



Informe Estratégico – Considerações sobre a aposentadoria especial e sua fonte de custeio

1 – Comumente a Receita Federal do Brasil **intensifica a fiscalização** em relação ao recolhimento da contribuição previdenciária destinada ao **Risco Acidente do Trabalho (RAT)**, antigo **Seguro Acidente do Trabalho (SAT)**, sendo que normalmente o alvo são os grandes contribuintes, em especial os que atuam no setor alimentício, automotivo, de construção civil, eletrodomésticos, siderurgia e mineração.

Não é raro surgirem dúvidas quanto aos objetivos da contribuição para o SAT/RAT, e quais empresas estão legalmente obrigadas ao seu recolhimento, bem como quais normas regulamentam a exigência da contribuição.

Tais questões serão abordadas no presente informe.

2 – O direito a um **ambiente de trabalho saudável** é preceito constitucional previsto no inciso XXII do art. 7º da [Constituição Federal](#) de 1988, que garante aos trabalhadores o **direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho**, por meio de **normas de saúde, higiene e segurança**.

A exposição a agentes que prejudiquem a saúde ou a integridade física (agentes nocivos), desde que de forma permanente, não ocasional nem intermitente, dá direito, a determinadas categorias de segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a **aposentadoria** denominada de **“especial”**, após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de trabalho e contribuição para o INSS.

A **aposentadoria especial** consiste no direito do segurado empregado, trabalhador avulso ou contribuinte individual cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção **se aposentar com tempo de contribuição reduzido**, quando exerça suas atividades com **efetiva exposição** a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

3 – Segundo o art. 18 da [Lei nº 8.213/1991](#), que dispõe sobre os **Planos de Benefícios da Previdência Social**, o Regime Geral de Previdência Social compreende prestações expressas em benefícios e serviços, sendo que um dos benefícios é a **aposentadoria especial**, devida ao empregado que tiver trabalhado sujeito a **condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física**, durante **quinze, vinte ou vinte e cinco anos**.

A **relação dos agentes nocivos** e o respetivo **tempo de exposição**, de quinze, vinte ou vinte e cinco anos, encontram-se previstos no [Anexo IV](#) do **Regulamento da Previdência Social** ([Decreto nº 3.048/1999](#)).

A aposentadoria especial consiste numa **renda mensal** equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

Porém, a **concessão da aposentadoria especial**, e a **cobrança da contribuição adicional do SAT/RAT**, depende da comprovação pelo empregado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado de quinze, vinte ou vinte e cinco anos. No caso, a exposição aos agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, previstos no [Anexo IV](#) do Regulamento da Previdência Social ([Decreto nº 3.048/1999](#)) **deverá ser permanente, não ocasional nem intermitente**.

Cabe ao empregado comprovar, além do tempo de trabalho, a exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.

3.1 – Segundo o Regulamento da Previdência Social, [Decreto nº 3.048/1999](#), a **efetiva exposição** a agente prejudicial à saúde configura-se quando, mesmo após a **adoção das medidas de controle a nocividade não seja eliminada ou neutralizada** (§ 1º do art. 64). Legalmente, considera-se **eliminação** a adoção de medidas de controle que efetivamente impossibilitem a exposição ao agente prejudicial à saúde no ambiente de trabalho, e **neutralização** a adoção de medidas de controle que reduzam a intensidade, a concentração ou a dose do agente prejudicial à saúde ao limite de tolerância previsto no citado Regulamento ou, na sua ausência, na legislação trabalhista (§ 1º-A do art. 64).

3.2 – De acordo com a [Lei nº 8.213/1991](#) o **benefício aposentadoria especial** é financiado com os recursos provenientes da **contribuição previdenciária** destinada ao **Risco Acidente do Trabalho (RAT)**, anteriormente designado de **Seguro Acidente do Trabalho (SAT)**, que incide sobre a folha de pagamentos, cuja alíquota varia de **1% (um por cento)** para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado **leve**, **2% (dois por cento)** para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado **médio**, e **3% (três por cento)** para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado **grave** (inciso II do art. 22 da [Lei nº 8.212/1991](#), com a redação dada pela [Lei nº 9.732/1998](#)). Importante ressaltar que a previsão do art. 22 da [Lei nº 8.212/1991](#) **não se referia ao financiamento da aposentadoria especial**, porém, a [Lei nº 9.732/1998](#) acrescentou essa imposição, destinando a contribuição do seguro de acidente de trabalho também à aposentadoria especial.

