadas. Por outro lado, o total de contribuintes para a previdência social, considerando pessoas de 16 anos ou mais de idade, passaria de um total de 61,8 milhões (2022) para uma projeção de 57,2 milhões (2060), um patamar inferior ao atual. Como resultado, a relação de 1,97 contribuinte para cada beneficiário, estimada para 2022, cairia para 0,86, em 2060, o que significa que, nesse último ano projetado, haveria, *ceteris paribus*, mais beneficiários do que contribuintes.

[...]

Cabe ainda ressaltar o processo de envelhecimento da força de trabalho no Brasil. **A participação das pessoas com 40 anos ou mais de idade na força de trabalho total (16 anos ou mais) cresceu de 39,5% para 45,1%, entre o quarto trimestre de 2012 e o mesmo período de 2022, e deve chegar, em 2060, a 54,4%, ou seja, mais da metade do quantitativo total de pessoas economicamente ativas. Também deve haver crescimento da participação de pessoas com 50 anos ou mais de idade na força de trabalho (economicamente ativos com 16 anos ou mais), que cresceu de 18,6% para 22,4%, entre o quarto trimestre de 2012 e o mesmo período de 2022, e deve chegar, em 2060, a 32%, ou seja, perto de um terço da força de trabalho”** (Costanzi, Rogério Nagamine. *Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social*. Texto para Discussão 2988. Rio de Janeiro: Ipea, 2024).

Dada tal conjuntura, a impactar todo o sistema previdenciário, parece ser necessária para sua sobrevivência a estruturação de novos marcos normativos — consentâneos com a atual e futura dinâmica populacional, ou seja, de acordo com a realidade demográfica brasileira e suas projeções atuariais.

Mundo afora, este é movimento que parece tomar conta dos regimes previdenciários. Em estudo recente elaborado pela Organização para a

ADI 6309 / DF

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), noticiou-se que a idade mínima para aposentadoria tem aumentado gradualmente, inclusive com a adoção de mecanismos automáticos de atualização de acordo com a expectativa de vida, a diferença de gênero tende a diminuir na concessão do benefício e a possibilidade de aposentadoria antecipada tende a ser eliminada.

“Mecanismos automáticos estão sendo cada vez mais utilizados para ajustar as idades de aposentadoria à expectativa de vida entre os países da OCDE, com um em cada quatro agora possuindo tal vinculação. Dinamarca, Estônia, Grécia, Itália e República Eslovaca aumentam a idade de aposentadoria pelo aumento total da expectativa de vida (vínculo um para um), enquanto Finlândia, Países Baixos, Portugal e Suécia aumentam em oito meses para cada aumento de um ano na expectativa de vida (vínculo de dois terços), o que mantém aproximadamente constante a proporção da vida adulta que as pessoas podem esperar passar aposentadas.

[...]

A faixa de idade normal de aposentadoria atual entre os países da OCDE varia entre 62 anos (exceto na Turquia, onde é muito menor) e 67 anos. A idade normal de aposentadoria é definida como a idade na qual os indivíduos são elegíveis para benefícios de aposentadoria sem penalidades, assumindo uma carreira desde os 22 anos. A média da idade normal de aposentadoria atual (para pessoas se aposentando em 2022) nos países da OCDE é de 64,4 anos para homens – para diferenças de gênero, veja abaixo –, variando de 67 anos na Dinamarca, Islândia, Israel e Noruega, até 62 anos na Colômbia, Costa Rica, Coreia, Luxemburgo e Eslovênia – a Turquia é um ponto fora da curva, com uma idade normal de aposentadoria atual de 52 anos.

No futuro, com base em medidas já contidas na legislação, a idade média normal de aposentadoria na OCDE

ADI 6309 / DF

aumentará em dois anos, para 66,3 anos, para um homem que entrar no mercado de trabalho em 2022. Haverá um aumento em 20 dos 38 países da OCDE – em 3 outros países, a idade normal de aposentadoria aumentará apenas para mulheres –, e as diferenças entre países se tornarão mais acentuadas: a idade normal de aposentadoria permanecerá em 62 anos na Colômbia, Luxemburgo e Eslovênia, **enquanto se espera que alcance 70 anos nos Países Baixos e Suécia, 71 anos na Estônia e Itália e até 74 anos na Dinamarca**, com base nos vínculos estabelecidos entre a idade de aposentadoria e a expectativa de vida. Os oito países com a maior idade normal de aposentadoria futura são todos países com esse tipo de vínculo, incluindo também Finlândia, Portugal e República Eslovaca.

[...]

Israel e Suíça tomaram medidas para reduzir as diferenças de gênero nas idades de aposentadoria nos últimos dois anos. A Suíça decidiu, por referendo em setembro de 2022, aumentar gradualmente a idade de aposentadoria das mulheres de 64 para 65 anos em etapas de três meses a partir de 2025, igualando sua idade de aposentadoria à dos homens até 2028. Assim, a Suíça se junta à Áustria e à Lituânia, que anteriormente decidiram fechar a lacuna de gênero nas idades normais de aposentadoria, com a diferença de cinco anos na Áustria sendo eliminada rapidamente entre 2024 a 2033.

[...]

Consistente com a tendência geral na OCDE desde a década de 1990, Costa Rica e República Tcheca endureceram a elegibilidade para a aposentadoria antecipada e a França aumentou a idade mínima de aposentadoria nos últimos dois anos. Ao mesmo tempo, a Turquia e, em menor medida, a Islândia possibilitaram a aposentadoria em idades mais precoces, enquanto a Itália temporariamente estendeu as opções de aposentadoria antecipada que deveriam expirar. A República Eslovaca restringiu a aposentadoria antecipada para algumas pessoas e a flexibilizou para outras” (OECD. Pensions

ADI 6309 / DF

at a Glance 2023: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2023, tradução livre).

Registro que as modificações normativas ora questionadas resultam em considerável economia para os cofres públicos, somando uma redução potencial de 51,3 bilhões ao longo de dez anos. Conforme estudo da Secretaria da Previdência:

“nos últimos 20 anos, em média 21% das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas (B42) tiveram conversão de tempo especial em comum [...] a não aplicação das regras relacionadas à aposentadoria especial possui um impacto de 51,3 bilhões em 10 anos na redução de despesa projetada com a reforma da previdência” (doc. 21)

Por outro lado, conforme destacou a Advocacia-Geral da União, com base em nota técnica anexa aos memoriais apresentados no dia 2/12/2025 (Nota SEI nº 27/2025/DINOR/CGNAL/DRPPS/SRPC-MPS):

Impactos sistêmicos sobre o RPPS da União. A eventual procedência da ADI, ainda que limitada ao RGPS, abriria precedente apto a produzir efeitos sistêmicos sobre o Regime Próprio de Previdência da União e dos demais entes federativos, cujas regras correspondentes guardam paralelismo normativo com os dispositivos impugnados. A invalidação das normas de cálculo e elegibilidade aplicáveis às aposentadorias especiais poderia provocar imediata assimetria entre RGPS e RPPS, desestabilizando o arranjo atuarial construído pela EC nº 103/2019. Estimativas técnicas do Ministério da Previdência indicam, por exemplo, que a revisão das regras do art. 26 da EC 103/2019 – aplicáveis às aposentadorias voluntárias, especiais e por incapacidade – poderia acarretar **acréscimo de cerca de R\$ 211,2 bilhões no déficit atuarial do RPPS**, ampliando expressivamente o risco fiscal e comprometendo a

ADI 6309 / DF

sustentabilidade do regime.

Feitas estas considerações, passo a abordar cada um dos temas controvertidos nesta ação direta, cada qual a consubstanciar algum aspecto da aposentadoria especial por insalubridade.

III) Limites etários para a aposentadoria especial

A aposentadoria especial constitui benefício previdenciário que, destinada aos segurados que laboram em atividades “*exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde*” (art. 201, § 1º, II, CF), ostenta critérios diferenciados para sua concessão, impondo um tempo de contribuição e uma idade mínima menores do que aqueles exigidos dos beneficiários em geral, dado o caráter potencialmente lesivo do trabalho por eles empreendido.

Até que lei complementar regule estes aspectos quantitativos da inativação especial, o Poder Constituinte Reformador houve por bem estabelecê-los de modo transitório, tomando por base o tempo de contribuição previsto na legislação infraconstitucional. Assim, a depender da classificação do agente nocivo, o trabalhador a ele exposto deverá comprovar um período trabalhado de 15, 20 ou 25 anos e uma idade mínima de 55, 58 ou 60 anos, respectivamente, para se aposentar.

EC 103/2019

“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,

ADI 6309 / DF

vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

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

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

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;”

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”.
(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

O Requerente aponta, em síntese, que haveria um contrassenso em beneficiar o trabalhador com um tempo de contribuição mais exíguo e, ao mesmo tempo, obrigá-lo a aguardar uma idade mínima longínqua em atividades potencialmente prejudiciais à saúde.

A fixação de um patamar etário mínimo para a aposentadoria integra um esforço multifacetado, direcionado a uma variada gama de categorias de segurados, com vistas a estancar o fluxo de um contingente ainda hábil de trabalhadores para a inativação, reduzindo um ônus crescente aos cofres do sistema previdenciário.

Nesse sentido, a reforma promovida pela EC 103/2019 eliminou a hipótese de aposentadoria somente por tempo de contribuição, consolidando a inativação programada que, atualmente, requer tanto uma idade mínima quanto um período mínimo de contribuição para sua concessão. As antigas aposentadorias por tempo de contribuição,

ADI 6309 / DF

concedidas sem lastro etário, destoavam da prática internacional.

“A existência da ATCs [aposentadorias por tempo de contribuição] entre os benefícios oferecidos pelo RGPS segue sendo uma das maiores discrepâncias do caso brasileiro com a experiência internacional. Como vimos, apenas outros doze países oferecem ATCs. Destes, cinco exigem que o segurado aposentado abandone o mercado de trabalho ou impõem restrições ao acúmulo de rendimentos trabalhistas e previdenciários, e doze possuem regras que reduzem ou podem reduzir o valor do benefício” (CAETANO, Marcelo Abi-Ramia *et al.* O fim do fator previdenciário e a introdução da idade mínima: questões para a previdência social no Brasil. Texto para discussão 2230. Brasília: IPEA, 2016).

No caso da questionada aposentadoria especial por insalubridade, verifica-se que seus beneficiários costumam aposentar-se com uma idade diminuta (em média 51,11 anos), mas terminam por usufruir do benefício até uma estágio etário avançado (em média 79,76 anos), dada a atual realidade demográfica brasileira, fazendo com que o sistema previdenciário tenha que absorver um contingente de trabalhadores possivelmente hábeis por um período de quase três décadas de inativação. Transcrevo aqui os dados pormenorizados:

Nota Técnica SEI nº 7674/2020/ME (doc. 21)

“16. As informações acima nos mostram, por exemplo, que em 2018 a idade média do segurado do sexo masculino na data de concessão do benefícios de aposentadoria especial era de 51,11 anos e que a idade média de óbito do segurado homem em gozo da aposentadoria especial foi de 79,76 anos.

17. A idade média de óbito dos segurados em gozo de aposentadoria especial foi crescendo de forma acentuada nos últimos 20 anos: [...]

18. Tal crescimento faz com que a duração média da

ADI 6309 / DF

aposentadoria especial por ano de óbito venha aumentando em tal período: [...]

19. Embora exista uma crença de que o segurado que exerce atividades com exposição a agentes nocivos tem uma vida mais curta, os dados de benefícios nos mostram o contrário, pois a idade média de óbito do segurado, o que observamos nos anos de 2017 e 2018 foi uma inversão dessa lógica, ou seja, o segurado em gozo de aposentadoria especial possui idade média de aposentadoria à do segurado urbano aposentado por idade, haja vista que a idade média no óbito desses segurados foi respectivamente de 79,19 e 79,05 em tais anos: [...]

20. Enquanto a duração média de uma aposentadoria por tempo de contribuição de um segurado do sexo masculino considerando o ano de óbito foi de 21,19 anos e de uma aposentadoria por idade foi de 12,84 anos, para o beneficiário da aposentadoria especial foi de 28,64 anos, o que acarreta graves distorções no sistema.

21. Assim, o segurado em gozo de aposentadoria especial passa em média 35,91% da sua vida recebendo o benefício, enquanto na aposentadoria por tempo de contribuição esse percentual foi de 27,95% e na aposentadoria por idade de 16,24%. Assim, a partir dos números apresentados, é possível verificar que o segurado em gozo de aposentadoria especial recebe o benefício por um período bastante superior aos demais segurados”.

Além de a baliza etária corrigir, em certa medida, esta situação, ela não constitui qualquer novidade para a regulamentação da aposentadoria especial, conforme se depreende da antiga LOPS (Lei 3.807/1960), cujo teor estabelecia uma idade mínima de 50 anos para a concessão do respectivo benefício.

Lei 3.807/1960

ADI 6309 / DF

“Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, **contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade** e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para êsse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo. (Revogado pela Lei nº 5.890, de 1973)”.

Trata-se, além do mais, de solução normativa que se alinha com experiências regulamentadoras que se inserem no contexto internacional. De acordo com estudo promovido pela Comissão Europeia (*Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe*), os trabalhadores submetidos a condições árduas ou perigosas têm visto sua idade de aposentação ser elevada em muitos países, aproximando-os do regime legal aplicado aos demais trabalhadores. Em média, os países europeus concedem a aposentadoria especial a tais categorias apenas 5-6 anos antes da aposentadoria comum (NATALI, David *et al.* *Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe: A study of national policies*. Brussels: European Commission, 2016, p. 20).

Eis algumas idades mínimas de aposentadoria especial praticadas em âmbito europeu: a) Áustria: 52, 57 ou 60 anos; b) Bélgica: 58 anos; c) Bulgária: 55 ou 60 anos; d) República Checa: 57 anos; e) Alemanha: 56 ou 60-62 anos; f) Espanha: 55 ou 60 anos; g) França: 55 anos; h) Noruega: 60 anos; i) Polônia: 50, 55 ou 60 anos (NATALI, David *et al.* *Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe: a study of national policies*. Brussels: European Commission, 2016, p. 46).

Verifica-se, pois, que a fixação de uma idade mínima na matriz previdenciária brasileira não discrepa, nem em sua natureza nem em seus aspectos quantitativos, da dinâmica que aparenta se instalar entre outros países no momento atual.

Ela se coaduna, ainda, com a Convenção 128/1967 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que pressupõe uma idade mínima para a

ADI 6309 / DF

aposentadoria concedida frente a trabalhos penosos ou insalubres, determinando que, se a idade para a aposentadoria comum *“for igual ou superior a sessenta e cinco anos, essa idade deverá ser reduzida, nas condições prescritas, para as pessoas que tenham trabalhado em atividades consideradas pela legislação nacional como penosas ou insalubres para fins de concessão de aposentadoria”* (art. 15(3), tradução livre).

A regra, de outra perspectiva, também acaba por partilhar o foco estatal quanto ao trabalho nocivo entre a previdência social e políticas públicas afeitas ao mercado de trabalho. A par de criar regras mais benéficas para aposentadoria, o Estado deve também fixar instrumentos preventivos contra a insalubridade e mecanismos para transferir trabalhadores maduros para setores econômicos mais benignos para sua saúde. Cito, nesse sentido, recente estudo promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que aponta para a necessidade de o governo empreender esforços de tal natureza:

“A incapacidade de trabalhar até as idades mínimas de aposentadoria para todos os trabalhadores não justifica a concessão de prestações especiais de aposentadoria por idade para trabalhos perigosos ou árduos. Do ponto de vista do trabalho, os sistemas de pensão desempenham um papel fundamental na formação das normas sociais sobre o que é a velhice e o que é a idade de trabalho. Nas sociedades modernas e mercados de trabalho, os indivíduos não são identificados por uma única função ou ocupação. Uma carreira vitalícia em uma ocupação ou um emprego tende a ser coisa do passado. Ser incapaz de continuar trabalhando na mesma ocupação apenas na segunda parte de uma carreira – embora seja uma questão séria que precisa ser abordada pelas políticas adequadas discutidas acima – não implica e não deve implicar em aposentadoria permanente do mercado de trabalho.

[...]

Muitos países da OCDE eliminaram ou restringiram o

ADI 6309 / DF

acesso às disposições de pensão para trabalhos perigosos ou árduos. Um argumento padrão apresentado para a elaboração inicial dessas disposições tornou-se particularmente obsoleto ao longo do tempo. Isso se refere à permissão para se aposentar muito cedo com base apenas no motivo de não poder continuar a carreira em um trabalho específico.

[...]

Uma questão principal é, portanto, se os problemas sérios levantados por trabalhos perigosos ou árduos devem ser tratados pelos sistemas de pensão por idade. Argumenta-se neste capítulo que as medidas que podem fornecer a resposta mais eficiente (políticas de primeira linha) devem combinar, primeiramente: regulamentações de saúde e segurança para limitar os riscos; em segundo lugar, informação sobre os riscos remanescentes; em terceiro, aprendizagem ao longo da vida; e, em quarto lugar, seguro contra invalidez. Em geral, para trabalhos nos quais trabalhar em idades mais avançadas gera riscos imediatos à saúde e segurança (por exemplo, bombeiros e militares), há uma justificativa mais forte para disposições especiais de pensão. Ainda assim, as políticas de gestão da idade, incluindo a aprendizagem ao longo da vida e a requalificação, devem esforçar-se ao máximo para mudar a carreira em algum ponto e preparar para isso, a fim de manter os indivíduos empregados até a idade mínima de aposentadoria para todos os trabalhadores. Além disso, como os impactos retardados na saúde, provenientes de algumas características do trabalho (por exemplo, esforço físico, ruído ou padrões incomuns de horário de trabalho), geralmente não são cobertos pelo seguro contra invalidez, algumas disposições especiais de pensão podem complementá-lo. O objetivo é compensar os trabalhadores nesses empregos pelas potenciais consequências a longo prazo, cuja ocorrência deve ser respaldada por evidências sólidas, através de opções de aposentadoria antecipada bem direcionadas” (OECD. Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 indicators. Paris: OECD

ADI 6309 / DF

Publishing, 2023, tradução livre).