A aplicação das **alíquotas citadas** dependerá do **grau de risco de acidentes de trabalho** em relação às atividades definidas no [Anexo V](#) do [Decreto nº 10.410/2020](#). Assim, por exemplo, na atividade de fabricação de produtos de panificação industrial a alíquota aplicável será de 3% (três por cento), enquanto na atividade de fabricação de aparelhos e equipamentos de ar condicionado para uso industrial a alíquota será de 2% (dois por cento).

3.3 – Caso a **atividade** desenvolvida pela empresa **exponha de forma permanente** o empregado a **condições prejudiciais à saúde ou integridade física**, as citadas alíquotas de 1% (um por cento), 2% (dois por cento) ou 3% (três por cento) serão **acrescidas** de **12% (doze por cento)**, **9% (nove por cento)** ou **6% (seis por cento)**, conforme a atividade exercida pelo empregado **autorize a concessão de aposentadoria especial** após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente. O acréscimo irá incidir, exclusivamente, sobre a remuneração do empregado **exposto a agente nocivo** durante quinze (acrécimo de 12%), vinte (acrécimo de 9%) ou vinte e cinco anos (acrécimo de 6%) (§ 6º do art. 57 da [Lei nº 8.213/1991](#)).

3.4 – Portanto, o adicional ao **Seguro Acidente do Trabalho / Risco Acidente do Trabalho (SAT/RAT)**, é um tributo **destinado à cobertura de eventuais ocorrências de acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais**, no qual o acidentado ou o seu dependente, em caso de morte, irá usufruir de prestações e serviços previstos na legislação, e **visa financiar o benefício de aposentadoria especial**, devendo ser recolhido pelo empregador caso fique **comprovada a existência de agentes nocivos físicos, químicos ou biológicos**, capazes de

ocasionar danos à saúde ou a integridade física do trabalhador, e a presença, cumulativa, de **quatro fatores**: 1) natureza (físico, químico ou biológico); 2) concentração quanto ao grau de presença do agente em determinado elemento; 3) intensidade quanto à capacidade de causar efeitos no organismo humano; e 4) exposição quanto ao tempo em que o trabalhador fica submetido aos seus efeitos, ou seja, de forma permanente e não habitual.

4 – Quanto ao inciso II do art. 22 da [Lei nº 8.212/1991](#), o Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela constitucionalidade do dispositivo, com a redação que lhe foi conferida pela [Lei nº 9.732/1998](#), **incluindo a aposentadoria especial como finalidade específica do Seguro Acidente do Trabalho / Risco Acidente do Trabalho (SAT/RAT)** (RE 365.913 – AgR-ED e AI 804423-BA):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. SAT. APOSENTADORIA ESPECIAL. **O Supremo Tribunal Federal decidiu ser constitucional o art. 22, II, da Lei n. 8.212/91, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 9.732/98, o qual expressamente estabelece que a contribuição destinada ao seguro de acidente do trabalho também custeará o benefício de aposentadoria especial.** Embargos de declaração rejeitados. (RE 365913 AgR – ED, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 28/03/2006, DJ 23-06-2006 PP-0069 EMENT VOL-02238-02 PP-00423). (Grifou-se)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTARIO. LEI N. 9.732/1998. ART. 22, INC. II, DA LEI N. 8.212/1991. ART. 57, §§6º E 7º, DA LEI N. 8.213/1991. **FINANCIAMENTO DA APOSENTADORIA ESPECIAL PELA CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO: CONSTITUCIONALIDADE.** PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (AI 804423 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira turma, julgado em 23/03/2011, DJe-069 DIVULG 11-04-2011 PUBLIC 12-04-2011 EMENT VOL-02501-03 PP-00560).

4.1 – Em dezembro de 2014, ainda sobre o tema do financiamento da aposentadoria especial, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no Recurso Extraordinário com Agravo - [ARE nº 664.335](#) ([Tema 555](#) de Repercussão Geral) que se o **equipamento de proteção individual (EPI)** for capaz de neutralizar os agentes nocivos **não haverá direito à aposentadoria especial**. Porém, quando o **agente nocivo for o ruído**, o STF se posicionou no sentido de que **o agente nocivo não é eliminado mesmo com as medidas de proteção**.

No mesmo tema de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que a declaração do empregador no **Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)** atestando a eficácia do EPI **não descaracteriza o tempo de serviço para a aposentadoria especial**. Assim, para o STF, ainda que a empresa apresente declaração de eficácia do equipamento de proteção individual (EPI) no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), **é devida a aposentadoria especial**.

No acórdão foi consignado o seguinte:

- Foi fixada como **primeira tese objetiva** que o direito à aposentadoria especial pressupõe a **efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo à saúde**, de modo que, **se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial**.
- No caso do **agente nocivo ruído**, desde que em limites acima do limite legal, constata-se que, apesar do uso de Equipamento de Proteção Individual (protetor auricular) reduzir a agressividade do ruído a um nível tolerável, até no mesmo patamar da normalidade, **a potência do som em tais ambientes causa danos ao organismo que vão muito além daqueles relacionados à perda das funções auditivas**. Nesse caso, **o benefício deverá ser financiado** com recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da [Lei nº 8.212/1991](#), 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.
- Ainda que se possa aceitar que o problema causado pela exposição ao ruído relacionasse apenas à perda das funções auditivas **é certo que não se pode garantir uma eficácia real na eliminação dos efeitos do agente nocivo ruído com a simples utilização de EPI**, pois são inúmeros os fatores que influenciam na sua efetividade, dentro dos quais muitos são impassíveis de um controle efetivo, tanto pelas empresas, quanto pelos trabalhadores.

- Foi fixada como **segunda tese objetiva** que na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador, no âmbito do **Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)**, no sentido da eficácia do Equipamento de Proteção Individual – EPI, **não descaracteriza o tempo de serviço especial para aposentadoria**.

Importante ressaltar que o **Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)** corresponde ao histórico laboral do trabalhador, contendo, dentre outras informações, o resultado das avaliações ambientais de trabalho. O PPP é um dos documentos exigidos pelo INSS para que o trabalhador comprove o direito à aposentadoria especial.

Cabe à empresa **elaborar e manter atualizado Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)** abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador, devendo fornecer cópia do documento ao empregado quando da rescisão do seu contrato de trabalho.

5 – Em 2019, por meio do [Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 2](#), de 18/09/2019, a Receita Federal do Brasil **formalizou sua interpretação** sobre a extensão do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no **ARE 664.335** ao âmbito tributário, tendo manifestado o entendimento de que "ainda que haja adoção de medidas de proteção coletiva ou individual que neutralizem ou reduzam o grau de exposição do trabalhador a níveis legais de tolerância, **a contribuição social adicional para o custeio da aposentadoria especial** de que trata o art. 292 da Instrução Normativa RFB 971, de 13 de novembro de 2009, **é devida pela empresa**, ou a ela equiparado, em relação à remuneração paga, devida ou creditada ao segurado empregado, trabalhador avulso ou cooperado de cooperativa de produção, sujeito a condições especiais, **nos casos em que não puder ser afastada a concessão da aposentadoria especial**, conforme dispõe o § 2º do art. 293 da referida Instrução Normativa".

Em 2022, a [Instrução Normativa RFB 971/2009](#) foi revogada pela Instrução Normativa RFB 2110, de 17/10/2022, sendo que o art. 292 citado no texto do parágrafo anterior corresponde ao art. 231 da nova Instrução Normativa.

6 – Em outubro de 2021 foi publicada sentença na Ação Anulatória, com pedido de tutela de urgência, processo nº [1044497-38.2019.4.01.3400](#), ajuizada pela Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (FECOMBUSTÍVEIS). Na decisão, o juiz da 17ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal **suspendeu a eficácia do Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 2/2019**, em relação às sociedades empresariais substituídas

pela Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes, por entender que a **presunção** estabelecida pelo citado Ato Declaratório Interpretativo **não guarda compatibilidade** com as diretrizes do texto constitucional e da [Lei nº 8.212/1991](#), **por conta da ilegalidade de se presumir que o agente nocivo**, independentemente de sua dose de exposição ou das medidas de controle adotadas pelas empresas, daria direito à aposentadoria especial, em desalinho a determinação legal e constitucional no sentido de que a **aposentadoria especial** somente pode ser deferida aos trabalhadores que **comprovem real exposição ao agente químico prejudicial à saúde**.