Assim, compreendendo que a aposentadoria antecipada deve ser medida excepcional e cientificamente respaldada, além de ser necessário adotar uma precavida postura de deferência em face dos consensos arquitetados na origem da nova norma constitucional, reputo constitucional o art. 19, § 1º, da EC 103/2019.

IV) Conversão do tempo especial em tempo comum

Até o advento da reforma empreendida pela EC 103/2019, o tempo laborado sob condições especiais que fossem sabidamente onerosas para a saúde ou para a integridade física poderia ser convertido em tempo comum mediante a aplicação de coeficientes compensatórios que aumentassem o lapso efetivamente trabalhado (art. 57, § 5º, Lei 8.213/91). Com a introdução dos novos marcos paradigmáticos ao texto constitucional, vedou-se esta forma de contagem diferenciada a partir de então, resguardando, todavia, a conversão do tempo especial exercido pelos segurados.

EC 103/2019

“Art. 25. [...]

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data”.

A medida busca, em suma, aproximar os diferentes regimes jurídicos previdenciários, superando as distinções normativas que antes

ADI 6309 / DF

operavam em favor daqueles que trabalhassem em atividades insalubres, sobretudo diante de marcadores demográficos que demonstram, como visto, que o trabalho nocivo não aparenta impactar a expectativa de vida dos trabalhadores.

Em esforço para unificar o tratamento conferido ao regime geral e aos regimes próprios, o Poder Constituinte Reformador também previu a questionada vedação no âmbito do regime próprio federal.

EC 103/2019

“Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

[...]

§ 3º A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, **vedada a conversão de tempo especial em comum**”.

Há, contudo, espaço para algumas distinções. O tratamento diferenciado em favor de segurados “*cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde*” figura na Constituição como uma possibilidade deferida ao legislador infraconstitucional que, ao materializá-la em seu respectivo campo federativa, poderá disciplinar faixas etárias e tempo de contribuição peculiares a estes pressupostos.

Constituição Federal

“Art. 201. [...]

§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, **ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de**

ADI 6309 / DF

idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - **cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes**, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação”. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Esta SUPREMA CORTE, em outra oportunidade, teve a oportunidade de enfrentar questão sobre a possibilidade de conversão no âmbito do serviço público, sob a égide da reforma previdenciária da EC 103/2019. Naquela ocasião, reconheceu que cada ente federado poderá ou não instituir cálculos diferenciados de conversão em seus respectivos regimes próprios de previdência (RE 1.014.286-RG, Redator para o acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 24/9/2020).

A faculdade deferida aos entes federativos para legislarem de acordo com sua respectiva conjuntura local, seja para permitir a conversão de tempo especial em tempo comum no regime próprio, seja para proibi-la (como fez o Poder Constituinte no âmbito do regime próprio federal), evidencia que a regulamentação da temática não suscita qualquer vício material.

Além do mais, o fim da conversão aproxima o país de arcabouços regulatórios existentes em outros Estados nacionais que buscam impedir a concessão de benefícios previdenciários antecipados em razão do trabalho empreendido pelo segurado, resultando, assim, em taxas de emprego mais altas para as camadas mais velhas da população.

ADI 6309 / DF

“A tendência geral em muitos países é aumentar a idade efetiva de aposentadoria e endurecer as condições de acesso aos programas que permitem uma saída antecipada do mercado de trabalho. Isso é principalmente consequência de políticas mais orientadas para prolongar a vida profissional através do endurecimento das condições de elegibilidade, e apenas em poucos países através de medidas que melhoram a empregabilidade e as condições de trabalho (por exemplo, DK, FI, FR, NO). Em outros países, o foco tem sido a reabilitação, então os sintomas estão sendo tratados em vez de ações preventivas serem tomadas (por exemplo, SE). No Reino Unido, o endurecimento das condições para os programas de desemprego e incapacidade aumentou as taxas de emprego para os trabalhadores mais velhos. Na Bélgica, a estratégia de permitir a redução das horas semanais de trabalho para os trabalhadores mais velhos, mantendo a renda, no setor de saúde e assistência social, também foi uma estratégia de retenção para um setor confrontado com trabalhos fisicamente e mentalmente estressantes e enfrentando escassez presumida ou real” (NATALI, David *et al.* Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe: A study of national policies. Brussels: European Commission, 2016, p. 33).

Com tal perspectiva em mente, a conversão do tempo especial em tempo comum não afigura-se como preceito violador de qualquer cláusula pétrea, razão pela qual reputo constitucional o art. 25, § 2º, da EC 103/2019.

V) Fórmula de cálculo da aposentadoria especial

O regramento transitório da debatida reforma previdenciária fixou nova fórmula de cálculo para a aposentadoria especial. Até que a matéria seja efetivamente desconstitucionalizada em lei comum, incidirá sobre uma base de cálculo (100% das contribuições vertidas desde 1994) uma

ADI 6309 / DF

alíquota progressiva (60% com possíveis acréscimos de 2% para cada ano que exceda 20 anos de contribuição). No caso das atividades insalubres mais graves (que exigem somente 15 anos de contribuição e uma idade mínima de 55 anos), a alíquota será potencialmente maior (60% com acréscimos de 2% para cada ano que exceda 15 anos de contribuição).

EC 103/2019

“Art. 26. [...]

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

[...]

IV - **do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.**

§ 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

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

ADI 6309 / DF

24 de julho de 1991, quando cumpridos:

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

Os critérios de cálculo para a aposentadoria voluntária e para a aposentadoria especial acabaram homogeneizados pelas alterações promovidas à matriz previdenciária constitucional, salvo algumas poucas exceções, como aquela acima transcrita. Neste contexto, não há como acatar a argumentação da Requerente no sentido de que houve prejuízo aos segurados em atividade nociva quando contrapostos aos beneficiários comuns.

Nota Técnica SEI nº 7674/2020/ME (doc. 21)

“62. Nota-se, assim, que não prospera o argumento de que o valor da aposentadoria especial é menor que o valor da aposentadoria regular, pois o critério é mesmo, havendo inclusive regra mais beneficia para o caso de aposentadoria especial com 15 anos de contribuição, conforme é possível vislumbrar do exemplo abaixo:

a) Segurado ‘A’ exposto a agentes nocivos que ensinam a aposentadoria com 15 anos de contribuição, se aposenta aos 20 anos de contribuição. O valor do seu benefício será de 70% da média de 100% das contribuições desde julho de 1994.

b) Segurado “B” se aposenta com 20 anos de contribuição, tendo cumprido o requisito etário. O valor do seu benefício será de 60% da média de 100% das contribuições desde julho de 1994.

63. Excetuada a hipótese de agentes nocivos que ensinam aposentadoria com 15 anos de contribuição, nos demais casos o cálculo do benefício é idêntico.

ADI 6309 / DF

A ideia de equiparar a fórmula de cálculo da aposentadoria especial por insalubridade à regra geral não mina qualquer valor petrificado na Constituição, materializando opção legítima de reestruturação da renda mensal inicial que encontra respaldo na tendência unificadora dos regimes jurídicos previdenciários mundo afora, reformados ao longo das últimas décadas com tal intuito.

“Seguindo reformas nos sistemas previdenciários nas últimas décadas, os regimes especiais de aposentadoria que cobrem trabalhadores em empregos perigosos ou árduos foram reduzidos em escopo. As tendências gerais de reforma contribuíram para aumentar o emprego em idades mais avançadas e para unificar as regras de aposentadoria entre ocupações e setores. Nas últimas três décadas, como resposta às melhorias na longevidade, as idades estatutárias de aposentadoria foram elevadas, inclusive por meio da vinculação à expectativa de vida, e as opções de aposentadoria antecipada foram reduzidas (Whitehouse et al., 2009; Boulhol, Lis e Queisser, 2023). Muitos países da OCDE, como Finlândia e Polônia, unificaram em grande parte as regras de aposentadoria aplicáveis a funcionários públicos e trabalhadores autônomos de modo a melhorar o compartilhamento de riscos e proporcionar um tratamento mais justo a todos os trabalhadores (OCDE, 2016; OCDE, 2019). A unificação das regras, enquanto solução padrão para todo o sistema previdenciário, torna difícil justificar um regime legal distinto para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos” (OECD. Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2023, p. 121, tradução livre).

Observo, por fim, que qualquer interpretação ampliativa de cláusulas pétreas termina por engessar uma ordem constitucional emoldurada pelas opções coletivas do passado, antagonizando o princípio democrático que, de igual estatura normativa, reserva às

ADI 6309 / DF

gerações porvindouras a continuidade de um projeto constitucional que deverá ostentar a maleabilidade necessária para evitar rupturas institucionais e a caducidade precoce.

Dessa forma, também reconheço a validade do art. 26, § 2º, IV, da EC 103/2019, razão pela qual acompanho integralmente o voto proferido pelo Ministro Relator, julgando improcedente o pedido formulado na inicial.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO da ação para, no mérito, JULGAR IMPROCEDENTES os pedidos formulados, declarando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, nos termos do voto do relator.

É o voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VISTA

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Senhor Presidente, minha saudação a Vossa Excelência, também aos eminentes Ministros, ao Doutor Procurador-Geral da República, Professor Paulo, e a todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, o Ministro Dias Toffoli adiantou já a possibilidade do pedido de vista. Eu confesso que eu mesmo cogitava dessa possibilidade. Assim, minha sugestão, se me permite, seria consultar os eminentes Ministros para, talvez, aguardarmos a vista do Ministro Dias Toffoli, o que, de minha parte, teria total adesão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) Obrigado, a Vossa Excelência. Na verdade, antes de Vossa Excelência, votaria o Ministro Cristiano Zanin, que consulto sobre essa sugestão de Vossa Excelência, que a Presidência vê, certamente, com bons olhos, mas vou consultar os eminentes Colegas. Ministro Zanin.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, a Ministra Cármen Lúcia, os eminentes Pares, o Procurador-Geral da República, advogados, advogadas, servidores e todos que nos acompanham.

Parece bastante razoável a sugestão do eminente Ministro André

ADI 6309 / DF

Mendonça de aguardarmos a vista do eminente Ministro Dias Toffoli, porque assim, eventualmente, teremos também uma outra posição para refletirmos sobre o melhor desfecho dessa ação. De modo que não tenho nenhuma oposição à sugestão feita pelo Ministro André Mendonça, a critério, evidentemente, de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado. Ministro Dias Toffoli, estou deduzindo, portanto, que Vossa Excelência apresentou pedido de vista.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Não, eu ainda não tinha apresentado. Eu aguardo a vista do Ministro André Mendonça, com muito gosto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Pois não, por isso usei o verbo deduzir.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Podemos fazer vista conjunta, mas eu disse que pediria vista se chegasse a mim.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Eu, então, antecipo o pedido de vista e, caso o Ministro Dias Toffoli assim prefira, faremos a vista conjunta.

Confesso que tenho algumas dúvidas em relação ao que foi pontuado, em especial na questão do art. 19, quando faz referências, ali, no § 1º, I e alíneas, quanto às idades correspondentes. Talvez estejamos eliminando, ao ter esses requisitos da idade, a própria aposentadoria especial de maneira indireta.

ADI 6309 / DF

Então, essa é a razão mais essencial da minha dúvida, e já antecipo, assim, o pedido de vista.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu aguardo, Presidente, sem nenhuma dificuldade; muito pelo contrário, com muito gosto.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Da mesma forma, também aguardo a devolução de vista do Ministro André Mendonça, que agora faz o pedido de vista.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Indago do Ministro Fux e da Ministro Cármen Lúcia se aguardam.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu tenho hábito sempre de aguardar.

Eu só queria fazer uma observação que o Ministro Flávio Dino trouxe, que é muito importante, no sentido de que, se não houver possibilidade de a jurisdição constitucional sindicat o poder constituinte derivado através de emendas, eles vão poder tudo.

O Ministro Celso de Mello dizia, eles podem muito no Estado Democrático, a instância hegemônica, mas não podem tudo. Então, é preciso ter muita cautela em relação a isso.

Eu recuperei, mais ou menos imaginando um debate sobre essa ótica, o Mandado de Segurança 23.047, uma medida cautelar interessante sobre o aspecto que Vossa Excelência aduziu sobre cláusulas pétreas, emendas constitucionais. Esse é um acórdão emblemático do Ministro Sepúlveda Pertence e vale a pena que nós possamos trazer esse debate que

ADI 6309 / DF

foi lavrado neste Mandado de Segurança 23.047, que trata exatamente disso, desse caráter absoluto de que a emenda não pode, eventualmente, invadir uma cláusula pétrea e nós termos de fazer um exercício para dizer que não afronta, por exemplo, a isonomia ou a dignidade.

Então, só uma menção para acrescentar a esse debate, na oportunidade em que o Ministro André Mendonça trazer.

Eu imaginei também que o Ministro Toffoli tivesse pedido vista antecipada.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, parece que o Ministro Zanin quer se antecipar à vista do Ministro André, agora.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Não creio exatamente que seja...

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Eu aguardarei a vista antecipada do Ministro André, com muito prazer.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

INTDO.(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA GRÁFICA, DA COMUNICACAO GRÁFICA E DOS SERVICOS GRÁFICOS

ADV.(A/S) : MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA (53159/DF)

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME

ADV.(A/S) : SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS (71885/DF, 190348/MG, 190348/MG, 125075/PR, 478893/SP)

ADV.(A/S) : LARA CARVALHO LOBATO (161979/MG)

ADV.(A/S) : KAMILA FERNANDES NAVES (145734/MG)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV

ADV.(A/S) : JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR (29188/GO, 108317/MG)

ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (41455/DF, 92298/MG, 364864/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSE LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 35496 A/PB, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 10184/RO, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (52057/PR, 250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN (125436/SP)

ADV.(A/S) : DIEGO HENRIQUE SCHUSTER (80210/RS)

ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER (47466/DF, 61984/GO, 209655/MG, 33004/A/MT, 76463/PR, 46917/RS, 42874/SC, 515595/SP)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS

ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE (00968/DF)

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF, 167067/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que julgava improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta,

declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, e propunha a fixação da seguinte tese de julgamento: "Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)", pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Edson Fachin antecipou seu voto divergindo do Relator, para julgar procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19; do § 2º do art. 25; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Falaram: pela requerente, o Dr. Fernando Gonçalves Dias; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica - SINASEFE NACIONAL, a Dra. Luciana Inês Rambo; e, pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), o Dr. Diego Henrique Schuster. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, acompanhando o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), para julgar improcedente o pedido, o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. A Ministra Rosa Weber (Presidente) antecipou seu voto acompanhando o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento e após o cancelamento do destaque, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que já proferira voto em assentada anterior. Plenário, Sessão Virtual de 3.5.2024 a 10.5.2024.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o Ministro Luís Roberto Barroso (Relator), conhecendo da ação direta e julgando improcedentes os pedidos formulados, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que votara em assentada anterior. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 18.12.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER

ADI 6309 / DF

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI, contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, especificamente na parte em que alteram as **regras incidentes sobre o benefício da aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos**.

2. Os dispositivos impugnados cuidam de três questões centrais: **(i)** o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos (químicos, físicos ou biológicos) (art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019); **(ii)** a vedação à conversão de tempo especial em tempo comum, para fins previdenciários (art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019); e **(iii)** a redução do valor da aposentadoria especial, que corresponderia a 100% do salário de benefício, e passou ao patamar inicial de 60% (art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019).

3. Eis o teor das normas cuja constitucionalidade se questiona:

Idade mínima:

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

ADI 6309 / DF

anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

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

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

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

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

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;”

Vedação da conversão do tempo especial em tempo comum:

“Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente **até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria**, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal.

(...)

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em

ADI 6309 / DF

comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, **vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.**

Forma de cálculo do benefício:

“**Art. 26.** Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

(...)

§ 2º O valor do **benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética** definida na forma prevista no *caput* e no § 1º, **com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos** de contribuição nos casos:

(...)

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo”.

4. No que concerne à **primeira questão** (estabelecimento de idade

ADI 6309 / DF

mínima para concessão do benefício de aposentadoria especial), a requerente alega violação *(i)* ao princípio da dignidade da pessoa humana (arts. 1º, III, e 170, da CF/1988); *(ii)* ao direito à previdência social (art. 6º, *caput*, da CF/1988); *(iii)* ao primado do trabalho como valor conformador da ordem social (art. 193 da CF/1988); e *(iv)* ao direito dos trabalhadores à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança laboral (art. 7º, XXII, da CF/88).

5. Em relação à **segunda questão** (vedação à conversão do tempo especial), alega-se violação *(i)* ao direito à contagem diferenciada do tempo de contribuição (art. 201, § 1º, da CF/1988), bem como *(ii)* à isonomia (art. 5º, *caput*); *(iii)* aos princípios da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (art. 194, III); e *(iv)* à previsão constitucional que possibilita o estabelecimento de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social (art. 195, § 4º, da CF/88).

6. Por fim, no que tange à **terceira questão** (forma de cálculo do benefício) entende violados *(i)* o art. 194, II, que prevê a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, *(ii)* o art. 194, IV, que assegura a irredutibilidade do valor dos benefícios; *(iii)* os incisos V e VI do art. 194, que impõem a equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento, respectivamente; e *(iv)* a previsão constitucional que possibilita o estabelecimento de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social (art. 195, § 4º, da CF/88).

7. Adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999, solicitaram-se informações do Congresso Nacional e da Presidência da República. Ambas as instâncias se manifestaram pela improcedência do pedido.

8. Ato contínuo, sobreveio a **manifestação da AGU, pelo**

ADI 6309 / DF

conhecimento parcial da ação, e, no mérito, defendendo a improcedência do pedido. Eis o teor da ementa apresentada:

“Previdenciário. Emenda Constitucional nº 103/2019. Reforma que, entre outras mudanças, alterou critérios de elegibilidade para aposentadoria, definiu novos padrões de custeio e normas transitórias. Impugnação a dispositivos que promovem alterações nas aposentadorias especiais relativas a segurados do Regime Geral de Previdência expostos a agentes nocivos à saúde e/ou à integridade física. Alegações de ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana, da isonomia, a direitos sociais do trabalho e às diretrizes gerais da ordem econômica e social. **Preliminar. Ausência parcial de impugnação a todo o complexo normativo que trata da matéria.** Improcedência. A continuidade do modelo de previdência pública demandava a introdução, no Texto Constitucional, de padrões normativos capazes de dar concretude ao equilíbrio financeiro/atuarial. A EC nº 103/2019 atendeu à necessidade de readequação dos critérios de acesso ao benefício da aposentadoria especial em face da atual sociedade brasileira, que apresenta crescimento contínuo na expectativa de vida da população e melhorias nas condições de trabalho. As novas regras de transição incidentes sobre as aposentadorias especiais por insalubridade aplicam-se a todos aqueles que já eram segurados do Regime Geral de Previdência Social, garantindo-se a conversão do tempo especial cumprido, até a data de entrada em vigor da emenda. **Ausência de violação ao Texto Constitucional. Manifestação pelo não conhecimento parcial e, no mérito, pela improcedência do pedido.**”

9. Em seguida, o **Procurador-Geral da República** entendeu também **ser o caso de improcedência** da presente ação direta, em opinativo assim sumariado:

ADI 6309 / DF

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019, QUE ALTERA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 19, § 1º, I; 25, § 2º; E 26, § 2º, IV, DA REFERIDA EC 103/2019, POR OFENSA AOS ARTS. 1º, III; 5º, CAPUT; 6º; 7º, XXII; 170; 193; 194, II, IV, V E VI; 195, § 4º; E 201, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INTRODUÇÃO DE REQUISITO ETÁRIO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS ESPECIAIS. INSTITUIÇÃO DE NOVO REGRAMENTO PARA O CÁLCULO DO VALOR DO BENEFÍCIO DAQUELA ESPÉCIE DE APOSENTADORIA. VEDAÇÃO DE CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM, CUMPRIDO APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA EC 103/2019, AOS QUE LABORAM EM ATIVIDADES NOCIVAS À SAÚDE. POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DE TAIS MEDIDAS. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. PROVIDÊNCIAS VOLTADAS À MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO SISTEMA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A introdução de novas regras previdenciárias – requisito etário para obtenção do direito à aposentadoria, nova fórmula de apuração do valor dos benefícios e vedação ao direito de conversão de tempo especial em comum, cumprido após a entrada em vigor da EC 103/2019 – traduz legítimo desempenho da função legiferante conferida pelo constituinte originário ao Poder Legislativo, a quem compete a elaboração das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição da República.

2. Tendo em vista a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, a inclusão de novo regramento

ADI 6309 / DF

previdenciário, destinado, entre outros, a assegurar o equilíbrio financeiro e atual do sistema e, em última análise, a viabilizar o próprio direito fundamental à aposentadoria, não configura, por si só, afronta a preceitos constitucionais.

— Parecer pela improcedência do pedido.”

10. Iniciado o julgamento do feito na sessão do Plenário Virtual de 17/03/2023 a 24/03/2023, o eminente **Relator, Min. Roberto Barroso**, votou pela **improcedência** do pedido inicial. Eis os termos da ementa proposta:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. IDADES MÍNIMAS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL, VEDAÇÃO À CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM E FORMA DE CÁLCULO DOS PROVENTOS.

1. Ação direta contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 que, em relação ao Regime Geral de Previdência Social, (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I); (ii) vedam a conversão do tempo especial em tempo comum (art. 25, § 2º); e (iii) reduzem o valor da aposentadoria especial (art. 26, § 2º, IV).

O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.

ADI 6309 / DF

3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. Reformas na Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção.

VETORES INTERPRETATIVOS APLICÁVEIS AO CASO

4. **Dever de autocontenção judicial.** As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, **a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria.**

ANÁLISE DOS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE ALEGADOS

5. *Constitucionalidade da fixação de idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade.*

5.1. **O novo requisito segue o mesmo objetivo do estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria voluntária dos segurados do regime geral de previdência social: impedir a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema com o pagamento de benefícios por prazos demasiadamente longos.**

5.2. **A exigência de idade mínima para passar à inatividade de forma precoce – isto é, antes do tempo exigido dos trabalhadores em geral – não é uma exclusividade brasileira.**Muito ao revés: essa já é uma realidade em vários

ADI 6309 / DF

países de longa data, havendo uma tendência global de que regimes especiais de aposentadoria se tornem cada vez mais excepcionais ou até mesmo desapareçam.

5.3. Dados do sistema previdenciário brasileiro evidenciam que (i) em 2018, a **idade média dos segurados que requereram a aposentadoria especial por insalubridade foi de 49,2 anos**; (ii) em média, **o segurado em gozo de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos à saúde não vive menos que os demais**; e (iii) **a duração média de uma aposentadoria especial por insalubridade é muito superior à das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.**

6. Constitucionalidade da vedação à conversão de tempo especial em comum. Embora tal conversão não se caracterize como contagem de tempo ficto, a sua **proibição constitui uma opção legislativa legítima**, que confere maior peso, dadas as circunstâncias atuais, à necessidade de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Esta Corte reconheceu que, a partir da EC nº 103/2019, os entes federativos não mais possuem o dever constitucional de implementar a contagem diferenciada de tempo de contribuição nos regimes próprios de previdência social, do que se extrai não mais se tratar de um direito subjetivo do segurado (RE 1.014.286, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. em 31.08.2020). Do mesmo modo, a vedação à conversão, no RGPS, não afronta cláusula pétrea.

7. Constitucionalidade das regras de cálculo dos proventos de aposentadoria especial. **A partir da EC nº 103/2019, as regras de cálculo são as mesmas tanto para a aposentadoria voluntária como para a aposentadoria especial por insalubridade**, com uma única exceção mais benéfica aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde. Assim, **não é verdadeira a afirmação de que esses trabalhadores receberão valor menor de proventos que os segurados que laboram em condições**

ADI 6309 / DF

normais.

8. Improcedência do pedido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: *“Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV).”* (grifos acrescidos)

11. Em seguida, **pediu vista o Ministro Ricardo Lewandowski**. Nada obstante, buscando contribuir com a formação da convicção do Ministro vistor e do colegiado de um modo geral, o **Ministro Edson Fachin antecipou seu voto, abrindo divergência**, para julgar **procedente** o pedido, acolhendo as alegações de inconstitucionalidade em relação às três regras questionadas. De acordo com a posição de Sua Excelência:

“No presente caso, não obstante o legítimo interesse do Estado em preservar a viabilidade financeira da previdência social, a sua intervenção acabou por desconfigurar a dimensão securitária do instituto da aposentadoria especial.

O direito fundamental à seguridade social deve ser entendido nos termos do Comentário Geral n. 19 (E/C.12/GC/19): é o direito ao acesso e à manutenção de benefícios sem discriminação como forma de garantir a proteção, entre outros, contra a falta de remuneração relacionada ao trabalho e causada por doença, deficiência, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, idade avançada, ou morte de um familiar; contra o acesso à saúde pública; contra a insuficiência de apoio familiar, particularmente para as crianças e para os adultos dependentes. Ainda de acordo com esse mesmo documento – o qual, como tenho frisado em diversas manifestações, deve ser lido como

ADI 6309 / DF

tendo o mesmo valor que os direitos contidos na própria Constituição –, **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.**

[...]

Muito embora a Reforma da Previdência tenha mantido o instituto da aposentadoria por tempo especial, o que, à primeira vista, poderia sugerir um alinhamento com o parâmetro constitucional, os dados trazidos pelo Ministério da Economia exigem que o escrutínio judicial seja feito de forma rigorosa.

É que o fato de as pessoas que conseguiram o benefício terem a mesma expectativa de vida dos demais aposentados não indica, necessariamente, um desvirtuamento do instituto. Ao contrário, pode ele muito bem indicar que a política pública foi bem-sucedida. O objetivo, afinal, era justamente esse.

[...]

Por fim, é preciso ter em conta que **os prazos de carência para os trabalhadores em condições insalubres de trabalho podem não ter serventia nenhuma**, porque quanto mais exigente for o trabalho, mais cedo as pessoas tendem a se aposentar, comprometendo a sua renda no futuro. (...) Para aumentar ainda mais o problema, são justamente os trabalhadores com os menores salários que tendem a se aposentar antes (...).

Esses dados indicam que a aposentadoria por tempo especial tem função dúplice: ela serve para proteger as pessoas em idade avançada, mas ela serve também para proteger a capacidade laboral de quem já não mais consegue trabalhar, apesar de não ter deficiência.

ADI 6309 / DF

Por isso, sempre que o Estado instituir ou aumentar a idade para o acesso à aposentadoria especial, deve ele assegurar que as pessoas que estão em profissões com risco à saúde possam de fato e com dignidade trabalhar por mais tempo, ou se isso não for possível, que eles possam ter uma renda assegurada. A ideia é que o Estado promova políticas sociais que permitam a recolocação desses trabalhadores. Essa conclusão, que decorre da própria dogmática do direito à seguridade social foi também a que chegou a Comissão Europeia no *White Paper on Pensions* de 2012.

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.

Lamentavelmente foi o que aconteceu neste caso.

Para além da instituição da idade mínima, a Reforma da Previdência vedou a **contagem diferenciada de tempo de contribuição**. Se é certo, como já tive oportunidade de assinalar no julgamento do RE 1.014.286, que a partir da Emenda há uma **faculdade** para os demais entes da federação instituírem, em seus regimes próprios, critérios para a contagem diferenciada, ela passa a ser **necessária** quando há uma idade mínima para a concessão da aposentadoria.

(...)

Da mesma forma, o **cálculo do benefício da aposentadoria especial, sobretudo se considerada a proibição da conversão do tempo especial em comum, além de desincentivar a opção pelos trabalhadores de ocupações que sejam menos arriscadas, põe em condições iguais quem está**

ADI 6309 / DF

em posições jurídicas diferentes. Note-se que o trabalhador em condições especiais de 20 ou 25 anos de contribuição, apesar de estar em condições prejudiciais à saúde, terá que trabalhar pelo mesmo período que os demais trabalhadores para ter a mesma renda.

Como apontam as pesquisas sobre as condições laborais, é evidente que esse trabalhador não conseguirá permanecer por todo esse tempo no mercado de trabalho. Irá aposentar-se mais cedo, com renda menor, comprometendo seu futuro.” (grifos acrescidos)

12. Com a aposentadoria de Sua Excelência e o escoamento do prazo regimental para devolução dos pedidos de vista, o caso retornou automaticamente ao Plenário Virtual, sendo incluído na sessão de 23/06/2023 a 30/06/2023. Na referida ocasião, **o Ministro Roberto Barroso foi acompanhado pelo Ministro Gilmar Mendes.** Já o entendimento do **Ministro Edson Fachin** foi acompanhado pela Min. Rosa Weber.

13. Ato contínuo, pediu destaque o Min. Dias Toffoli. Nada obstante, após o seu cancelamento, o feito foi incluído na sessão do Plenário Virtual de 03/05/2024 a 10/05/2024. Contudo, em razão de **pedido de vista do Min. Alexandre de Moraes**, o julgamento foi novamente interrompido.

Exame do mérito

14. Senhor Presidente, com a mais elevada vênia às posições que já se formaram, **entendo ser o caso de apresentar ao Colegiado uma terceira via, intermediária entre as duas compreensões já manifestadas**, que oscilam entre o acolhimento integral dos pedidos iniciais ou a sua total rejeição.

15. De modo mais específico, antecipo, desde logo, **que entendo ser o**

ADI 6309 / DF

caso de jugar parcialmente procedente os pedidos iniciais para reconhecer (i) a inconstitucionalidade da imposição de idade mínima, tal como estabelecida pelo art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019; e **(ii) a constitucionalidade [a] da vedação à conversão de tempo especial em tempo comum**, nos termos do art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019; e **[b] da forma de cálculo** estabelecida pelo art. 26, § 2º, IV, com a adoção da mesma metodologia aplicada às demais aposentadorias.

16. A meu sentir, o cenário de déficit atuarial que ensejou a Reforma constitucional aprovada em 2019, ocasionado pelo desequilíbrio entre, (i) de um lado, os recursos vertidos ao sistema de Previdência Social pelas fontes de custeio estabelecidas, e (ii) de outro, a extensão do rol de benefícios e a forma de calcular os seus valores, justifica a quase totalidade das alterações normativas promovidas pelo Constituinte Derivado.

17. No caso específico do benefício previdenciário que é objeto da presente ação direta, a **aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos** de ordem química, física ou biológica, esse cenário de desequilíbrio, muito bem evidenciado pelo Ministro Roberto Barroso em seu voto, era ainda mais significativo.

18. De fato, como bem pontuado por Sua Excelência, pela sistemática então vigente, essa espécie de aposentadoria ensejava benefícios que, na média, perduravam por **tempo muito superior** às demais modalidades existentes. Em aspecto complementar, destaco também que o **valor médio** dessa modalidade de aposentadoria é **consideravelmente mais elevado**, se comparado às outras modalidades ou mesmo com o valor médio dos benefícios em geral.

19. Nesse sentido, as informações prestadas pela *Secretaria Especial de Previdência e Trabalho*, do então *Ministério da Economia* registram que

ADI 6309 / DF

“[e]nquanto a duração média de uma aposentadoria por tempo de contribuição de um segurado do sexo masculino considerando o ano de óbito foi de 21,19 anos e de uma aposentadoria por idade foi de 12,84 anos, para o beneficiário da aposentadoria especial foi de 28,64 anos” (doc. 21, fls. 13-15).

20. Quanto ao valor médio da **aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos**, de acordo com os dados do *Boletim Estatístico da Previdência Social* divulgado em outubro do ano passado (Vol. 30, nº 10), no referido mês foram concedidos 1.043 benefícios dessa espécie, ao **valor médio de R\$ 5.092,21**. No mesmo período, foram concedidos um total de 21.071 **aposentadorias por tempo de contribuição**, ao custo médio de **R\$ 3.406,51**. As novas 88.706 **aposentadorias por idade** tiveram valor médio de **R\$ 1.740,24**. E as 19.123 novas **aposentadorias por invalidez** tiveram valor médio de **R\$ 1.696,30**. Já a quantidade **total de benefícios** concedidos foi de 629.240 novos benefícios, com **valor médio de R\$ 1.943,32**.

21. Portanto, os números indicam que o benefício em questão costuma ter **tempo de duração e valor médio consideravelmente mais elevados** do que as demais espécies de aposentadoria e a totalidade do universo dos benefícios previdenciários em geral.

22. De outro lado, para compensar as implicações atuariais dos aspectos apontados, o **art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991** estabelece que “as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado” leve, médio ou grave, devem verter contribuição adicional de 1%, 2% ou 3%, respectivamente, para financiar os benefícios então previstos nos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991. Em acréscimo, o § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 prevê que o benefício previsto no referido artigo “*será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de*

ADI 6309 / DF

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” (grifos acrescidos).

23. Ocorre que, como demonstrado pela *Secretaria Especial de Previdência e Trabalho*, do então *Ministério da Economia*, na manifestação encartada aos autos, os referidos mecanismos promovem arrecadação adicional que não se mostra capaz de atenuar as distorções então verificadas no modelo anterior, sendo insuficientes para corrigir o desequilíbrio entre a referida modalidade de aposentadoria e as demais espécies desse benefício.

24. **Sob outro enfoque**, penso ser relevante considerar que duas das três normas questionadas na presente ação direta possuem vigência condicionada à edição de posterior Lei Complementar regulamentadora das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Portanto, apesar do quórum de aprovação e do instrumento formal pelo qual são veiculadas, ostentam, do ponto de vista material, **status de Lei Complementar**. Bem por isso, como já apontado, devem ser por elas modificadas. Na verdade, são normas que promovem, desde logo, a regulamentação das inovações no **plano infraconstitucional**.

25. Mais especificamente, o art. 19, § 1º, e o art. 26, *caput*, registram expressamente que a disciplina neles estabelecida em relação (i) à idade mínima exigida; e (ii) à forma de cálculo do benefício, respectivamente, deverão valer “[a]té que lei complementar disponha” e “[a]té que lei discipline” as referidas matérias. Já a (iii) vedação à conversão de tempo de especial em comum é posta de modo categórico e definitivo pelo art. 25, § 2º, *in fine*, estando a aludida proibição fora do espaço de conformação reservado ao legislador ordinário.

ADI 6309 / DF

26. Ponderando todos esses elementos, entendo que, de fato, a exemplo do que verificado em relação à Reforma da Previdência de modo global, o benefício de **aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos** não poderia subsistir com o regramento até então estabelecido, porque ensejava distorções consideráveis em relação às demais espécies de aposentadoria e aos benefícios em geral.