7 – Em agosto de 2023, no processo nº [13136.720749/2021-16](#), por sete votos a um, a 1ª Turma da 3ª Câmara da 2ª Seção do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (CARF) **manteve a cobrança do adicional à contribuição previdenciária do RAT (Risco Ambiental de Trabalho)**.

Prevaleceu o entendimento de que ficou comprovada a exposição dos trabalhadores a agente nocivo **mesmo com a adoção de equipamentos de proteção individual (EPIs)** pela empresa.

No caso, a FCA Fiat Chrysler Automóveis Brasil foi autuada para o pagamento do adicional à contribuição do RAT após a Receita constatar que empregados estavam expostos a ruído acima do limite permitido, de 85 decibéis. Conforme o fisco, em razão da exposição, **os empregados tinham direito à aposentadoria especial com 25 (vinte e cinco) anos de contribuição**, o que obrigaria a empresa ao recolhimento.

O caso gerou discussão com relação à aplicação, ao caso concreto, das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, no julgamento do agravo em recurso extraordinário (ARE) 664335 ([Tema 555](#)).

Para a relatora, a conselheira Fernanda Melo Leal, a legislação já permitia a cobrança do adicional à contribuição do RAT **se comprovada a exposição a agente nocivo**, independentemente da decisão do STF e do Ato Declaratório Interpretativo 2/19.

8 – Como visto, a concessão da aposentadoria especial e a cobrança da contribuição adicional do SAT/RAT dependem da comprovação de que o trabalhador exerça suas atividades mediante exposição a agentes nocivos à saúde, conforme a relação contida no [Anexo IV](#) do Regulamento da Previdência Social ([Decreto nº 3.048/1999](#)), em limite superior ao de tolerância, quando há comprovado risco de causar prejuízos à saúde.

Em tal aspecto, a exposição deverá ocorrer de forma efetiva, quando as medidas de controle adotadas pela empresa não forem capazes de eliminar ou neutralizar a nocividade, e de forma permanente, não ocasional nem intermitente, no qual a exposição ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço.

Como é de conhecimento público as empresas não participam do processo contencioso relativo à concessão da aposentadoria especial. Equivocadamente, sem que seja possível a manifestação dos empregadores, muitos juízes têm presumido que a mera comprovação da exposição a determinados agentes nocivos, em limite superior ao de tolerância, basta para a concessão do benefício previdenciário ao trabalhador, independentemente da adoção de medidas de controle pela empresa.

Com isso, aposentadorias especiais têm sido concedidas, muitas vezes, de forma contrária às disposições legais e jurisprudência aplicáveis, especialmente em razão do [Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 2/2019](#), editado pela Receita Federal do Brasil, que impulsionou a cobrança da contribuição adicional SAT/RAT em relação ao agente nocivo benzeno (com foco em distribuidoras e postos de combustível) e em relação ao agente nocivo ruído (com foco principalmente nas indústrias), com a lavratura de autuações fiscais.

Quanto ao agente nocivo benzeno, há informações de que as autuações recuaram em decorrência da decisão proferida na Ação Anulatória, processo nº [1044497-38.2019.4.01.3400](#), ajuizada pela Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (FECOMBUSTÍVEIS), na qual foi suspensa a eficácia do [Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 2/2019](#), por conta de presumir que o agente nocivo, independentemente de sua dose de exposição ou das medidas de controle adotadas pelas empresas, daria direito à aposentadoria especial, em desacordo com a determinação legal e constitucional no sentido de que a aposentadoria especial somente pode ser deferida aos trabalhadores que comprovarem a real exposição ao agente químico prejudicial à saúde.

Já em relação ao agente nocivo ruído, há notícias de que muitas empresas vêm sendo autuadas sob o fundamento de que a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário com Agravo - [ARE nº 664.335](#), concluiu que a eventual eficácia do EPI não afastaria o direito à aposentadoria especial, especificamente para esse agente nocivo e, conseqüentemente, seria devida a contribuição adicional do SAT/RAT para os trabalhadores sujeitos à exposição habitual ao agente nocivo ruído, independentemente do uso e eficácia de equipamento de proteção individual - EPI.