27. Nada obstante, no legítimo afã de corrigir as incongruências verificadas, entendo que o constituinte reformador avançou demasiadamente na direção oposta, instituindo regime exageradamente rígido em desfavor dos trabalhadores potencialmente sujeitos à concessão dessa modalidade de aposentadoria especial, **culminando por fixar, dentre as inovações promovidas, regra que se mostra, a meu sentir, incompatível com a própria “razão de ser” do tratamento diferenciado conferido aos trabalhadores expostos a agentes nocivos por lapso de tempo considerável** (variável entre 15, 20 e 25 anos, a depender do tipo de agente potencialmente causador de danos à saúde). Trata-se da forma pela qual se operou o **estabelecimento da idade mínima**.

28. Quanto ao ponto, não se desconhece que, para além da previsão atacada, contida no art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c* da EC nº 103/2019, há alusão quanto à possibilidade de utilização da *idade* como fator a ser considerado no esquadramento da sistemática das duas modalidades de aposentadoria especial, pelo § 1º do art. 201, do Texto Constitucional. Confira-se:

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

ADI 6309 / DF

I - **com deficiência**, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - **cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde**, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.” (grifos acrescentados)

29. Ocorre que a mera previsão quanto à possibilidade de se utilizar o fator *idade*, bem como o fator *tempo de contribuição*, de modo distinto daquele que venha a ser empregado para as demais espécies de aposentadoria não implica em autorização para que tais fatores sejam fixados de toda e qualquer forma. Além disso, o Texto Constitucional alude à *possibilidade* de sua utilização, em relação a duas modalidades distintas de aposentadoria especial: (i) uma lastreada na condição de *deficiência*; e (ii) a outra justificada pela efetiva exposição a *agentes nocivos* à saúde.

30. Portanto, o constituinte reformador permitiu que o legislador infraconstitucional desenhe sistemáticas de tratamento diferenciado, em relação a cada uma dessas modalidades de aposentadoria especial, a partir do emprego do fator *idade*, associado, obviamente, a outros aspectos. Nesse contexto, a compatibilização da sua efetiva utilização em determinada regulamentação com as balizas constitucionais fixadas depende de análise própria, à luz dos demais elementos inerentes ao regramento específico.

31. No presente caso, como já antecipado, entendo que a fixação da *idade mínima* se mostra incompatível com o Texto Constitucional precisamente em razão do seu cotejo com os demais elementos conformadores da nova sistemática da aposentadoria especial por

ADI 6309 / DF

exposição a agentes nocivos. Elementos esses também questionados na presente ação.

32. É que, ao prever (i) a vedação à conversão do tempo de trabalho em condições especiais em tempo de trabalho comum, com a contagem diferenciada do período; e (ii) a aplicação da mesma regra de cálculo prevista às demais aposentadorias, implicando, na prática, na concessão de benefícios em valores menores do aqueles atualmente verificados em relação a essa modalidade de aposentadoria (como demonstrado pelos números acima indicados), entendo que a Reforma empregou mecanismos capazes de minorar substancialmente as distorções atuariais e não isonômicas verificadas na sistemática anterior, preservando a essência do benefício em questão.

33. Por outro lado, ao incluir junto com os dois elementos apontados, a fixação de uma idade mínima para efetiva fruição do benefício, **a nova sistemática acaba obrigando o trabalhador, que ficou efetivamente exposto a agentes nocivos por período considerável (de 15, 20 ou 25 anos), a continuar trabalhando, ainda que submetido às mesmas condições adversas à sua saúde, em frontal contradição com a própria teleologia que justifica o tratamento diferenciado autorizado pela Lei Fundamental.**

34. No que concerne à **proibição de conversão** do tempo trabalhado em condições especiais em tempo de trabalho comum, além de se consubstanciar em **disposição materialmente constitucional** (diversamente do que verificado em relação aos outros dois aspectos), trata-se de medida que confere maior **racionalidade e objetividade** ao sistema e, portanto, **viabiliza maior nível de acurácia nas projeções e prognósticos** em relação às conjunturas futuras. Aspecto esse que é **essencial à realização de qualquer cálculo atuarial.**

ADI 6309 / DF

35. Nessa direção apontam os números trazidos pela *Secretaria Especial de Previdência e Trabalho*, ao indicarem a **substancial parcela de benefícios da denominada aposentadoria por tempo de contribuição (ATC – código B42)**, que foram **concedidos de forma abreviada em razão da conversão** de tempo de trabalho realizado em condições especiais em tempo de trabalho comum, agora proibida pela Reforma. De acordo com as informações carreadas aos autos, **entre os anos 2000 e 2018**, imediatamente anterior à Reforma, **o percentual de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição que tiveram sua concessão antecipada em razão da conversão ora proibida oscilou entre 24% e 17% do total**, alcançado uma **média de “21% das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas (B42)”** (e-doc. 21, p. 10).

36. Sob o prisma do trabalhador, apesar de desfavorável em relação ao regramento anterior, a fixação da nova regra possibilitará maior planejamento da sua vida laboral, não havendo que se falar em prejuízos relacionados ao período passado, na medida em que a **Emenda Constitucional assegurou a possibilidade de conversão do tempo de trabalho anterior à sua edição, preservando legítimas expectativas daqueles já inseridos em condições de trabalho especiais**, antes do advento do novo regramento.

37. Por essa dinâmica, ao produzir efeitos apenas para o futuro, o novo regramento promove a correção de disfuncionalidades que tornavam demasiadamente complexas e incertas as projeções atuariais, sem ensejar prejuízos àqueles que, trabalhando sob a égide do regime anterior, nutriam a legítima expectativa de “levar” o tempo diferenciado consigo, ainda que se tratasse de períodos de curta duração, diante da possibilidade de conversão.

38. Do mesmo modo, no que tange à **alteração da forma de cálculo do benefício**, para igualá-lo às demais espécies de aposentadoria, também

ADI 6309 / DF

não se verifica mácula de inconstitucionalidade porque, a rigor, o tratamento diferenciado a que faz jus o trabalhador submetido a agente nocivo já terá viabilizado a fixação das próprias condições que ensejam a concessão do benefício. A partir desse enfoque, verifica-se que o eventual estabelecimento de regra de cálculo diversa ensejaria uma espécie de dupla diferenciação em relação aos demais trabalhadores filiados ao regime previdenciário. Uma primeira distinção relacionada às regras, condições e benefícios à disposição dos diferentes grupos de trabalhadores; e uma segunda diferenciação relacionada à forma de cálculo dos respectivos benefícios, já diferenciados em razão dos aspectos anteriormente apontados.

39. Além disso, realça-se como aspecto fundamental à análise – que deve necessariamente levar em consideração as consequências práticas das normas examinadas, como preconiza a nova LINDB –, que a sistemática de cálculo e concessão até então estabelecida para o benefício em questão enseja distorções significativas no que concerne ao valor dos benefícios concedidos, quando comparados com a média geral. Recordar-se, no ponto, que **enquanto o valor médio do benefício de aposentadoria especial foi de R\$ 5.092,21** em outubro do ano passado, no mesmo período **o valor médio dos benefícios em geral foi de R\$ 1.943,32**. Trata-se de distorção que precisa ser ajustada. E ao igualar as formas de cálculo do benefício, a regra questionada indubitavelmente contribui para esse objetivo.

40. Portanto, em abono à constitucionalidade dos dois aspectos acima esmiuçados, vê-se que as medidas auxiliam no combate direto e efetivo a disfuncionalidades verificadas na sistemática anterior.

41. De outro bordo, no que tange à exigência de **idade mínima** para fruição do benefício de aposentadoria especial, mesmo após a exposição, por 15, 20 ou 25 anos, a determinado agente nocivo à saúde do

ADI 6309 / DF

trabalhador, está-se diante de regra que, diversamente do que verificado em relação aos outros dois aspectos examinados, **tolhe qualquer possibilidade de escolha por parte do segurado, obrigando-o a prosseguir no mercado de trabalho, provavelmente sujeito às mesmas condições adversas que, em tese, viabilizaram o tratamento constitucional diferenciado.**

42. Quanto ao ponto, é preciso recordar que a partir de entendimento firmado no **Tema nº 555 da Repercussão Geral**, para fazer jus à aposentadoria especial o trabalhador deve estar **efetivamente exposto ao agente nocivo** à sua saúde, considerando que **a utilização de equipamento de proteção individual (EPI) eficaz, obstaculiza o cômputo do tempo em condições especiais.** Pela pertinência, confira-se a tese firmada no aludido precedente:

“O direito à aposentadoria especial pressupõe a **efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo** à sua saúde, de modo que, se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial;”

43. Diante dessa necessária **exposição efetiva**, recordo que, em razão da primazia que deve ser conferida à **proteção da saúde do trabalhador**, ao examinar regra estabelecida na sistemática anterior, essa Corte reputou **constitucional** norma que determinava a **suspensão do pagamento do benefício de aposentadoria especial** acaso restasse **comprovado o retorno do segurado às condições de trabalho prejudiciais** à sua saúde. Trata-se de compreensão firmada no âmbito do **Tema nº 709 da Repercussão Geral**, cujas teses restaram assim fixadas:

“I) É **constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial** se o beneficiário

ADI 6309 / DF

permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não.

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

44. Tais precedentes denotam, de forma cristalina, que a **Constituição orienta o legislador a desestimular o trabalhador a permanecer submetido a condições especiais.** Contudo, **a regra em análise vai na direção contrária.**

45. Exemplo sintomático da situação disfuncional criada está relacionada ao caso dos trabalhadores de minas em subsolo, que, em tese, poderiam se aposentar após 15 anos de trabalho, e de acordo com o art. 301 da CLT somente poderão desempenhar suas atividades até os 50 anos de idade. Contudo, em razão da exigência prevista na alínea *a* do inciso I do § 1º do art. 19 da EC nº 103/2019, somente poderiam se aposentar aos 55 anos. Se começassem a trabalhar aos 21 anos, atingiriam o lapso exigido à aposentação em condições especiais aos 36 anos. Nada obstante, teria de continuar trabalhando por mais 19 anos, sendo-lhe proibida a possibilidade de continuar na mesma ocupação nos 5 últimos anos restantes.

Dispositivo

46. Ante o exposto, **jugo parcialmente procedente os pedidos**

ADI 6309 / DF

iniciais **para reconhecer (i) a inconstitucionalidade da imposição de idade mínima**, tal como estabelecida pelo art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019; e **(ii) a constitucionalidade [a] da vedação à conversão de tempo especial em tempo comum**, nos termos do art. 25, § 2º, da EC nº 103/2019; e **[b] da forma de cálculo** estabelecida pelo art. 26, § 2º, IV, com a adoção da mesma metodologia aplicada às demais aposentadorias.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Presidente, cumprimento a Vossa Excelência, a Ministra Cármen Lúcia, os eminentes Pares, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, advogados, advogadas, servidores, servidoras e todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, trago voto escrito, farei apenas alguns registros para já antecipar, pedindo vênia à divergência inaugurada por Vossa Excelência, acompanhada pelos eminentes Pares, Ministro André Mendonça, inclusive, que acompanho o Ministro Luís Roberto Barroso pela improcedência total da ação.

Entendo que, desde a Emenda Constitucional nº 20, os regimes de previdência social devem ser orientados por critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Nessa perspectiva, entendo que há um amplo poder de conformação do legislador, salvo, evidentemente, que haja violação de cláusulas pétreas ou disposições constitucionais, o que não vejo.

Particularmente em relação ao critério de idade, abordado hoje pelo eminente Ministro André Mendonça, de fato a emenda previu a questão da idade mínima para a aposentadoria especial por insalubridade. O objetivo da emenda constitucional foi evitar a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema com pagamento de benefícios por prazos demasiadamente longos.

Já foram trazidos, em sessão anterior, pelo Ministro Alexandre de Moraes, salvo engano, alguns dados oficiais que mostram que a idade média dos segurados que requereram aposentadoria especial, em 2018,

ADI 6309 / DF

foi de 49,2 anos, quando o prazo médio de óbito do segurado em gozo da aposentadoria especial foi de 79,76 anos. Significa uma duração média dos benefícios da aposentadoria especial de 28,64 anos, o que supera significativamente a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria por idade.

Lembro, ainda, que a própria Constituição admite, desde a Emenda Constitucional nº 20, requisitos e critérios distintos para aposentadoria de segurados expostos a agentes nocivos, como previsto no art. 201, § 1º, II, sem prescrever que se deva prescindir do requisito etário.

Por esses fundamentos, Senhor Presidente, afasto a inconstitucionalidade do art. 19, § 1º, alíneas “a”, “b” e “c” da Emenda Constitucional nº 103, que prevê as idades mínimas para aposentadoria especial, pedindo vênias a Vossa Excelência e aos eminentes Pares que o acompanharam.

Da mesma forma, julgo constitucionais os arts. 25, § 2º, e 26, § 2º, IV, por entender que, tanto na vedação à conversão de tempo especial em comum quanto no cálculo dos proventos da aposentadoria especial, não houve nenhuma inconstitucionalidade e que tudo foi feito com base no poder de conformação do legislador constituinte derivado.

Por essas razões que resumo e que estarão de forma verticalizada no meu voto, Senhor Presidente, voto no sentido de acompanhar o eminente Ministro Luís Roberto Barroso para julgar improcedente esta ação direta de inconstitucionalidade, pedindo vênias às compreensões em sentido contrário.

É o voto, Senhor Presidente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER

ADI 6309 / DF

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que promoveu ampla reforma no sistema previdenciário brasileiro.

A requerente impugna especificamente: (i) o art. 19, § 1º, inciso I, alíneas "a", "b" e "c", que estabelece idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade dos segurados do Regime Geral de Previdência Social; (ii) o art. 25, § 2º, que veda a conversão de tempo especial em tempo comum para fins de aposentadoria voluntária; e (iii) o art. 26, § 2º, inciso IV, que modifica o cálculo dos proventos da aposentadoria especial.

A requerente sustenta que os dispositivos impugnados violam os seguintes preceitos constitucionais: (i) o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); (ii) o direito à saúde (art. 6º); (iii) o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII); (iv) os princípios da ordem econômica e social (arts. 170 e 193); (v) os objetivos e princípios da seguridade social (art. 194, incisos II, IV, V e VI); e (vi) o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 195, § 4º).

Foram adotadas as providências previstas no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitando-se informações ao Presidente da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, bem como manifestação do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

ADI 6309 / DF

Em informações, a Presidência da República alegou que a reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 era necessária e premente para promover o equilíbrio entre receitas e despesas no sistema previdenciário. Destacou-se que a duração média de aposentadoria especial é de 28,64 anos, superior à duração média da aposentadoria por tempo de contribuição (21,19 anos) e da aposentadoria por idade (12,84 anos). Ressaltou, ainda, que o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria especial está alinhado às mais modernas práticas internacionais e que a não aplicação das novas regras teria impacto significativo nos cofres públicos, equivalente a R\$ 51,3 bilhões em 10 anos.

O Senado Federal manifestou-se pela improcedência do pedido, destacando que a interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionais, sendo certo que a Reforma da Previdência foi objeto de profundo e amplo debate no Congresso Nacional. Observou, ainda, que o Brasil é um dos poucos países que ainda prevê hipóteses de aposentadoria especial e, mesmo assim, não havia estabelecido idade mínima até a promulgação da emenda impugnada.

Em seu parecer, o Advogado-Geral da União sustentou que a continuidade do modelo de previdência pública demandava a introdução de padrões normativos capazes de dar concretude ao equilíbrio financeiro e atuarial. Argumentou que a EC nº 103/2019 atendeu à necessidade de readequação dos critérios de acesso ao benefício da aposentadoria especial em face da atual sociedade brasileira, que apresenta crescimento contínuo na expectativa de vida e melhorias nas condições de trabalho.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência do pedido, afirmando que a introdução de novas regras previdenciárias traduz legítimo desempenho da função legislativa conferida pelo

ADI 6309 / DF

constituente originário ao Poder Legislativo. Ressaltou que, tendo em vista a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, a inclusão de novo regramento previdenciário, destinado a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, não configura, por si só, ofensa a cláusulas pétreas.

Iniciado o julgamento do feito na Sessão Virtual de 17/3/2023 a 24/3/2023, o Relator, **Ministro Luís Roberto Barroso**, votou pela **improcedência** dos pedidos, declarando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados e propondo a fixação de tese de julgamento no sentido de que não ferem cláusula pétrea os dispositivos questionados. Em seguida, **Ministro Edson Fachin** divergiu, votando pela **procedência** da ação para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. O julgamento foi suspenso por pedido de vista do Ministro **Ricardo Lewandowski**.

Retomado o julgamento na Sessão Virtual de 23/6/2023 a 30/6/2023, o **Ministro Gilmar Mendes** acompanhou o Relator pela improcedência dos pedidos. Por sua vez, a **Ministra Rosa Weber** acompanhou a divergência inaugurada pelo **Ministro Edson Fachin**. O julgamento foi interrompido por pedido de destaque do **Ministro Dias Toffoli**.

Após o cancelamento do pedido de destaque, o julgamento foi retomado na Sessão Virtual de 3/5/2024 a 10/5/2024. Na oportunidade, o **Ministro Alexandre de Moraes** pediu novas vistas, suspendendo o julgamento.

Feito o breve relato, passo ao voto.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 representa uma das mais significativas reformas do sistema previdenciário brasileiro. Sua promulgação decorreu da urgente necessidade de adequar o modelo

ADI 6309 / DF

previdenciário à realidade demográfica, econômica e social do país. Como bem observou o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, a população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos.

Conforme relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, o déficit previdenciário é preocupante e apresentou piora significativa nos últimos anos. Em 2019, o regime geral apresentou déficit de R\$ 213,3 bilhões, enquanto os regimes dos servidores públicos civis da União registraram déficit de R\$ 53 bilhões. Os gastos com benefícios previdenciários consomem fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, comprimindo recursos para setores essenciais como saúde e educação.

Nesse quadro, as alterações promovidas pela EC nº 103/2019 buscaram, entre outros objetivos, garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário a longo prazo, preservando-o para as gerações futuras e assegurando o equilíbrio financeiro e atuarial exigido constitucionalmente.

Convém recordar que desde a Emenda Constitucional nº 20/1998 os regimes de previdência social, tanto próprios quanto o geral, devem ser orientados, em sua formatação, por critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201, *caput*, e art. 40, *caput*). Trata-se de providência fundamental para manter o sistema de proteção social íntegro e preservado para as futuras gerações.

A manutenção desse equilíbrio, diante das constantes mudanças na economia e no perfil demográfico da população, exige ajustes ocasionais que não podem ser realizados de forma isolada, justamente porque se faz

ADI 6309 / DF

necessário preservar o equilíbrio do sistema como um todo.

Nesse sentido, tenho firme entendimento de que o controle judicial de políticas públicas que envolvem sistemas complexos, **sujeitos a incertezas econômicas, atuariais e sociais, como é o sistema previdenciário**, deve guardar a máxima observância do princípio democrático e reconhecer a existência de margem de conformação razoavelmente ampla conferida ao legislador.

A propósito, ao reconhecer a **constitucionalidade** dos novos critérios de cálculo da **pensão por morte**, introduzidos pela mesma EC nº 103/2019, o Supremo Tribunal Federal consignou, na ementa do acórdão proferido na ADI nº 7.051, que:

As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional.

Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria. (ADI 7051, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 2/8/2023)

Nessa linha de raciocínio, não sendo flagrante a inconstitucionalidade – como entendo não ser no presente caso – deve o Poder Judiciário adotar interpretação legitimadora, preservando a deliberação democrática dos representantes do povo – deliberação que, no caso concreto, se deu sob o **quórum qualificado** relativo às emendas constitucionais.

ADI 6309 / DF

Como pontuado pelo Ministro Relator, o controle de constitucionalidade de emendas à Constituição Federal deve ser exercido com especial cautela e deferência às escolhas políticas realizadas pelo Poder Constituinte Derivado. A jurisdição constitucional não pode transformar-se em instrumento de revisão geral das opções políticas dos poderes eleitos, sob pena de comprometer o princípio democrático e a separação de poderes.

As decisões sobre política previdenciária envolvem complexas avaliações econômicas, atuariais e sociais que escapam à expertise típica do Poder Judiciário. Como ressaltou o Senado Federal em suas informações, percebe-se que houve profundo e amplo debate naquela Casa Legislativa e na Câmara dos Deputados sobre as opções possíveis e, ao fim, chegou-se a uma solução amplamente aprovada pelos Parlamentares. O Congresso Nacional, após amplo debate democrático que incluiu a apresentação de 870 emendas parlamentares, chegou a uma solução de equilíbrio que, na minha compreensão, merece deferência judicial, salvo quando houver clara violação a cláusulas pétreas.

Não se trata de abdicar da missão da Suprema Corte de exercer o controle judicial de constitucionalidade, que a Constituição Federal garante **inclusive em relação às emendas constitucionais**. Trata-se, com o devido respeito das posições divergentes, de **reconhecer que a alteração de critérios de acesso a benefícios previdenciários questionados na presente ação** está inserta no contexto maior de reforma de todo o sistema de proteção social, visando sua adaptação progressiva às transformações do perfil demográfico nacional, sem, contudo, atingir – a meu juízo – o núcleo essencial de qualquer direito fundamental.

Por isso, nos termos da fundamentação abaixo, acompanho integralmente o voto do eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso,

ADI 6309 / DF

julgando improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta e declarando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Feito esses esclarecimentos, passo à análise dos dispositivos impugnados.

I. DO ESTABELECIMENTO DE IDADE MÍNIMA PARA A APOSENTADORIA ESPECIAL

O primeiro ponto impugnado pela requerente diz respeito ao estabelecimento de idades mínimas para a concessão de aposentadoria especial: (i) 55 anos, quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição; (ii) 58 anos, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição; e (iii) 60 anos, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição, nos termos em que previsto no artigo 19, § 1º, I, da EC 103/2019:

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

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

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e

ADI 6309 / DF

biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

- a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;
- b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou
- c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

A fixação de idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (55, 58 ou 60 anos, conforme o tempo de exposição ao agente nocivo) segue o mesmo objetivo do estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria voluntária: impedir a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema com o pagamento de benefícios por prazos demasiadamente longos.

Conforme informações prestadas pela Secretaria de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, colacionadas pelo Ministro Relator, a idade média dos segurados que requereram aposentadoria especial por insalubridade em 2018 foi de 49,2 anos. A Presidência da República informou, nos autos, que a idade média de óbito do segurado homem em gozo de aposentadoria especial foi de 79,76 anos (doc. 20, p. 11).

Ainda segundo os dados oficiais, enquanto a duração média de uma aposentadoria por tempo de contribuição de segurado masculino é de 21,19 anos e de uma aposentadoria por idade é de 12,84 anos, a duração média da aposentadoria especial é de 28,64 anos (doc. 20, p. 11). São números que, na linha do que sustentando pelo Ministro Relator,

ADI 6309 / DF

evidenciam uma distorção significativa, que demandava correção legislativa

Portanto, ao contrário do que sustenta a requerente, os dados demonstram que o segurado em gozo de aposentadoria especial não apresenta expectativa de vida inferior à dos demais beneficiários. A exposição a agentes nocivos à saúde constitui, sem dúvida, circunstância que justifica tratamento jurídico diferenciado – e assim o reconhece a própria Emenda Constitucional nº 103/2019, ao manter a aposentadoria especial com requisitos mais brandos que os da aposentadoria comum. Contudo, as estatísticas oficiais apresentadas pela Secretaria de Previdência afastam a presunção de que tal exposição acarreta, necessariamente, a redução do tempo médio de sobrevida do segurado especial, o que desautoriza a conclusão de que o requisito etário seria, por si só, incompatível com a proteção constitucional ao trabalhador.

Ademais, conforme apontado pelo Advogado-Geral da União, a participação das aposentadorias especiais por atividade de risco no total de aposentadorias concedidas revela um gráfico ascendente. Análises técnicas elaboradas pela Secretaria de Previdência atestam que nos últimos 20 anos, em média 21% das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas tiveram conversão de tempo especial em comum e que a não aplicação das regras relacionadas à aposentadoria especial possui um impacto de 51,3 bilhões em 10 anos na redução de despesa projetada com a reforma da previdência (doc. 28, p. 25).

Não prospera, portanto, o argumento da requerente de que o impacto da nova regra seria meramente residual. Os dados demonstram que as novas regras têm potencial de gerar significativo impacto positivo nas projeções relacionadas ao orçamento da previdência.

Com efeito, a aposentadoria especial possui objetivo especial: ao

ADI 6309 / DF

mesmo tempo em que possui caráter *compensatório* pelos danos sofridos durante a vida laboral, também desempenha função *preventiva*, retirando o trabalhador da exposição a agentes nocivos antes que ocorram danos irreversíveis à sua saúde. O estabelecimento de requisito etário não elimina essa proteção. Ao contrário, torna o sistema mais equilibrado e sustentável, assegurando sua viabilidade para os atuais e futuros segurados.

É importante frisar que a própria Constituição da República admite, pelo menos desde a Emenda Constitucional nº 20/1998, a possibilidade de estabelecimento de requisitos e critérios distintos para a concessão de aposentadoria aos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos (art. 201, § 1º, II). Em outras palavras, o preceito constitucional não estabelece que a aposentadoria especial deva prescindir de qualquer requisito etário.

Em seu parecer, o Advogado-Geral da União bem recordou que o estabelecimento dos parâmetros do inciso I do § 1º do artigo 19 da Emenda Constitucional nº 103/2019 decorre da avaliação democrática do órgão constitucional detentor da competência para tanto, inserindo-se no âmbito de formulação política da seguridade social do Estado.

Por todas essas razões, entendo que o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria especial não viola cláusula pétrea, constituindo opção legítima do legislador constituinte derivado para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

II. DA VEDAÇÃO À CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM TEMPO COMUM

A requerente também impugna o § 2º do art. 25 da EC nº 103/2019, que veda a conversão de tempo especial em tempo comum para o período exercido após a entrada em vigor da emenda:

ADI 6309 / DF

Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal.

(...)

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, **vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.**

A requerente sustenta a inconstitucionalidade do preceito transcrito alegando ofensa ao direito à contagem diferenciada do tempo de contribuição (art. 201, § 1º, da CF/1988), bem como aos arts. 5º, caput, 194, III, e 195, § 4º, da Constituição. Argumenta que a conversão não se confunde com cômputo de tempo fictício, pois, neste último caso, não há contribuição, ao passo que, na contagem diferenciada, o valor total pago à previdência pelo trabalhador sujeito a agente nocivo à saúde supera aquele recolhido pelo segurado que trabalha em condições normais.

Conforme assentou o Ministro Relator, a premissa é correta: a conversão de tempo especial em comum efetivamente não implica contagem de tempo fictício. Tempo ficto é tempo não trabalhado, como aquele computado a partir de períodos de férias e licenças não gozadas. Em julgamento anterior (MI 4.204, j. em 23.11.2021), o próprio Ministro

ADI 6309 / DF

Luís Roberto Barroso reconheceu que a vedação à contagem de tempo ficto prevista no art. 40, § 10, da Constituição destina-se a proscrever a contagem, como tempo de contribuição, de períodos não efetivamente trabalhados, não se aplicando ao cômputo diferenciado de tempo de serviço especial.

Todavia, a correção dessa premissa conceitual não conduz à inconstitucionalidade da vedação. É que o poder constituinte reformador, no exercício de sua legítima competência, pode optar por suprimir a conversão para o futuro, como medida voltada ao restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Nesse ponto, são especialmente relevantes as informações prestadas pela Presidência da República. Segundo dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, nos últimos 20 anos, em média **21% das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas tiveram conversão de tempo especial em comum**. A não aplicação das novas regras relacionadas à aposentadoria especial representaria um impacto de R\$ 51,3 bilhões em 10 anos na redução de despesa projetada com a reforma, o que afasta por completo o argumento da requerente acerca da irrelevância do impacto fiscal dessas alterações (doc. 20, p. 13).

É imprescindível destacar, ademais, que a vedação opera com efeitos exclusivamente *prospectivos*. Como enfatizou o Ministro Relator, a EC nº 103/2019 não prejudicou os segurados que já haviam exercido atividade sob condições gravosas até a data de sua promulgação. O tempo de exposição a agentes nocivos cumprido até a edição da emenda será contado de forma diferenciada, respeitando-se a legislação vigente à época de seu exercício. Preservam-se, assim, direitos adquiridos e legítimas expectativas dos trabalhadores.

A Advocacia-Geral da União bem demonstrou esse aspecto em sua

ADI 6309 / DF

manifestação. O art. 3º, caput, da EC nº 103/2019 assegura, a qualquer tempo, a concessão de aposentadoria aos segurados que tenham cumprido os requisitos para obtenção do benefício até a data de entrada em vigor da emenda, observados os critérios da legislação então vigente. Para aqueles que já reuniam os requisitos necessários à aposentadoria especial até o advento da reforma, não há nenhuma exigência adicional nem alteração nos critérios de concessão (doc. 28, p. 26).

Ademais, conforme ressaltou o Advogado-Geral da União, a emenda contempla regras de transição específicas para os segurados que já estavam integrados ao sistema e tinham expectativa de alcançar o benefício em prazo determinado. **O art. 21 da EC nº 103/2019 estabelece regime benéfico ao segurado do RGPS filiado até a data de entrada em vigor da emenda, cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos, permitindo a aposentadoria mediante sistema de pontos (soma de idade e tempo de contribuição) conjugado com o tempo de efetiva exposição.** Trata-se de norma que visa, justamente, a retardar o encontro do trabalhador que estava próximo à aposentadoria com as novas regras previdenciárias, atenuando os efeitos da mudança:

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

ADI 6309 / DF

quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

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

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

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

§ 1º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o caput.

§ 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

§ 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Nesse quadro, as informações prestadas pela Presidência da República também esclareceram equívocos contidos nos exemplos hipotéticos apresentados na petição inicial. Conforme demonstrado na Nota Técnica SEI nº 7674/2020/ME, elaborada pela Secretaria de Previdência (doc. 20, pp. 14-16), a requerente desconsiderou o conteúdo do art. 21 da EC nº 103/2019, o que gerou distorções nas situações conjecturadas pelo requerente

Cumpre registrar, ainda, que o próprio Supremo Tribunal Federal,

ADI 6309 / DF

em sede de repercussão geral, reconheceu que, após a EC nº 103/2019, a contagem diferenciada de tempo de contribuição nos *regimes próprios* passou a ser mera *faculdade* de cada ente federativo (exceto a União, para a qual a emenda trouxe vedação expressa), não mais subsistindo dever constitucional de legislar nesse sentido. Conforme consignado no voto do Ministro Edson Fachin, redator do acórdão no RE 1.014.286 (j. em 31.08.2020), diante do texto da EC nº 103/2019, não se pode afirmar que os segurados tenham direito assegurado à conversão. Eis a tese de julgamento:

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

Outrossim, a Advocacia-Geral da União recordou que este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que a norma aplicável para a concessão de benefício previdenciário é aquela em vigor no momento em que os pressupostos da prestação se aperfeiçoam, consagrando-se o princípio *tempus regit actum*. Não há direito subjetivo à prevalência de norma anterior revogada ou posterior mais favorável,

ADI 6309 / DF

inexistindo direito adquirido a regime jurídico (doc. 28, p. 29).

Por fim, como observou o Ministro Relator, a sujeição a elementos nocivos à saúde durante a atividade laboral pode ser compensada por outras vias, distintas da aposentadoria antecipada mediante conversão de tempo especial em comum. A própria Constituição assegura aos trabalhadores, em seu art. 7º, XXIII, o recebimento de adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, além do direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII).

Assim, a vedação à conversão de tempo especial em comum (EC nº 103/2019, art. 25, § 2º) constitui opção legislativa legítima, que confere maior peso, dadas as circunstâncias atuais, à necessidade de restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, sem que se possa identificar violação a cláusula pétrea.

III. DO CÁLCULO DOS PROVENTOS DA APOSENTADORIA ESPECIAL

Por fim, a requerente impugna o art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019, que alteraria os critérios de apuração do valor da aposentadoria especial em prejuízo aos segurados, segundo argumenta. Eis o dispositivo:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, **correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência**

ADI 6309 / DF

julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

(...)

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

(...)

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

(...)

§ 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

A requerente sustenta a inconstitucionalidade dos dispositivos transcritos, alegando violação aos arts. 194, II, IV, V e VI, e 195, § 4º, da Constituição. Aduz que o trabalhador sujeito a agentes nocivos, apesar de recolher montante *superior* de contribuição previdenciária, receberá valor *menor* de proventos que o segurado que labora em condições normais (doc. 1, p. 29).

Em seu voto, o Ministro Relator demonstrou a improcedência da alegação de que as novas regras de cálculo prejudicariam os trabalhadores expostos a agentes nocivos. Esclareceu que o art. 26 da EC nº 103/2019 estabelece **sistemática única** de cálculo, aplicável tanto à **aposentadoria voluntária comum quanto à aposentadoria especial** por insalubridade.

ADI 6309 / DF

De acordo com a EC 103/2019, o benefício corresponde a 60% da média dos salários de contribuição de 100% do período contributivo desde julho de 1994 para quem completar 20 anos de contribuição, acrescido de 2 pontos percentuais por ano excedente. A diferença reside em que, **para a aposentadoria especial com tempo mínimo de 15 anos de exposição a agentes nocivos, o acréscimo de 2 pontos percentuais incide a partir do 15º ano – e não do 20º –, de modo que o segurado especial alcança proventos iguais ou superiores aos do trabalhador comum com idêntico tempo de contribuição.** Eis a comparação apresentada pela Presidência da República:

Segurado “A” exposto a agentes nocivos que ensejam a aposentadoria com 15 anos de contribuição, ser aposenta aos 20 anos de contribuição. O valor do seu benefício será de 70% da média de 100% das contribuições desde julho de 1994.

Segurado “B” se aposenta com 20 anos de contribuição, tendo cumprido o requisito etário. O valor do seu benefício será de 60% da média de 100% das contribuições desde julho de 1994. (doc. 20, p. 17).

Portanto, não prospera o argumento de que o valor da aposentadoria especial é menor que o valor da aposentadoria regular, pois o critério é mesmo, havendo inclusive regra mais benéfica para o caso de aposentadoria especial com pelo menos 15 anos de contribuição.