No Manual de Aposentadoria Especial, aprovado pela [Resolução INSS nº 600/2017](#), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é enfático ao afirmar que o Recurso Extraordinário com Agravo - [ARE nº 664.335](#), do Supremo Tribunal Federal, “trouxe novo entendimento jurídico acerca da proteção individual em elidir [eliminar] os efeitos deletérios do agente nocivo ruído”, e “caso o segurado esteja exposto ao agente nocivo ruído acima dos limites de tolerância, a informação sobre o EPI não descaracterizará o enquadramento como atividade especial, independentemente do período laborado, desde que atendidas as demais exigências”.

Segundo o Manual de Aposentadoria Especial, para efeitos de aposentadoria especial, a regra geral é que os equipamentos de proteção individual (EPI) neutralizem a nocividade do agente, com exceção de: a) ruído for força do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo - [ARE nº 664.335](#); b) agentes biológicos; c) radiações ionizantes listadas no grupo I da Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos - LINACH, que constam no [Anexo IV](#) do Regulamento da Previdência Social ([Decreto nº 3.048/1999](#)) e; d) agentes químicos, listados no grupo I da Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos - LINACH, que constam no [Anexo IV](#) do Regulamento da Previdência Social ([Decreto nº 3.048/1999](#)).

Com base na atual interpretação do fisco, praticamente todas as indústrias serão obrigadas a recolher a contribuição adicional sobre o agente nocivo ruído independente da eficácia do equipamento de proteção individual - EPI, aumentando o encargo previdenciário para os empregadores e desestimulando o investimento em medidas de segurança no trabalho.

Quanto à questão, segundo especialistas, o posicionamento da Receita Federal do Brasil não tem refletido corretamente o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo - [ARE nº 664.335](#), visto que a própria Corte Suprema reconhece “que o tema em análise se sujeita à rápida evolução tecnológica”, e “portanto, a solução [...] preconizada deve ser compreendida como provisória, pois, se atualmente prevalece a compreensão de que não há neutralização completa da nocividade da exposição a ruído acima dos limites de tolerância, no futuro podem ser desenvolvidos equipamentos, treinamentos e sistemas de fiscalização que garantam a eliminação dos riscos à saúde do trabalhador”.

Portanto, a tese adotada pelo STF não pode ser considerada como irreversível, visto que a evolução da tecnologia dos EPIs poderá neutralizar ou mesmo atenuar o agente nocivo ruído aos limites de tolerância, ressaltando que a comprovação da eficácia do equipamento de proteção individual afasta o direito à aposentadoria especial.

Nesse aspecto, a demonstração da eficácia dos EPIs demanda a comprovação de sua entrega, utilização e substituição adequadas, assim como a comprovação de que reduzem a exposição dos trabalhadores aos níveis de tolerância, devendo ser rechaçada a presunção estabelecida no [Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 2/2019](#) da Receita Federal do Brasil.

Por conta de tais reflexões, percebe-se o quanto é necessário um debate sério e responsável sobre o assunto, com vistas, principalmente, na busca pela uniformidade de tratamento nos processos que envolvem a concessão da aposentadoria especial, e nos processos que envolvem a cobrança da contribuição adicional SAT/RAT, bem como na avaliação da eficácia das medidas de proteção adotadas pelas empresas, que, via de regra, objetivam concretamente a redução dos riscos inerentes ao trabalho e a promoção de um ambiente de trabalho saudável.

Importante destacar, por fim, que a efetiva execução de programas de saúde ocupacional por instituições com reconhecido trabalho de qualidade, como o [SESI](#), e a guarda da documentação de entrega de equipamentos de proteção individual (EPI), com a garantia do seu efetivo uso pelos trabalhadores, bem como a aquisição de equipamentos de qualidade tecnicamente comprovada, constituem medidas extremamente necessárias para a proteção jurídica da empresa e proteção efetiva da saúde dos empregados.

Marco Antonio Redinz

Advogado trabalhista, autor de livros, mestre em Ciências Jurídicas pela PUC/Rio, e Especialista de Relações do Trabalho da Findes

Fernando Otávio Campos da Silva

Presidente do Conselho Temático de Relações do Trabalho - CONSURT