O Ministro Relator também refutou a premissa de que o trabalhador exposto a condições insalubres recolheria contribuição maior: a contribuição adicional para o SAT/RAT, prevista no art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991, é devida exclusivamente pelo empregador, não pelo segurado, e se justifica pelo fato de a aposentadoria especial permanecer como modalidade antecipada em relação à voluntária:

ADI 6309 / DF

54. Por fim, há uma impropriedade na afirmação de que o segurado sujeito a agentes nocivos à saúde recolhe contribuição em montante superior aos demais. Na verdade, o art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991 estabelece que as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes seja leve, médio ou grave deverão pagar contribuição adicional de 1%, 2% ou 3%, respectivamente, para financiamento da aposentadoria especial por insalubridade prevista nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991. Cuida-se da chamada contribuição para o SAT/RAT – Seguro de Acidentes do Trabalho. Não se trata, portanto, de adicional devido pelo segurado, mas pelo seu empregador. A doutrina enfatiza que “a contribuição para o SAT é obrigação exclusiva da empresa, não do segurado. A cobrança desses valores, sob hipótese alguma, poderá ser repassada ao beneficiário do seguro”[39]. O recolhimento de montante superior pelas empresas que desempenham atividade de risco se justifica porque, mesmo com o estabelecimento de idades mínimas pela EC nº 103/2019, a aposentadoria especial continua sendo uma aposentadoria antecipada em relação à voluntária, com requisitos etário e de tempo de contribuição mais brandos.

Enfim, nos termos da fundamentação acima, não há vício de inconstitucionalidade no art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019.

IV. CONCLUSÃO

Posto isso, ante toda a fundamentação desenvolvida, acompanho integralmente o voto do eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, julgando improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta e declarando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados da Emenda Constitucional nº 103/2019.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Boa tarde, Senhor Presidente. Cumprimento Vossa Excelência e peço licença para subscrever os cumprimentos feitos por Vossa Excelência ao Ministério Público e aos Ministros, aos advogados, aos servidores presentes.

Apenas, Presidente, antes de votar, quero fazer um esquadrinhamento. O Ministro Cristiano Zanin, além do art. 26, § 2º, IV, também declara constitucional o art. 25, § 2º?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Isso, todos. Na verdade, eu estou julgando totalmente improcedente a ação, acompanhando o voto proferido pelo eminente Ministro Luís Roberto Barroso.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - São os três dispositivos que Vossa Excelência está reconhecendo como constitucionais.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Exatamente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER

ADI 6309 / DF

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) contra três dispositivos da Emenda Constitucional n. 103/2019 que alteraram o regime da *aposentadoria especial* por exposição a agentes nocivos, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

A autora dirige a impugnação (i) à introdução de *idade mínima* para a concessão do benefício (art. 19, § 1º, I); (ii) à *vedação de conversão do tempo de atividade especial em tempo comum* para períodos laborados após a vigência da reforma (art. 25, § 2º); e (iii) à *nova fórmula de cálculo da renda mensal inicial* (art. 26, § 2º, IV, c/c § 5º), que parte de coeficiente básico de 60% da média de todas as contribuições.

Sustenta que tais alterações violam a essência protetiva da aposentadoria especial, obrigando trabalhadores a permanecer em ambientes insalubres além do limite técnico historicamente reconhecido, eliminando mecanismo compensatório tradicional e reduzindo de modo desproporcional o valor do benefício, apesar da existência de fonte específica de custeio.

Invoca ofensa à dignidade da pessoa humana, à proteção à saúde do trabalhador (CF, art. 7º, XXII), ao princípio da isonomia, aos critérios constitucionais de seletividade e distributividade, além da alegada afronta ao núcleo essencial do direito previdenciário.

ADI 6309 / DF

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela improcedência integral do pedido, entendendo que as mudanças introduzidas pela EC n. 103/2019 representam exercício legítimo do poder constituinte derivado, orientado pela busca de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Ressaltou que não há direito adquirido a regime jurídico, que os direitos consolidados antes da vigência da emenda foram preservados e que a introdução de idade mínima, a vedação da conversão futura e a nova fórmula de cálculo são escolhas legislativas compatíveis com a Constituição.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados informaram que a EC n. 103/2019 tramitou regularmente nas Casas Legislativas, sendo o seu resultado fruto da vontade parlamentar legítima.

A Presidência da República manifestou-se, preliminarmente, pela ilegitimidade parcial da requerente e, no mérito, pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

A Advocacia-Geral da União posicionou-se, preliminarmente, pela representatividade limitada da requerente e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

1. Legitimidade ativa

A CNTI é entidade sindical de grau superior cuja legitimidade para propor ações diretas decorre expressamente do art. 103, IX, da Constituição Federal.

Além disso, os sindicatos que a compõem representam categorias profissionais sabidamente expostas a condições de trabalho nocivas ou perigosas, constituindo universo típico de segurados afetados

ADI 6309 / DF

diretamente pelas regras da aposentadoria especial.

Há, portanto, clara *pertinência temática* entre as finalidades institucionais da proponente e o objeto da ação.

Supero, assim, as preliminares e conheço da ação.

2. Mérito

Quanto ao mérito, como tenho enfatizado em minhas manifestações, dou primazia ao fato de que o legislador, sobretudo quando atua como constituinte derivado, dispõe de larga margem de conformação para redesenhar os institutos previdenciários.

Alterações em requisitos, parâmetros de cálculo e mecanismos de transição são próprias de reformas estruturais e, por si sós, não configuram ofensa constitucional. A intervenção desta Corte apenas se legitima, em casos assim, quando a reforma colide com preceitos imutáveis da Constituição, como o *núcleo essencial dos direitos fundamentais*, a dignidade da pessoa humana e a vedação de retrocesso que desnatura completamente o conteúdo de certos direitos sociais.

Nessa linha, examinando a disciplina instituída pela EC n. 103/2019 no tocante à *aposentadoria especial*, percebe-se que ela apresenta pontos contraditórios, orientados exclusivamente para a redução de despesas, sem a preservação da coerência lógica daquele instituto.

A sustentabilidade atuarial, que é indubitavelmente muito relevante, não pode ser alcançada ao preço de esvaziar a *racionalidade* própria de um benefício protetivo cuja finalidade é preservar a saúde do trabalhador exposto a agentes nocivos.

ADI 6309 / DF**3. Incompatibilidade lógica da exigência de idade mínima**

Começo pela questão da exigência de idade mínima para a concessão de aposentadoria especial, referida no art. 19, § 1º, I, “a”, “b” e “c”.

Ora, a aposentadoria especial não é uma aposentadoria por velhice. Seu fundamento é o tempo máximo tecnicamente tolerável de exposição a determinados riscos. Desde a institucionalização desse benefício, o elemento determinante sempre foi o tempo de exposição (15, 20 ou 25 anos), e nunca a idade do segurado.

A idade mínima seria constitucionalmente compatível caso somasse a idade mínima legal para ingresso na atividade e o tempo máximo de exposição permitido.

Assim, se a idade mínima para atividades insalubres é 18 anos, as idades mínimas compatíveis seriam:

- 33 anos (18 + 15),
- 38 anos (18 + 20),
- 43 anos (18 + 25).

Outra hipótese em que se pode pensar em idade para a aposentadoria especial seria uma *idade máxima*, quer dizer, o trabalhador não poderia ultrapassar certo patamar de idade na atividade especial.

Ao impor idades mínimas cumulativamente com o tempo de exposição aos elementos nocivos (EC n. 103/2019, art. 19, § 1º, I, “a”, “b” e “c”), a Emenda criou um paradoxo evidente: mesmo o trabalhador que exerça atividade especial desde o início da vida laboral é obrigado a permanecer trabalhando muito além do limite seguro para poder se

ADI 6309 / DF

aposentar. Ou seja, paga-se um pedágio etário desconectado da finalidade do benefício.

Essa solução contradiz frontalmente o art. 7º, XXII, da Carta da República, esvazia a função protetiva da aposentadoria especial e, na prática, transforma o benefício em uma aposentadoria por idade com alguma pequena redução etária, negando-lhe sua essência.

Historicamente, a exigência de idade mínima na aposentadoria especial brasileira já ocorreu, mas foi posteriormente revogada. Com efeito, criado em 1960, na antiga Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807/1960), como uma salvaguarda para poupar operários da degradação física precoce, o benefício nasceu contraditório ao exigir uma idade mínima de 50 anos para ser percebido.

O requisito de idade mínima foi eliminado pela Lei n. 5.440-A/1968, justamente pelo reconhecimento de que tal requisito apresentava incompatibilidade lógica com o fundamento para a concessão de aposentadoria especial, que é a exposição prolongada a agentes físicos, químicos ou biológicos prejudiciais à saúde do trabalhador.

Cinco décadas depois, a história se repete, com a Reforma da Previdência de 2019, que recrudesceu a exigência da idade mínima sob a justificativa de conter o déficit fiscal.

Ao fixar o patamar de até 60 anos de idade mínima para a aposentação do trabalhador, o Estado reacendeu o mesmo dilema humanitário do século passado, contrariando as diretrizes contemporâneas de saúde ocupacional.

Suponhamos um trabalhador que começa sua vida profissional **aos 21 anos**, um padrão até tardio no Brasil, especialmente no setor

ADI 6309 / DF

industrial, agrícola, metalúrgico, químico, elétrico, de mineração e tantos outros cuja base são jovens adultos. Se ele exercer 25 anos de trabalho numa atividade insalubre, aos 46 anos de idade terá completado o *tempo máximo* de exposição a essa atividade e, portanto, deveria ter direito à sua aposentadoria especial. Mas, pela regra impugnada, precisará completar 60 anos de idade para se aposentar (EC 103/2019, art. 19, § 1º, I, “c”).

Isso quer dizer que ele terá de pagar um pedágio de mais 14 anos de serviço. E onde esse período adicional seria cumprido? Decerto não poderia ser na atividade em que sempre trabalhou, porque já terá atingido o limite de exposição. Então, teria de ser em outra ocupação. Quer dizer, a regra é tão esdrúxula que induz o trabalhador a ter de abandonar o seu afazer típico, para se aposentar. Considerando o contexto do mercado de trabalho para as pessoas com idade avançada, o mais provável seria que ele continuasse a se expor na atividade insalubre com a qual já estaria acostumado.

O resultado concreto é que, em vez de proteger a saúde do trabalhador, que seria a finalidade da aposentadoria especial, a norma estimula o prolongamento indevido da exposição insalubre, justamente aquilo que a aposentadoria especial deveria evitar.

Esta Corte já tangenciou essa discussão quando apreciou o problema das aposentadorias especiais de policiais. A Corte fixou o seu entendimento no sentido de que não se poderia exigir idade mínima como requisito cumulativo para policial que tenha cumprido o tempo de exposição a risco em tal atividade.

Essa foi a orientação adotada no julgamento do ARE 1.066.419 AgR, do qual extraio a ementa:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo.

ADI 6309 / DF

Previdenciário. Aposentadoria especial. Lei Complementar 51/85. Cumulação dos requisitos tempo de contribuição e idade mínima. Exigência. Impossibilidade. Paridade e integralidade. Preenchimento dos requisitos. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes.

1. A jurisprudência da Corte firmou o entendimento de não ser necessária a cumulação dos requisitos tempo de contribuição e idade mínima para efeito de concessão de aposentadoria especial, como no caso dos policiais.

2. Não se presta o recurso extraordinário para a análise da legislação infraconstitucional, tampouco para o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF.

3. Agravo regimental não provido.

4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça.

(ARE 1.066.419 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 19.3.2018)

Naquela oportunidade, o ministro Dias Toffoli ressaltou o seguinte ponto:

[...]

No julgamento dos Embargos de Declaração no Mandado de Injunção 758, Relator o Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal assentou que não é possível, na concessão de aposentadoria especial, a combinação de sistemas para, assim, exigir-se o requisito da idade mínima.

Naquela assentada, consignou o Relator que:

‘o móvel da aposentadoria especial é o desgaste

ADI 6309 / DF

ocorrido na saúde do trabalhador em virtude de serviços prestados em ambiente insalubre. Pois bem, exigir-se a idade é desprezar-se tal razão de ser, olvidando-se, até mesmo, que a Constituição Federal, ao cogitar de lei visando à disciplina da matéria, até hoje inexistente, versa a adoção de requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Em resumo, seria um despropósito brutal ter-se a diminuição substancial do tempo de serviço e manter-se a idade mínima para aposentadoria em 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher' (DJe 13.5.2010)

[...]

Em outras palavras, exigir a idade mínima na aposentadoria especial é como “dar com uma mão e tirar com a outra”. O segurado **terá**, em tese, o direito de se aposentar *por tempo de exposição aos fatores de risco à saúde*; mas **não terá**, se não alcançar a *idade mínima*. Estamos diante, portanto, de um paradoxo lógico interno à própria norma.

Certo, é preciso reconhecer que a aposentadoria especial, por sua própria natureza, antecipa o momento de concessão do benefício e, portanto, gera um custo previdenciário maior ao longo do tempo. Esse ponto é real, e jamais foi negado pela doutrina séria ou pela jurisprudência consolidada. A aposentadoria especial implica, de fato, um período mais longo de pagamento de proventos e isso representa um ônus financeiro adicional ao sistema previdenciário.

Mas é precisamente para equilibrar essa equação atuarial que o ordenamento criou um mecanismo de compensação específico – o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), posteriormente denominado Risco Ambiental do Trabalho (RAT), previsto no art. 22, II, da Lei n. 8.212/1991,

ADI 6309 / DF

com alíquotas majoradas conforme o grau de risco da atividade econômica. Trata-se de uma contribuição paga pelas empresas que exploram atividades insalubres, penosas ou perigosas, proporcionalmente ao risco do trabalho, destinada justamente a custear a maior probabilidade de afastamentos, incapacidades e aposentadorias precoces decorrentes dessas condições.

Esse caráter finalístico sempre funcionou como elemento de justiça distributiva e equilíbrio financeiro do sistema, mediante uma lógica de responsabilidade objetiva do risco industrial. As empresas que lucram com atividades mais nocivas socializam parte do custo adicional que essas atividades impõem ao sistema previdenciário. É uma forma de internalização dos custos sociais decorrentes da insalubridade coerente com o princípio do poluidor-pagador do direito ambiental, aplicável aqui por analogia.

Portanto, ao contrário do que parece sugerir a EC n. 103/2019, não existe um déficit estrutural inevitável associado à aposentadoria especial. O sistema já possuía, e ainda possui, fonte específica de custeio, que pode, inclusive, ser calibrada mediante ajustes das alíquotas do SAT/RAT, conforme previsto em lei.

Se a preocupação do constituinte derivado era estritamente financeira, a resposta técnica mais adequada seria rever alíquotas de contribuição graduadas por risco, e não subverter o núcleo essencial do benefício.

A Emenda Constitucional n. 103/2019, contudo, optou por onerar o trabalhador exposto ao risco, em vez de ajustar o custeio das empresas responsáveis pelo risco.

Ainda que se admitisse, em tese, a legitimidade constitucional da

ADI 6309 / DF

instituição de idade mínima para a aposentadoria especial, parece-me que o parâmetro normativo adotado pela própria Emenda para as carreiras policiais revela importante elemento de comparação. Seu art. 5º estabeleceu regra significativamente mais favorável aos policiais civis, federais, legislativos e penais, admitindo, inclusive em regra de transição, aposentadoria aos 52 anos de idade para mulheres e 53 anos para homens, mediante pedágio contributivo.

Ora, não há fundamento constitucional plausível para que atividades especiais exercidas na iniciativa privada – muitas vezes submetidas a exposição contínua a agentes cancerígenos, substâncias tóxicas, mineração subterrânea, eletricidade de alta tensão, calor extremo, ruído excessivo ou radiação ionizante – recebam ponderação previdenciária menos protetiva do que aquela atribuída a determinadas carreiras públicas.

Em ambos os casos, o que justifica a diferenciação previdenciária é precisamente o desgaste extraordinário da saúde e da integridade física do trabalhador. A Constituição não estabelece hierarquia axiológica entre o risco ocupacional do servidor público policial e o risco biológico, químico ou físico suportado pelo trabalhador da iniciativa privada.

Ao contrário, o princípio da isonomia recomenda que atividades marcadas por elevado potencial de desgaste orgânico recebam proteção previdenciária minimamente coerente e proporcional entre si.

Então, na pior das hipóteses, a regra mais favorável da carreira policial teria de ser estendida para os segurados do RGPS sujeitos a riscos físicos, químicos ou biológicos.

Faço essa observação *ad argumentandum*, pois tenho como inconstitucional a fixação de idade mínima para a concessão de

ADI 6309 / DF

aposentadoria especial (EC n. 103/2019, art. 19, § 1º, I, “a”, “b” e “c”).

4. A eliminação da conversão do tempo especial: supressão do núcleo essencial

A controvérsia acerca da extinção da conversão do tempo especial em comum, promovida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, exige que se tenha em mente, antes de tudo, a natureza jurídica do próprio instituto.

A conversão do tempo especial em comum jamais constituiu um direito natural ou imanente ao sistema previdenciário. Trata-se, em verdade, de técnica legislativa de compensação atuarial e protetiva, concebida para atribuir peso jurídico diferenciado ao tempo de serviço prestado sob condições nocivas à saúde ou à integridade física do trabalhador.

O fundamento material do instituto é compreensível: um ano de trabalho submetido a agentes químicos, físicos ou biológicos agressivos não equivale, biologicamente, a um ano de atividade comum. O trabalhador exposto a ruído excessivo, agentes cancerígenos, calor extremo, radiação ou substâncias tóxicas sofre maior desgaste orgânico. O sistema previdenciário, reconhecendo esse fato, criou, além da própria aposentadoria especial, um mecanismo de compensação temporal, mediante fatores multiplicadores aptos a “ponderar” juridicamente o tempo efetivamente trabalhado em condições insalubres.

Historicamente, contudo, a conformação concreta desse bônus sempre dependeu de opção legislativa.

A Constituição Federal não consagrou expressamente o direito à conversão.

ADI 6309 / DF

O texto constitucional assegura aposentadoria especial aos trabalhadores expostos a condições prejudiciais à saúde, mas não impôs ao legislador constituinte derivado ou ao legislador ordinário a obrigação de manter indefinidamente determinado modelo de compensação temporal.

Nesse ponto, é importante distinguir o núcleo constitucional da proteção previdenciária, que está na aposentadoria especial para aqueles que se submetem a longos períodos de exposição a agentes nocivos, dos instrumentos legislativos específicos utilizados para concretizá-la em situações de exposição parcial.

A aposentadoria especial, sim, possui assento constitucional. Já a técnica da conversão do tempo especial em comum representa mecanismo infraconstitucional e historicamente ajustável para a operacionalização dessa proteção.

Aliás, a própria evolução normativa evidencia esse quadro. O regime jurídico brasileiro sofreu sucessivas alterações ao longo das últimas décadas. Em diferentes momentos, admitiu a conversão de tempo comum em especial; posteriormente, suprimiu essa possibilidade (Lei n. 9.032/1995); modificou os fatores de conversão; restringiu e ampliou hipóteses de enquadramento; endureceu ou flexibilizou as exigências probatórias; e, por fim, ajustou os efeitos econômicos do benefício em atenção às condições fiscais e atuariais do sistema previdenciário.

Não há, portanto, um modelo constitucional rigidamente cristalizado.

A Emenda Constitucional n. 103/2019, ao vedar a conversão para períodos laborados após sua promulgação, realizou inequívoca opção de

ADI 6309 / DF

política previdenciária.

E o fez de maneira expressa. Confira-se, a propósito, o teor do § 2º do art. 25:

Art. 25. [...]

[...]

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

A redação é clara ao limitar o reconhecimento da conversão ao período trabalhado até a entrada em vigor da reforma.

O trabalhador mantém integralmente o direito de converter o tempo especial já prestado até 13 de novembro de 2019, inclusive mediante os fatores multiplicadores então vigentes. O que a reforma suprimiu foi apenas a possibilidade de aquisição futura dessa vantagem para períodos posteriores.

Não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário.

Essa é a jurisprudência histórica e consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Também não se pode afirmar que a vedação seja materialmente incompatível com os princípios da isonomia ou da proteção social. Isso porque o sistema constitucional continua reconhecendo aposentadoria especial e diferenciando atividades nocivas. Ademais, ainda se admitem critérios distintos de aposentadoria para trabalhadores submetidos a

ADI 6309 / DF

riscos ocupacionais.

A EC n. 103/2019 não apagou o passado laboral especial do trabalhador, tampouco suprimiu direitos já adquiridos. Apenas redefiniu, prospectivamente, os efeitos previdenciários futuros do labor especial.

Por essas razões, a revogação da possibilidade de conversão do tempo especial em comum para períodos posteriores à promulgação daquela norma não se revela incompatível com a Constituição da República.

5. Nova fórmula de cálculo da aposentadoria especial

O novo modelo de cálculo da renda mensal inicial da aposentadoria especial – fixado pela EC n. 103/2019 em 60% da média acrescidos de 2% para cada ano que exceder 15 ou 20 anos de contribuição, conforme o caso – não é, por si só, incompatível com a Constituição.

A forma de cálculo do benefício previdenciário não constitui cláusula pétrea nem integra núcleo imutável da ordem constitucional. O legislador, principalmente o constituinte derivado, dispõe de ampla margem de conformação para calibrar o valor dos benefícios, os critérios de cálculo, os requisitos contributivos e os mecanismos de equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.

A Constituição assegura proteção previdenciária, mas não cristaliza fórmula específica de renda mensal inicial.

É legítimo, portanto, que reformas previdenciárias alterem bases de cálculo, coeficientes, fatores de proporcionalidade, ou incentivos contributivos, desde que preservado o núcleo essencial da proteção social.

ADI 6309 / DF

A EC n. 103/2019, ao instituir coeficiente inicial de 60% da média com acréscimo progressivo vinculado ao tempo contributivo, realizou típica escolha de política previdenciária voltada ao equilíbrio atuarial e ao estímulo à permanência contributiva.

O fato de a aposentadoria especial possuir racionalidade protetiva diferenciada não impede o legislador de modular economicamente o valor do benefício.

Com efeito, a Constituição não exige que a aposentadoria especial corresponda necessariamente à integralidade da média contributiva.

Também não há incompatibilidade lógica no fato de que o trabalhador submetido exclusivamente a atividade especial tenha dificuldade de alcançar 100% da média. Isso decorre da própria opção constitucional e legislativa de distinguir tempo necessário para proteção da saúde e critérios econômicos de composição do benefício.

O sistema previdenciário pode compreender, de forma legítima, que a proteção ao trabalhador exposto a agentes nocivos se realiza mediante redução do tempo necessário à aposentadoria, sem que disso decorra obrigação constitucional de pagamento integral da média contributiva.

Diferentemente do que se sustenta na inicial, não há contradição normativa incontornável no fato de o limite máximo de exposição especial não coincidir com o tempo necessário à percepção do coeficiente máximo.

A aposentadoria especial continua reduzindo o tempo de contribuição necessário e reconhecendo o desgaste diferenciado do trabalhador. O legislador apenas deixou de associar automaticamente

ADI 6309 / DF

essa antecipação à integralidade do benefício.

Também não procede a alegação de que o modelo importaria instituição indireta de idade mínima inconstitucional.

O coeficiente progressivo não impede a aposentadoria especial; apenas estabelece critério econômico proporcional ao histórico contributivo global do segurado, no âmbito da lógica geral introduzida pela reforma previdenciária.

Trata-se de mecanismo semelhante ao empregado em diversas modalidades previdenciárias contemporâneas, nas quais tempo de contribuição, idade e duração do vínculo contributivo influenciam o valor final do benefício, sem descaracterizar o próprio direito à aposentadoria.

Por essas razões, não vislumbro inconstitucionalidade na sistemática de cálculo da aposentadoria especial introduzida pela EC n. 103/2019, sobretudo no art. 26, § 2º, IV.

6. Dispositivo

Com essas considerações, conheço da ação e julgo parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 19, § 1º, I, “a”, “b” e “c”, da Emenda Constitucional n. 103/2019.

Declaro constitucionais os demais dispositivos impugnados.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ministro Kassio, para a Secretaria anotar, Vossa Excelência está inaugurando um caminho um pouco distinto?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Isso, foi isso.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Só para ser mais objetivo, se Vossa Excelência puder apenas reiterar: está acompanhando o Relator em qual parte?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Quando declara a inconstitucionalidade do art. 19, § 1º, I.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - A questão da idade.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Foi o voto do Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Nisso o senhor me acompanha e acompanha também o voto do Ministro André Mendonça?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Declaro a inconstitucionalidade tão somente do art. 19, § 1º, I, “a”, “b” e “c”.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Vossa Excelência acompanha a divergência tal qual adotada pelo Ministro André Mendonça?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - É isso.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Declara inconstitucional a forma de cálculo no final, não é?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Não, é a idade, é a

ADI 6309 / DF

questão da idade, Ministro Kassio.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Os votos de Vossas Excelências coincidem.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Entendi que Vossa Excelência tinha declarado inconstitucional a nova fórmula de cálculo.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Não. Senhor Presidente e Ministro Kassio, entendo que essa sistemática cria uma situação de completa injustiça. Essa aposentadoria especial visa a proteger a saúde do trabalhador, ao não permanecer em uma situação que o leve, se não a óbito, a uma situação de saúde prejudicial por toda a vida, além daquele período específico.

Nesse ponto, entendo que a regra inviabiliza a própria essência da proteção da aposentadoria.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - É o primeiro ponto da arguição de inconstitucionalidade.

O Ministro Barroso, agora acompanhado pelo Ministro Zanin, rejeita os três pontos, inclusive esse, e Vossas Excelências acorrem apenas a esse específico da idade do art. 19.

Muito obrigado a Vossa Excelência!

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, saúdo Vossa Excelência, nossa Decana, Ministra Cármen Lúcia, e o Procurador em exercício, Hindenburgo Chateaubriand.

Senhor Presidente, acompanharei integralmente o Ministro Luís Roberto Barroso, Relator originário.

Sabemos que a Previdência apresenta um problema insolúvel, quiçá trágico, em uma visão prospectiva. O Congresso Nacional teve um trabalho hercúleo de fazer uma equação com essa visão para além dos tempos atuais e chegou a essa conclusão. Minha primeira observação seria, sincera e honestamente, a deferência completa ao Congresso porquanto, em meu modo de ver, faltaria capacidade institucional para reelaborarmos essa estratégia da Previdência.

Por outro lado, Senhor Presidente, há alguns argumentos interdisciplinares no voto do Sua Excelência o Relator que me impressionaram bastante.

O primeiro deles é, ainda no plano da deferência, no sentido que essa reforma da Previdência teve a aprovação da maioria de 3/5 de cada Casa do Congresso Nacional.

Em segundo lugar, impressionei-me bastante com a abordagem sobre o

ADI 6309 / DF

necessário impedimento à saída prematura do mercado de trabalho e à sobrecarga do sistema.

Um dado estatístico importante para a análise do custo-benefício: há pesquisas no sentido de que, em 2018, a idade média de segurados que requereram aposentadoria especial por insalubridade foi de 49 anos e 2 meses. Em média, o segurado em gozo de aposentadoria especial por exposição a agente nocivo à saúde não vive menos que os demais.

Por fim, há a assertiva de que a duração média de uma aposentadoria especial por insalubridade é muito superior à das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

De sorte, Senhor Presidente, que acompanho Sua Excelência o Ministro-Relator na improcedência dos pedidos, declarando-se a constitucionalidade dos arts. 19, § 1º, I; 25, § 2º, e 26, § 4º, IV. Tenho a impressão de que só se mencionou art. 26, § 4º, mas é art. 26, § 4º, IV, da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

Sintetizando, acompanho integralmente o voto do Ministro-Relator.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente! Cumprimento Vossa Excelência, a Ministra **Cármen Lúcia**, os Ministros que se fazem presentes, presencialmente ou por vídeo, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, advogadas, advogados, servidoras, servidores, imprensa, estudantes, todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, estamos diante de uma ação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria relativa à Reforma da Previdência, que se consumou em 2019 por meio da Emenda Constitucional nº 103. Esta ação – existem outras, sabemos – ataca três pontos.

Primeiro, a previsão de um limite etário para a aposentadoria especial. Ou seja, não basta o tempo de atividade para poder se alcançar essa aposentadoria especial, mas também uma idade.

Segundo, como já foi dito nos votos dos colegas que me antecederam agora há pouco, Ministro **André Mendonça**, Ministro **Nunes Marques** e Ministro **Luiz Fux**, a vedação da conversão do tempo especial em comum.

O terceiro ponto são os critérios de cálculo dos benefícios.

Pois bem, Senhor Presidente, estamos diante de uma emenda à Constituição e, na forma do art. 60, § 4º, inciso IV, ela não pode atingir os direitos e as garantias individuais e fundamentais. Esse é um núcleo duro da Constituição, a parte das cláusulas pétreas, inscritas no § 4º do art. 60, ao lado de outros dispositivos, como a forma federativa de Estado, o

ADI 6309 / DF

Estado Democrático etc.

Nesse ponto, Senhor Presidente, temos limitação maior à declaração de incompatibilidade do texto normativo – e se trata de texto constitucional derivado, do constituinte derivado. Não temos a amplitude de possibilidade de análise da incompatibilidade diante da Constituição como no caso de leis ou de matérias infraconstitucionais regulamentares.

Nesse caso, os três pontos me parecem absolutamente inconvenientes, mas não estou no Parlamento, estou no Supremo Tribunal Federal. Estando no Supremo Tribunal Federal, limito-me às cláusulas pétreas. Nesse sentido, facilitam-me os votos proferidos a partir do voto do Ministro **André Mendonça**, citando precedentes da minha lavra, como o Tema nº 709 da Repercussão Geral. O Ministro **Nunes Marques** citou um caso julgado na Turma, de delegados, que inclusive fazia referência a haver uma distinção de forma na aposentadoria especial entre a aposentadoria no setor público e no setor privado. Evidentemente, essa exigência de idade mínima, independentemente do tempo da atividade insalubre que dá ensejo à aposentadoria especial, parece-me totalmente incompatível com os direitos e garantias individuais e fundamentais inscritos na Constituição Brasileira, que estão no rol das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, inciso IV.

Senhor Presidente, quanto a esse dispositivo, o art. 19, § 2º, inciso I, diante inclusive dos precedentes da minha lavra citados agora há pouco – não os repetirei –, acompanho o voto de Vossa Excelência, Presidente, que já ia nesse sentido, primeiro voto divergente no ponto, e que, na data de hoje, foi acompanhado pelos dois votos iniciais, Ministro **André Mendonça** e Ministro **Nunes Marques**.

Quanto aos pontos relativos à vedação de conversão do tempo especial em comum, escrito no art. 25, § 2º, introduzido pela Emenda nº 103, e à mudança do cálculo, no art. 26, § 4º, inciso IV, penso como os Ministros, nos votos proferidos hoje, anteriormente, que eles estão na possibilidade de limite do processo legislativo, especialmente quando se trata de processo legislativo de proposta de emenda constitucional –

ADI 6309 / DF

emenda constitucional que estabeleceu esse novo cálculo e vedou a conversão do tempo especial em comum, na forma estabelecida, sem atingir direitos já exercidos anteriormente, mas para o futuro. Nesse ponto, Senhor Presidente, peço vênias a Vossa Excelência e aos Ministros que o acompanharam – na verdade, a Ministra **Rosa Weber**, que foi a Relatora, mas penso que Vossa Excelência já votou, pelos dados que tenho, acompanhando Sua Excelência a Ministra **Rosa Weber**, por isso que faço referência ao voto de Vossa Excelência, porque Vossa Excelência está presente na sessão –, peço vênias à Ministra Relatora originária, a Ministra **Rosa Weber**, para, no ponto relativo ao segundo e ao terceiro pontos atacados na emenda, art. 25, § 2º, e art. 26, § 4º, inciso IV, declará-los constitucionais, divergindo de Vossa Excelência nesses pontos. Ao fim e ao cabo, meu voto coincide exatamente com o voto agora há pouco proferido pelos Ministros **André Mendonça** e **Nunes Marques**.

É como voto, Senhor Presidente. Depois, farei juntada de voto escrito.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REDATOR	DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS
INTDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDUSTRIA GRAFICA, DA COMUNICACAO GRAFICA E DOS SERVICOS GRAFICOS
ADV.(A/S)	: MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS
ADV.(A/S)	: LARA CARVALHO LOBATO
ADV.(A/S)	: KAMILA FERNANDES NAVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICIO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE LUIS WAGNER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

ADI 6309 / DF

ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI) contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, pela qual se altera o sistema de previdência social, estabelecendo regras de transição e disposições transitórias.

A requerente aduz a inconstitucionalidade **i)** do estabelecimento de idades mínimas para a aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social (EC nº 103/19, art. 19, § 1º, inciso I, alíneas **a**, **b** e **c**); **ii)** da vedação à conversão do tempo especial em tempo comum para os trabalhadores vinculados a esse regime (EC nº 103/19, art. 25, § 2º); e **iii)** da redução do valor da aposentadoria especial de 100% (cem por cento) para 60% (sessenta por cento) sobre o salário de benefício (EC nº 103/19, art. 26, § 2º, inciso IV).

Para tanto, alega, em apertada síntese, haver **a)** violação do princípio da dignidade da pessoa humana (CRFB/88, art. 1º, inciso III, e art. 170), do direito à previdência social (CRFB/88, art. 6º, **caput**), do princípio de que a ordem social tem como base o primado do trabalho (CRFB/88, art. 193), e do art. 7º, inciso XXII, da Constituição da República, pelo qual se reconhece ser direito dos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; **b)** ofensa ao direito à contagem diferenciada do tempo de contribuição (CRFB/88, art. 201, § 1º), ao art. 5º, **caput**, e aos arts. 194, inciso III, e 195, § 4º; e **c)** violação dos arts. 194, incisos II, IV, V e VI, e 195, § 4º, da Constituição da

ADI 6309 / DF

República.

O julgamento do feito teve início em sessão virtual do Plenário, ocasião na qual o Relator, Ministro **Roberto Barroso**, votou pela improcedência dos pedidos, sustentando a constitucionalidade das normas impugnadas por entender que i) o requisito etário impede a saída prematura do mercado de trabalho e a sobrecarga do sistema previdenciário, seguindo uma tendência global; ii) conquanto a conversão do tempo especial em comum não caracterize contagem de tempo ficto, sua vedação constitui opção legislativa legítima, que confere maior peso à necessidade de se restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário; e, iii) a partir da EC nº 103/19, as regras de cálculo são as mesmas tanto para a aposentadoria voluntária como para a aposentadoria especial, não sendo verdadeira a afirmação de que esses trabalhadores receberão valor menor de proventos que os segurados que laboram em condições normais.

O Ministro **Edson Fachin** inaugurou divergência para julgar procedentes os pedidos, declarando a inconstitucionalidade i) do inciso I do § 1º do art. 19 da EC nº 103/19, pelo qual se estipula requisito etário para a concessão de aposentadoria especial; ii) do § 2º de seu art. 25, pelo qual se proíbe a conversão do tempo especial em comum; e iii) do inciso IV do § 2º de seu art. 26, mediante o qual se estabelece a forma de cálculo da aposentadoria especial.

Para Sua Excelência,

“não obstante o legítimo interesse do Estado em preservar a viabilidade financeira da previdência social, a sua intervenção acabou por desconfigurar a dimensão securitária do instituto da aposentadoria especial”.

Salienta Sua Excelência que “os dados trazidos pelo Ministério da Economia exigem que o escrutínio judicial seja feito de forma rigorosa”. Pondera que “o fato de as pessoas que conseguiram o benefício terem a

ADI 6309 / DF

mesma expectativa de vida dos demais aposentados não indica, necessariamente, um desvirtuamento do instituto”, podendo indicar, ao contrário, que “a política pública foi bem sucedida”. Acrescenta, por fim, que, “no universo de aposentados, o percentual daqueles que obtiveram o regime especial é bastante reduzido” e que “os prazos de carência para trabalhadores em condições insalubres de trabalho podem não ter serventia nenhuma, porque quanto mais exigente for o trabalho, mais cedo as pessoas tendem a se aposentar”.

Na sequência, a Ministra **Rosa Weber** julgou procedentes os pedidos, acompanhando a divergência aberta pelo Ministro **Edson Fachin**, enquanto os Ministros **Gilmar Mendes**, **Alexandre de Moraes**, **Cristiano Zanin** e **Luiz Fux**, em diferentes assentadas, votaram pela improcedência do pedido, acompanhando o Relator. Os Ministros **André Mendonça** e **Nunes Marques**, por sua vez, julgaram parcialmente procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade apenas do art. 19, § 1º, inciso I, alíneas **a**, **b**, e **c**, da EC nº 103/19.

Como esquadrihado pelos ministros que me antecederam no julgamento do feito, há três questões em discussão nos autos. A primeira delas é saber se é constitucional a previsão de um limite etário mínimo para a fruição de aposentadoria especial. A segunda diz respeito à constitucionalidade ou não da vedação da conversão do tempo especial em comum, para fins de aposentadoria voluntária. E, por último, a terceira questão consiste em saber se são constitucionais os critérios de cálculo do benefício de aposentadoria especial.

Todas essas questões tiveram seu regramento significativamente alterado pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Como bem pontuado pelo Relator, Ministro **Roberto Barroso**, trata-se de matéria de inequívoca relevância e com especial significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Também estou de acordo com o Relator no que diz respeito ao “**dever de autocontenção judicial**”. É que, aqui, se questiona a validade de uma emenda constitucional, aprovada por quórum qualificado de três

ADI 6309 / DF

quintos dos votos dos respectivos membros, em dois turnos de votação (CRFB/88, art. 60, § 2º). Assim, o controle de constitucionalidade por esta Corte, embora possível, é excepcional, **só se justificando para proteger cláusula pétrea.**

Com efeito, como prescreve o art. 60, § 4º, do texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente a abolir** a forma federativa de estado, o voto direto secreto universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e as garantias fundamentais (CRFB/88, art. 60, § 4º). A expressão “**tendente a abolir**” deve ser interpretada com cuidado. Não se veda em absoluto que tais matérias sejam objeto de emenda constitucional. **O que se impede é que o núcleo de sentido das normas correlatas, o seu cerne, seja modificado, restringido ou suprimido pelo constituinte derivado reformador.** Isso significa que, ainda que a matéria seja tida como cláusula pétrea, **preservado o respectivo núcleo de sentido,** subsiste espaço de conformação a ser preenchido por órgãos deliberação democrática, como é o caso do Poder Legislativo.

Partindo dessa premissa, no presente caso, limito-me a verificar se alguma das alterações ora contestadas implica ofensa a cláusula pétrea por atingir o seu núcleo de sentido.

Como adiantei em sessão, os três pontos ora questionados me parecem absolutamente inconvenientes. Contudo, ao confrontá-los com as cláusulas pétreas, **penso que apenas a exigência de idade mínima, independentemente do tempo de atividade especial, confronta direitos e garantias fundamentais inscritos na Constituição de 1988.** Explico.

No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a aposentadoria especial é benefício concedido aos trabalhadores que exercerem atividade sob determinadas condições especiais, de forma habitual e permanente, por 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, sendo também exigido, para tanto, o cumprimento de carência mínima de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais (Lei nº 8.213/91, art. 57, c/c o art. 25, inciso II).

ADI 6309 / DF

Além desses dois requisitos, o art. 19, § 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 103/19, ora impugnado, passou a exigir o atingimento de uma idade mínima, a saber: (i) 55 (cinquenta e cinco) anos, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição; (ii) 58 (cinquenta e oito) anos, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; e (iii) 60 (sessenta) anos, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição.

Com a devida vênia, a meu ver, **a exigência de um patamar etário mínimo é incompatível com a finalidade da aposentadoria especial.** Aqui, ressalto que o seguro social não visa proteger apenas a pessoa em idade avançada. Ele cuida de outros riscos sociais, como é, no caso da aposentadoria especial, o dano à integridade física e/ou a redução da capacidade laboral do trabalhador.

Nessa linha de intelecção, segundo **Fernando Vieira Marcelo**,

“[a] aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social é o benefício devido ao segurado que exerce atividade em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, benefício que visa garantir ao segurado uma compensação pelo desgaste resultante do tempo de serviço prestado em ambientes insalubres, penosos e perigosos (e, como resultado disso, este receberá uma indenização social pelos danos sofridos aposentando mais cedo) (MARCELO, Fernando Vieira. **Aposentadoria especial**. Leme: J. H. Mizuno, 2014. p. 33).

Maria Helena Carreira Alvim Ribeiro, por sua vez, anota o seguinte:

“A aposentadoria especial é um benefício que visa garantir ao segurado do Regime da Previdência Social uma compensação pelo desgaste resultante do tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à sua saúde ou integridade

ADI 6309 / DF

física. [...] A Desembargadora Suzana Camargo, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, registra que a aposentadoria especial tem por finalidade proteger os trabalhadores que laboram ou laboraram em atividades que afetam a saúde ou integridade física, ‘reclamando assim, a redução do tempo de serviço para obtenção do benefício, de molde que os riscos a que estão sujeitos não se tornem fatais à vida.’ Novamente assinala Wladimir Novaes Martinez que ‘de certo modo a doutrina tem como assente tratar-se de uma indenização social pela exposição aos agentes nocivos ou possibilidade de prejuízos à saúde do trabalhador, distinguindo-a da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria por invalidez.’ Nilton Freitas anota que a aposentadoria especial constitui um ‘benefício em forma de ‘compensação’ para aqueles que se dispuseram ou não tiveram alternativa ocupacional, a realizar atividades em que expunham sua saúde ou integridade física aos riscos oriundos do trabalho, em prol do desenvolvimento nacional’ (RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. **Aposentadoria especial**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 33-34).

Sérgio Pinto Martins também discorre acerca do benefício em questão:

“Aposentadoria especial é o benefício previdenciário decorrente do trabalho realizado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física do segurado, de acordo com a previsão da lei. Trata-se de um benefício de natureza extraordinária, tendo por objetivo compensar o trabalho do segurado que presta serviços em condições adversas à sua saúde ou que desempenha atividades com riscos superiores aos normais. A aposentadoria especial é espécie de aposentadoria por tempo de contribuição. Não é espécie de aposentadoria por invalidez, pois não compreende invalidez. [...] Difere, também,

ADI 6309 / DF

a aposentadoria especial da aposentadoria por invalidez, pois nesta o fato gerador é a incapacidade para o trabalho e na aposentadoria especial esse fato inexistente. A aposentadoria especial pressupõe agressão à saúde do trabalhador por meio de exposição a agentes nocivos. A segunda decorre de incapacidade e insusceptibilidade de reabilitação do segurado. O aposentado de forma especial não fica inválido para o trabalho, apenas não pode exercer atividade que o exponha a agentes nocivos à saúde. Defere-se a aposentadoria especial quando o segurado tenha laborado em atividades sujeitas a condições especiais que prejudiquem sua saúde e integridade física” (MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 374).

Como fiz questão de salientar por ocasião do julgamento do **RE nº 791.761**, de **minha relatoria**, no qual se discutiu, sob a sistemática da repercussão geral, a validade do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, pelo qual se veda a percepção do benefício da aposentadoria especial pelo segurado que continuar exercendo atividade ou operação nociva a sua saúde ou a sua integridade física:

“Independentemente do conceito ou do doutrinador a que se recorra, é certo que, em todos eles, uma constatação se repete: a aposentadoria especial ostenta um nítido caráter protetivo; trata-se, a toda evidência, de um benefício previdenciário concedido com vistas a preservar a saúde, o bem-estar e a integridade do trabalhador submetido rotineiramente a condições de trabalho insalubres, perigosas e/ou penosas. Trabalha-se com uma presunção absoluta de incapacidade decorrente do tempo de serviço prestado, e é isso que justifica o tempo reduzido para a inativação.

Surge aqui o primeiro obstáculo ao retorno ou continuidade no trabalho por parte do beneficiário de

ADI 6309 / DF

aposentadoria especial — é ele é de ordem lógica.

Na aposentadoria especial, a presunção de incapacidade é absoluta — tanto que, para obtenção do benefício, não se faz necessária a realização de perícia ou a demonstração efetiva de incapacidade laboral, bastando apenas e tão somente a comprovação do tempo de serviço e da exposição aos agentes danosos. Nessa hipótese, a aposentação se dá de forma precoce porque o legislador presume que, em virtude da nocividade das atividades desempenhadas, o trabalhador sofrerá um desgaste maior que o normal de sua saúde. Dito em outras palavras, o tempo para aposentadoria é reduzido em relação às outras categorias porque, ante a natureza demasiado desgastante e/ou extenuante do serviço executado, entendeu-se por bem que o exercente de atividade especial deva laborar por menos tempo — seria essa uma forma de compensá-lo e, sobretudo, de protegê-lo.

Ora, se a presunção de incapacidade é, consoante dito, absoluta; se a finalidade da instituição do benefício em questão é, em essência, resguardar a saúde e o bem-estar do trabalhador que desempenha atividade especial; se o intuito da norma, ao possibilitar a ele a aposentadoria antecipada, é justamente retirá-lo do ambiente insalubre e prejudicial a sua incolumidade física, a fim de que não tenha sua integridade severa e irremediavelmente afetada, qual seria o sentido de se permitir o indivíduo perceber a aposentadoria especial mas continue a desempenhar atividade nociva? Como se nota, sob essa óptica, a previsão do art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91, é absolutamente razoável e consentânea com a vontade do legislador.

Desarrazoado, ilógico e flagrantemente contrário à ideia que guiou a instituição do benefício é, justamente, permitir o retorno ao labor especial ou sua continuidade após a obtenção da aposentadoria — prática que contraria em tudo o propósito do benefício e que significa ferir de morte sua razão de ser” (RE

ADI 6309 / DF

nº 791.961, Rel. Min. **Dias Toffoli**, julgado em 8/6/20, DJe de 19/8/20).

Por idênticas razões, a meu ver, é desarrazoado, ilógico e manifestamente contrário à ideia que guiou a instituição do benefício exigir que o trabalhador alcance uma idade mínima, independentemente do tempo de exercício em condições especiais, para fazer jus à aposentadoria especial. Essa exigência parece-me incompatível com os direitos e as garantias individuais e fundamentais inscritos na Constituição brasileira, que estão no rol das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, inciso IV. Portanto, quanto ao art. 19, § 1º, inciso I, da EC nº 103/19, acompanho o Ministro **Edson Fachin**, que, inaugurando a divergência no caso, também entendeu pela inconstitucionalidade de tal dispositivo.

No tocante à vedação de conversão do tempo especial em comum, pelo art. 25, § 2º, da EC nº 103/19, e à mudança da forma de cálculo do benefício, pelo art. 26, § 4º, inciso IV, penso como o Relator, Ministro **Roberto Barroso**, e os pares que o acompanharam, que eles se situam para além do núcleo de sentido da norma, estando no espaço de conformação conferido ao legislador (e, por conseguinte, também ao poder constituinte derivado reformador), razão pela qual entendo que **esses dispositivos devem ser declarados constitucionais, julgando-se improcedentes, no ponto, os pedidos.**

Ante o exposto, alinhando-me aos votos dos Ministros **André Mendonça** e **Nunes Marques**, julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados na presente ação direta **para declarar a inconstitucionalidade tão somente do art. 19, § 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.**

É como voto.

03/06/2026**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Boa tarde, Presidente, Senhores Ministros, Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Senhoras e Senhores Advogadas e Advogados, Servidoras e Servidores.

Presidente, acho que a questão está bem posta. Farei juntada de voto escrito e, no caso desta Emenda Constitucional nº 103, no que se refere ao primeiro item, relativo ao estabelecimento de idade mínima para aposentadoria por insalubridade, voto, com as vênias, tanto da relatoria quanto daqueles que acompanharam o voto do Ministro Barroso, no sentido da inconstitucionalidade. Parece-me que a definição deste marco esvazia o próprio direito.

Há uma incompatibilidade, para mim muito flagrante, com a Constituição, especialmente do inciso IV do § 4º do art. 60 quanto à vedação de conversão de tempo de serviço especial em comum, do § 2º do art. 25, e da possibilidade de modificação da forma de cálculo dos proventos, inciso IV do § 4º do art. 26. Como vem de dizer o Ministro Dias Toffoli, pode não ser conveniente, mas, na nossa perspectiva, para mim, está no espaço de conformação do constituinte reformador, razão pela qual não declaro a inconstitucionalidade desses dois itens. No mesmo ritmo, fico exatamente como o voto do eminente Ministro André Mendonça, primeiro a divergir na parte relativa ao inciso I do voto do Ministro-Relator, julgando parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade apenas do inciso I do § 1º do art. 19, alíneas *a*, *b* e *c*. É como voto, Senhor Presidente, fazendo juntada de voto escrito.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.309

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI

ADV.(A/S) : FERNANDO GONCALVES DIAS (29132/GO, 95595/MG, 156175/RJ, 286841/SP)

INTDO.(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MESA DO SENADO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA GRÁFICA, DA COMUNICACAO GRÁFICA E DOS SERVICOS GRÁFICOS

ADV.(A/S) : MAIARA ALAMAN DE OLIVEIRA (53159/DF)

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME

ADV.(A/S) : SINDD LOPES OLIVEIRA CAMPOS (71885/DF, 190348/MG, 190348/MG, 125075/PR, 478893/SP)

ADV.(A/S) : LARA CARVALHO LOBATO (161979/MG)

ADV.(A/S) : KAMILA FERNANDES NAVES (145734/MG)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV

ADV.(A/S) : JOSE RODRIGUES DE QUEIROZ JUNIOR (29188/GO, 108317/MG)

ADV.(A/S) : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS (41455/DF, 92298/MG, 364864/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO SERVICO PUBLICO FEDERAL

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SERVICO PUBLICO FEDERAL - FENADSEF

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA - SINASEFE NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSE LUIS WAGNER (1235-A/AP, 17183/DF, 56304/GO, 35496 A/PB, 47516/PE, 18061/PR, 125216/RJ, 10184/RO, 18097/RS, 15111/SC)

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN (52057/PR, 250708/RJ, 18200/SC, 356A/SE, 494709/SP)

ADV.(A/S) : ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN (85485/DF, 125436/SP)

ADV.(A/S) : DIEGO HENRIQUE SCHUSTER (80210/RS)

ADV.(A/S) : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER (47466/DF, 61984/GO, 209655/MG, 33004/A/MT, 76463/PR, 46917/RS, 42874/SC, 515595/SP)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS MEDICOS

ADV.(A/S) : ULISSES RIEDEL DE RESENDE (00968/DF)

ADV.(A/S) : THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA (20001/DF, 167067/RJ)

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que julgava improcedentes os pedidos formulados nesta ação direta, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, e propunha a fixação da seguinte tese de julgamento: "Não ferem cláusula pétrea os dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, relativos ao Regime Geral de Previdência Social, que (i) estabelecem idades mínimas para a aposentadoria especial por insalubridade (art. 19, § 1º, I), (ii) vedam a conversão de tempo especial em comum (art. 25, § 2º) e (iii) modificam a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria especial por insalubridade (art. 26, § 4º, IV)", pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Edson Fachin antecipou seu voto divergindo do Relator, para julgar procedente a presente ação direta, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do art. 19; do § 2º do art. 25; e do inciso IV do § 2º do artigo 26, todos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019. Falaram: pela requerente, o Dr. Fernando Gonçalves Dias; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica - SINASEFE NACIONAL, a Dra. Luciana Inês Rambo; e, pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), o Dr. Diego Henrique Schuster. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, acompanhando o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), para julgar improcedente o pedido, o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. A Ministra Rosa Weber (Presidente) antecipou seu voto acompanhando o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Decisão: Em continuidade de julgamento e após o cancelamento do destaque, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que já proferira voto em assentada anterior. Plenário, Sessão Virtual de 3.5.2024 a 10.5.2024.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o Ministro Luís Roberto Barroso (Relator), conhecendo da ação direta e julgando improcedentes os pedidos formulados, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que votara em assentada anterior. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 18.12.2025.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade apenas do art. 19, § 1º, I, alíneas *a*, *b* e *c*, da EC nº 103/2019, nos termos do voto do Ministro André Mendonça (Redator para o

acórdão), vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Relator), Gilmar Mendes (com voto proferido em assentada anterior), Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin e Luiz Fux, que julgavam totalmente improcedente a ação direta, e os Ministros Edson Fachin (Presidente) e Rosa Weber, que também declaravam a inconstitucionalidade do § 2º do art. 25 e do inc. IV do § 2º do art. 26 da EC 103/2019. Não votou o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que proferiu voto em assentada anterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 3.6.2026.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário