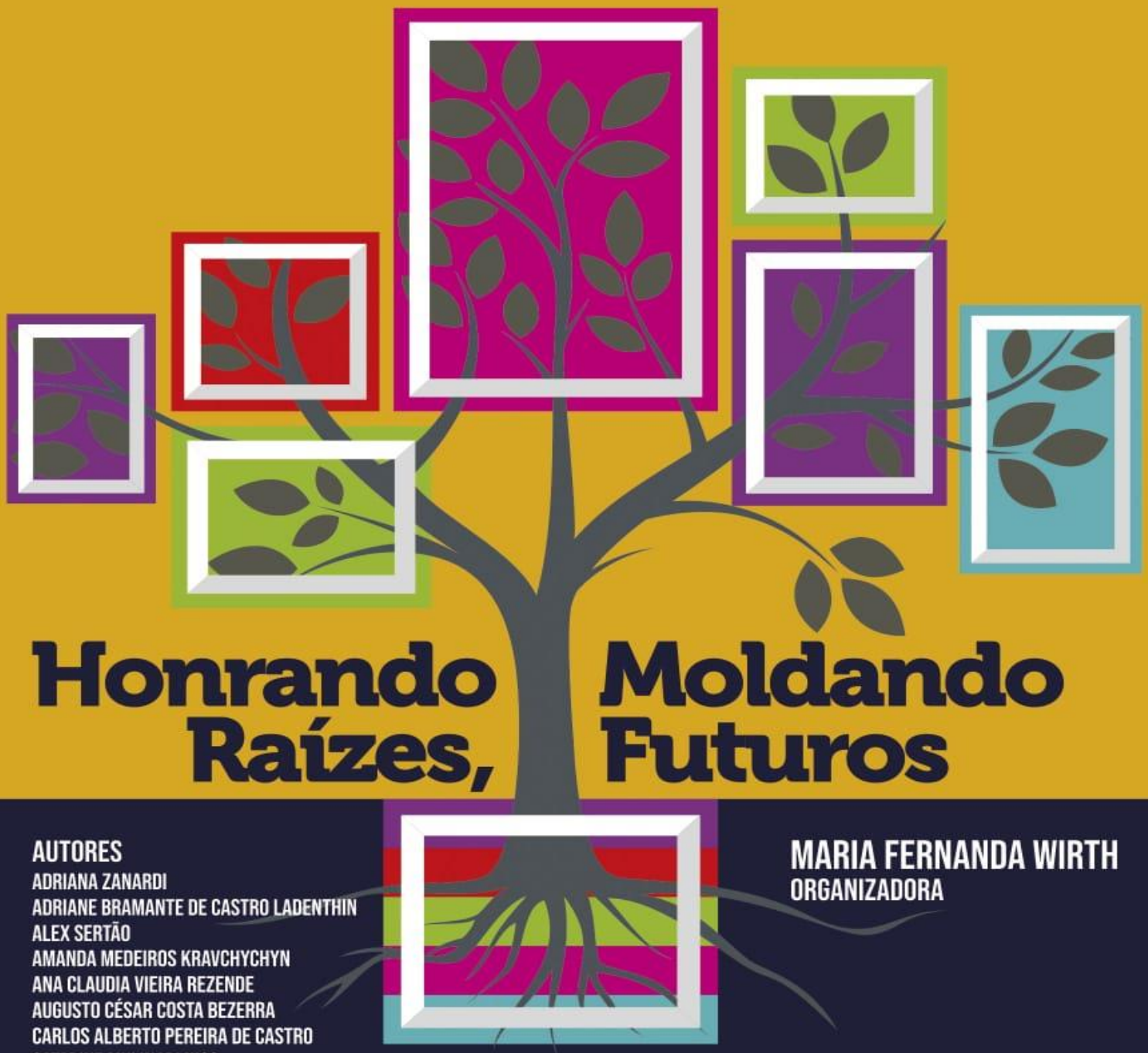


Honrando Raízes, Moldando Futuros

AUTORES

ADRIANA ZANARDI
ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ALEX SERTÃO
AMANDA MEDEIROS KRAVCHYCHYN
ANA CLAUDIA VIEIRA REZENDE
AUGUSTO CÉSAR COSTA BEZERRA
CARLOS ALBERTO PEREIRA DE CASTRO
CATARINE MULINARI NICO
CLECI MARIA DARTORA
DESSANO PLUM DE OLIVEIRA
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ELAINE MEDEIROS COELHO DE OLIVEIRA
FABIO LUCAS ALBUQUERQUE LIMA
FELIPE CAMILO DALL'ALBA
FERNANDO RUBIN
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
JAIR APARECIDO CARDOSO
JANE LUCIA WILHELM BERWANGER
JEAN SOARES MOREIRA
JOÃO BATISTA LAZZARI
JOÃO MARCELINO SOARES
JÚLIO MIRANDA GOMES XAVIER
LEONARDO ZICCARELLI RODRIGUES
MARCELLA MOREIRA BARBOSA HUNAS
MARIA EDUARDA THOMANN GALLO
MARIA FERNANDA WIRTH
MARIA INÊS DOS SANTOS
MARIA REGINA COUTO ULIANA
NAYANA LOUISE SAQUI PUPO
PEDRO PANNUTI
RENATA MIRA DA CRUZ PICANÇO
RODRIGO MONTEIRO PESSOA
SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA
SERGIO HENRIQUE SALVADOR
THEODORO VICENTE AGOSTINHO

MARIA FERNANDA WIRTH
ORGANIZADORA

20 Anos de uma Jornada Científica na Previdência e Assistência Social

IBDP20 anos
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

Conceito Atual

TABLE OF CONTENTS

Visão geral da obra
Prefácio
Parte I
20 Anos de História
O CONTEXTO HISTÓRICO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: DE 1988 ATÉ A CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)
20 ANOS E 20 ACONTECIMENTOS
ATUAÇÃO DO IBDP COMO AMIGO DA CORTE
ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO IBDP
PRODUÇÃO CIENTÍFICA DO IBDP: EXPANSÃO, IMPACTO E FUTURO
Parte II
Doutrina
QUESTÕES ATUAIS SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL
Adriane Bramante de Castro Ladenthin*
A PENSÃO VITALÍCIA DAS FILHAS DOS MILITARES
Alex Sertão*
A EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO TEMA 629 DO STJ E A IMPOSSIBILIDADE DA COISA JULGADA QUANDO PAUTADA EM AUSÊNCIA DE PROVAS
12Amanda Medeiros Kravchychyn*
LIMBO PREVIDENCIÁRIO: PERSPECTIVAS DE SOLUÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA E NA LEGISLAÇÃO
13Carlos Alberto Pereira de Castro*
14João Batista Lazzari**
DO AMPARO AO RETROCESSO DA ATIVIDADE PENOSA NOS ÚLTIMOS 20 ANOS
20Cleci Maria Dartora*
A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL: UMA CRÍTICA À LUZ DAS ANÁLISES DA FILÓSOFA E FEMINISTA WENDY BROWN
21Diego Henrique Schuster*
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL: A PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
76Fabio Lucas Albuquerque Lima*
A CONCILIAÇÃO NOS PROCESSOS JUDICIAIS PREVIDENCIÁRIOS
77Felipe Camilo Dall'Alba*
78Fernando Rubin**

OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO RECONHECIMENTO DO TEMPO EXERCIDO SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS E O EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DO TEMA
108Gisele Lemos Kravchychyn*
109Marcella Moreira Barbosa Hunas**
TEMA 629 DO STJ: A DISTÂNCIA ENTRE O TEXTO E A SUA APLICAÇÃO
124Jane Lucia Wilhelm Berwanger*
125Nayana Louise Saqui Pupo**
LENTES DE GÊNERO NO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO
Jean Soares Moreira*
A AVALIAÇÃO DE DEFICIÊNCIA PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS E ATUAIS DESAFIOS
162João Marcelino Soares*
163Maria Inês dos Santos**
A TIPOGRAFIA JURÍDICA COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA
178Júlio Miranda Gomes Xavier*
179Renata Mira da Cruz Picanço**
LIMBO JURÍDICO E OS AFASTAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS: LIMITES E AVANÇOS NA PROTEÇÃO SOCIAL
182Leonardo Ziccarelli Rodrigues*
183Pedro Pannuti**
PROTEÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA: A NECESSIDADE DA QUEBRA DO MODELO PREVIDENCIÁRIO VINCULADO À LABORALIDADE E A EXPERIÊNCIA DAS PENSÕES POR CONSUMO
204Rodrigo Monteiro Pessoa*
205Jair Aparecido Cardoso**
206Sebastião Sérgio da Silveira***
CRÍTICAS E REFLEXÕES DA AUTOMATIZAÇÃO COMO MEIO DE ACESSO AO PACOTE DE PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO INSS A PARTIR DO CENÁRIO DE ANALFABETISMO DIGITAL BRASILEIRO
221Dessano Plum de Oliveira*
222Sergio Henrique Salvador**
223Theodoro Vicente Agostinho***
Parte III
Prática Previdenciária – Perspectivas Funcionais
3 CONSELHOS PARA O ADVOGADO PREVIDENCIÁRIO
Ivan Kertzman
5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE
Catarine Mulinari Nico

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE ATIVIDADE ESPECIAL
Diego Cherulli
5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE COISA JULGADA EM APOSENTADORIA ESPECIAL
Diego Henrique Schuster
4 Julgados Essenciais sobre Aposentadorias Especiais no RPPS
Fernanda Spoto Angeli Veloso
5 Julgados Essenciais do Conselho de Recursos da Previdência Social
Gustavo Beirão
5 Julgados Essenciais sobre Pessoa com Deficiência
Janaína Derenevitz
5 Julgados Essenciais sobre Trabalhador Rural
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
5 Julgados Essenciais sobre Execução Judicial no Processo Previdenciário
Jean Soares Moreira
4 Julgados Importantes do Pleno do CRPS
Sergio Pimenta
5 Aspectos Fundamentais do CNIS
Maura Feliciano de Araújo
10 PASSOS PARA APLICAR O VISUAL LAW EM SUAS PEÇAS JURÍDICAS
Natália Donato
10 Dicas de Oratória para Advogados Previdenciários
Luis Henrique de S. e Silva
10 Conselhos ao Jovem Advogado (com um bônus especial)
Fernanda Helene


Honrando Raízes, Moldando Futuros
AUTORES
ADRIANA ZANARDI
ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN
ALEX SERTÃO
AMANDA MEDEIROS KRAVCHYCHYN
ANA CLAUDIA VIEIRA REZENDE
AUGUSTO CÉSAR COSTA BEZERRA
CARLOS ALBERTO PEREIRA DE CASTRO
CATARINE MULINARI NICO
CLECI MARIA DARTORA
DESSANO PLUM DE OLIVEIRA
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ELAINE MEDEIROS COELHO DE OLIVEIRA
FABIO LUCAS ALBUQUERQUE LIMA
FELIPE CAMILO DALL'ALBA
FERNANDO RUBIN
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
JAIR APARECIDO CARDOSO
JANE LUCIA WILHELM BERWANGER
JEAN SOARES MOREIRA
JOÃO BATISTA LAZZARI
JOÃO MARCELINO SOARES
JÚLIO MIRANDA GOMES XAVIER
LEONARDO ZICCARELLI RODRIGUES
MARCELLA MOREIRA BARBOSA HUNAS
MARIA EDUARDA THOMANN GALLO
MARIA FERNANDA WIRTH
MARIA INÊS DOS SANTOS
MARIA REGINA COUTO ULIANA
NAYANA LOUISE SAQUI PUPO
PEDRO PANNUTI
RENATA MIRA DA CRUZ PICANÇO
RODRIGO MONTEIRO PESSOA
SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA
SERGIO HENRIQUE SALVADOR
THEODORO VICENTE AGOSTINHO
MARIA FERNANDA WIRTH
ORGANIZADORA
20 Anos de uma Jornada Científica na Previdência e Assistência Social
IBDP20
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
Conceito Atual

HONRANDO RAÍZES, MOLDANDO FUTUROS

20 Anos de uma Jornada Científica na Previdência e Assistência Social

MARIA FERNANDA WIRTH

Organizadora

Adriana Zanardi
Adriane Bramante de Castro Ladenthin
Alex Sertão
Amanda Medeiros Kravchychyn
Ana Claudia Vieira Rezende
Augusto César Costa Bezerra
Carlos Alberto Pereira de Castro
Catarine Mulinari Nico
Cleci Maria Dartora
Dessano Plum de Oliveira
Diego Henrique Schuster
Elaine Medeiros Coelho de Oliveira
Fabio Lucas Albuquerque Lima
Felipe Camilo Dall'Alba
Fernando Rubin
Gisele Lemos Kravchychyn
Jair Aparecido Cardoso
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
Jean Soares Moreira
João Batista Lazzari
João Marcelino Soares
Júlio Miranda Gomes Xavier
Leonardo Ziccarelli Rodrigues
Marcella Moreira Barbosa Hunas
Maria Eduarda Thomann Gallo
Maria Fernanda Wirth
Maria Inês dos Santos
Maria Regina Couto Uliana
Nayana Louise Saqui Pupo
Pedro Pannuti
Renata Mira da Cruz Picanço
Rodrigo Monteiro Pessoa
Sebastião Sérgio da Silveira
Sergio Henrique Salvador
Theodoro Vicente Agostinho

IBDP 20 anos
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
Florianópolis
2024

Editora **CONCEITO ATUAL**

Editor Responsável
Lourdes Fernandes

Diagramação e revisão
Know-how Desenvolvimento Editorial

Capa
Jonny M. Prochnow

Imagem da capa: Freepik

Catalogação na Publicação: Bibliotecária Angela Schmidt da Rosa CRB-14/1171

H774
Honrando raízes, moldando futuros : 20 anos de uma jornada científica na previdência e assistência social / organizadora: Maria Fernanda Wirth. – 1. ed. – Florianópolis : Conceito Atual Editora, 2024.
4590KB.

E-book, no formato ePub, convertido do livro impresso.
ISBN 978-65-5812

1. Assistência social. 2. Direito previdenciário. 3. Seguridade social. 4. Direito. I. Wirth, Maria Fernanda.

CDU – 368.4:34

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.
A violação dos direitos autorais é punível como crime, previsto no Código Penal e na Lei de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

© Copyright 2024 Impresso no Brasil / Printed in Brazil.
Rua José Honório da Costa, 177 – Térreo
Palhoça/SC – CEP: 88130-420
Editorial: Fone (48) 99611 5911 – editora@conceitoatual.com
www.conceitoatual.com

Diretoria Executiva

Presidente de Honra: José Antonio Savaris
Presidente: Gisele Lemos Kravchychyn
Vice-Presidente: Rafaela Lopes de Melo Cosme
Secretário Geral: Augusto Cesar Almeida
Segunda Secretária: Ana Lucia Vianna de Oliveira
Tesoureira: Edmeire Aoki Sugeta
Segunda Tesoureira: Julinda da Silva

Diretoria Científica

Diretora: Maria Fernanda Wirth
Vice-Diretora: Fernanda Spoto Angeli Veloso

Adjuntos

Adriana Zanardi	Marcos Vinícius Espinola de Oliveira
Alberto Luiz Hanemann Bastos	Maria Eduarda Thomann Gallo
Alberto Rodrigo Patino Vargas	Maria Regina Couto Uliana
Alessandro Cardoso Faria	Melissa Folmann
Ana Claudia Vieira Rezende	Nivea Maria Santos Souto Maior
Andreia Lima Cerqueira de Hamburgo	Pablo Polese de Queiroz
Andressa dos Santos Milani	Patrícia Noll
Antonio Bazilio Floriani Neto	Renata Minetto Ferreira
Audrey Liss Giorgetti	Renata Raule Machado
Augusto César Costa Bezerra	Rodrigo Monteiro Pessoa
Aurelio Tomaz da Silva Briltes	Sandro Lucena Rosa
Bruna de Cássia Martos Yang	Thais Maria Riedel de Resende Zuba
Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira	Viviane Masotti
Catarine Mulinari Nico	Wânia Alice Ferreira Lima Campos
Heloisa Correa Meneses	Davi Henrique Melo Reino de Almeida
Jefferson Carvalho Galvão	Débora Gomes dos Santos Macedo
Jéssica Nunes Pinto	Elaine Medeiros Coelho de Oliveira
João Campiello Varella Neto	Elisa Teixeira de Faria
João Marcelino Soares	Erica Bareze dos Santos
Juan Pablo Couto de Carvalho	Felipe Camilo Dall'Alba
Juliana Alves de Lima Barros	Fernando Rubin
Juliane Penteado Santana	Flavia Danielle Santiago Lima
Karla Bianca Maranhão C. Montoni	Gabriel Jotta Vaz
Luiza Baleeiro Coelho Souza	Geraldine Mieko Franco de Almeida
Marcella Moreira Barbosa Hunas	Géssica Raíssa Cruvinel

VISÃO GERAL DA OBRA

Honrando Raízes, Moldando Futuros – 20 Anos de uma Jornada Científica na Previdência e Assistência Social é uma obra coletiva que celebra os 20 anos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), refletindo sobre o impacto transformador que o Instituto tem exercido no campo do Direito Previdenciário no Brasil. Fundado em 2004, o IBDP construiu uma trajetória de excelência, tanto na formação de especialistas quanto na defesa dos direitos sociais. Esta obra reúne alguns dos mais renomados juristas e especialistas da área, que, ao longo de suas páginas, compartilham análises profundas e atualizadas sobre os desafios e conquistas que moldaram a Previdência Social brasileira.

Ao longo de três partes, a obra oferece uma visão ampla e detalhada do passado, presente e futuro do Direito Previdenciário. A primeira parte, *20 Anos de História*, resgata a evolução do IBDP e do sistema previdenciário brasileiro desde a Constituição de 1988 até os dias atuais, destacando os principais marcos legislativos, judiciais e institucionais que transformaram o cenário social e jurídico do país.

Na segunda parte, *Doutrina*, os artigos aprofundam questões teóricas de grande relevância, trazendo reflexões críticas sobre os temas mais atuais e desafiadores do Direito Previdenciário. Escrita por especialistas de destaque, esta seção é uma fonte de consulta indispensável para operadores do Direito e acadêmicos que buscam compreender as nuances jurídicas, filosóficas e sociais da Previdência.

A terceira e última parte, *Prática Previdenciária – Perspectivas Funcionais*, inova ao trazer uma abordagem prática, com a análise de julgados e recomendações essenciais para o dia a dia dos profissionais da área. Este segmento é uma verdadeira ferramenta para advogados, juí-zes e servidores, oferecendo uma visão funcional e aplicável das decisões mais importantes que impactam diretamente o exercício da advocacia previdenciária.

Com esta obra, o IBDP não apenas celebra sua história, mas também reafirma seu compromisso com a promoção de um sistema previdenciário justo e eficiente, que garanta dignidade e proteção social a todos os brasileiros.

PREFÁCIO

Há momentos em nossa trajetória que não apenas celebram conquistas, mas nos convidam a olhar para o caminho percorrido, refletindo sobre os valores que sustentam essa jornada e as realizações que a definem. Neste contexto, comemoramos os 20 anos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), uma instituição que, ao longo de duas décadas, tem sido protagonista no estudo, desenvolvimento e prática do Direito Previdenciário no Brasil.

A trajetória do IBDP é marcada por importantes marcos jurídicos e transformações sociais profundas, sempre com o compromisso de fomentar o diálogo e a reflexão crítica entre juristas, advogados e profissionais da área. O IBDP tem sido uma entidade incansável na sua missão de promover um sistema previdenciário mais justo, eficiente e atento às necessidades da sociedade brasileira.

Nesta obra, celebramos não apenas a história do IBDP, mas também o papel que ele desempenha na construção de um pensamento jurídico que toca diretamente a vida de milhões de brasileiros. As contribuições aqui reunidas refletem a diversidade e a profundidade dos debates que permeiam o Direito Previdenciário, trazendo à tona os grandes desafios contemporâneos e as soluções que se desenham para o futuro. A relevância desta coletânea está em seu poder de transformar ideias em ações, de suscitar novas abordagens e de preparar o pensamento jurídico para os desafios que estão por vir.

Os artigos presentes nesta obra são frutos do empenho de grandes juristas, que com suas experiências e reflexões nos conduzem por um percurso intelectual instigante e necessário. Cada contribuição reflete não apenas o rigor técnico do Direito, mas também o compromisso com a humanidade e a cidadania. Esta coletânea é uma verdadeira teia de reflexões que, além de aprofundar o conhecimento técnico, ilumina os valores e os princípios que orientam o Direito Previdenciário no Brasil.

A todos os participantes, palestrantes e colaboradores que contribuí-ram para a realização desta obra, expressamos nosso mais sincero agradecimento. Esta coletânea, fruto de anos de dedicação e estudo, será, sem dúvida, uma referência fundamental para todos que buscam compreender e aprimorar o Direito Previdenciário. Que a leitura deste livro inspire novas ideias, promova o debate e continue a reverberar na construção de um sistema previdenciário mais equânime e efetivo.

José Antonio Savaris

Presidente de Honra do IBDP

SUMÁRIO

VISÃO GERAL DA OBRA

PREFÁCIO
José Antonio Savaris

Parte I
20 Anos de História

1. O CONTEXTO HISTÓRICO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: DE 1988 ATÉ A CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)

2. 20 ANOS E 20 ACONTECIMENTOS

3. ATUAÇÃO DO IBDP COMO AMIGO DA CORTE

4. ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO IBDP

5. PRODUÇÃO CIENTÍFICA DO IBDP: EXPANSÃO, IMPACTO E FUTURO
Autores dos capítulos 1 ao 5
Adriana Zanardi
Ana Claudia Vieira Rezende
Augusto César Costa Bezerra
Catarine Mulinari Nico
Elaine Medeiros Coelho de Oliveira
Maria Eduarda Thomann Gallo
Maria Fernanda Wirth
Maria Regina Couto Uliana

Parte II
Doutrina

1. QUESTÕES ATUAIS SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL
Adriane Bramante de Castro Ladenthin

2. A PENSÃO VITALÍCIA DAS FILHAS DOS MILITARES
Alex Sertão

3. A EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO TEMA 629 DO STJ E A IMPOSSIBILIDADE DA COISA JULGADA QUANDO PAUTADA EM AUSÊNCIA DE PROVAS
Amanda Medeiros Kravchychyn

4. LIMBO PREVIDENCIÁRIO: PERSPECTIVAS DE SOLUÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA E NA LEGISLAÇÃO
Carlos Alberto Pereira de Castro
João Batista Lazzari

5. DO AMPARO AO RETROCESSO DA ATIVIDADE PENOSA NOS ÚLTIMOS 20 ANOS
Cleci Maria Dartora

6. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL: UMA CRÍTICA À LUZ DAS ANÁLISES DA FILÓSOFA E FEMINISTA WENDY BROWN
Diego Henrique Schuster

7. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL: A PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
Fabio Lucas Albuquerque Lima

8. A CONCILIAÇÃO NOS PROCESSOS JUDICIAIS PREVIDENCIÁRIOS
Felipe Camilo Dall'Alba
Fernando Rubin

9. OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO RECONHECIMENTO DO TEMPO EXERCIDO SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS E O EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DO TEMA
Gisele Lemos Kravchychyn
Marcella Moreira Barbosa Hunas

10. TEMA 629 DO STJ: A DISTÂNCIA ENTRE O TEXTO E A SUA APLICAÇÃO
Jane Lucia Wilhelm Berwanger
Nayana Louise Saqui Pupo

11. LENTES DE GÊNERO NO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO
Jean Soares Moreira

12. A AVALIAÇÃO DE DEFICIÊNCIA PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS E ATUAIS DESAFIOS
João Marcelino Soares
Maria Inês dos Santos

13. A TIPOGRAFIA JURÍDICA COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA

Júlio Miranda Gomes Xavier

Renata Mira da Cruz Picanço

14. LIMBO JURÍDICO E OS AFASTAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS: LIMITES E AVANÇOS NA PROTEÇÃO SOCIAL

Leonardo Ziccarelli Rodrigues

Pedro Pannuti

15. PROTEÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA: A NECESSIDADE DA QUEBRA DO MODELO PREVIDENCIÁRIO VINCULADO À LABORALIDADE E A EXPERIÊNCIA DAS PENSÕES POR CONSUMO

Rodrigo Monteiro Pessoa

Jair Aparecido Cardoso

Sebastião Sérgio da Silveira

16. CRÍTICAS E REFLEXÕES DA AUTOMATIZAÇÃO COMO MEIO DE ACESSO AO PACOTE DE PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO INSS A PARTIR DO CENÁRIO DE ANALFABETISMO DIGITAL BRASILEIRO

Dessano Plum de Oliveira

Sergio Henrique Salvador

Theodoro Vicente Agostinho

Parte III
Prática Previdenciária – Perspectivas Funcionais

1. 3 CONSELHOS PARA O ADVOGADO PREVIDENCIÁRIO

Ivan Kertzman

2. 5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE

Catarine Mulinari Nico

3. 5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE ATIVIDADE ESPECIAL

Diego Cherulli

4. 5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE COISA JULGADA EM APOSENTADORIA ESPECIAL

Diego Henrique Schuster

5. 4 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE APOSENTADORIAS ESPECIAIS NO RPPS

Fernanda Spoto Angeli Veloso

6. 5 JULGADOS ESSENCIAIS DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Gustavo Beirão

7. 5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE PESSOA COM DEFICIÊNCIA
Janaína Derenevitz

8. 5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE TRABALHADOR RURAL
Jane Lucia Wilhelm Berwanger

9. 5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE EXECUÇÃO JUDICIAL NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO
Jean Soares Moreira

10. 4 JULGADOS IMPORTANTES DO PLENO DO CRPS
Sergio Pimenta

11. 5 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO CNIS
Maura Feliciano de Araújo

12. 10 PASSOS PARA APLICAR O VISUAL LAW EM SUAS PEÇAS JURÍDICAS
Natália Donato

13. 10 DICAS DE ORATÓRIA PARA ADVOGADOS PREVIDENCIÁRIOS
Luis Henrique de S. e Silva

14. 10 CONSELHOS AO JOVEM ADVOGADO (COM UM BÔNUS ESPECIAL)
Fernanda Helene

Parte I
20 ANOS DE HISTÓRIA

Olhando para os 20 anos de trajetória do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), é impossível não se emocionar com tudo o que foi construído ao longo dessas duas décadas. O que começou em um escritório modesto, em Pato Branco, com uma mesa improvisada e um telefone, hoje se transformou em uma entidade sólida e reconhecida nacionalmente, com sede em Curitiba, e uma estrutura que impacta a vida de milhares de profissionais do Direito Previdenciário todos os anos.

O crescimento do IBDP reflete não apenas em números, como os mais de 3 mil associados e eventos que reúnem quase 2 mil pessoas, mas principalmente na transformação que ele proporciona àqueles que se envolvem com a instituição. Desde advogados iniciantes, que muitas vezes atuavam sozinhos e inseguros, até desembargadores, juízes, servidores do INSS e advogados públicos, o IBDP se tornou uma referência, uma rede de apoio e um catalisador de mudanças. Ao longo desses anos, o IBDP ganhou voz ativa em espaços decisivos, sendo ouvido como Amigo da Corte no STF e STJ, participando das comissões do Senado e da Câmara e influenciando diretamente os debates que moldam o futuro do Direito Previdenciário e da assistência social no Brasil.

Esses 20 anos de história são, sem dúvida, um marco de conquistas, mas o IBDP está apenas começando. O instituto almeja estar cada vez mais presente nas mesas de discussão, não apenas no Brasil, mas também no cenário internacional, sendo reconhecido como um ator fundamental na construção de políticas públicas de assistência e previdência. A missão é clara: continuar transformando a vida dos profissionais do Direito Previdenciário e, mais ainda, influenciar positivamente a vida dos cidadãos que dependem da justiça social promovida por essas políticas. O futuro do IBDP é um caminho de expansão, onde o compromisso com a justiça e o bem-estar social permanece no centro de todas as ações.

1

O CONTEXTO HISTÓRICO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: DE 1988 ATÉ A CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)

O marco fundacional do Direito Previdenciário moderno no Brasil ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, um divisor de águas na proteção social do país. Reconhecida como a "Constituição Cidadã", a nova Carta Magna consolidou os direitos sociais como pilares fundamentais do Estado brasileiro, estabelecendo a Previdência Social como um dos eixos centrais da Seguridade Social. A partir desse momento, a Previdência se tornou um direito de todos os trabalhadores, regida pelos princípios de universalidade, solidariedade e justiça social.

Antes de 1988, o sistema previdenciário brasileiro era fragmentado e excludente, com cobertura limitada a categorias específicas de trabalhadores, como servidores públicos e assalariados urbanos, deixando amplas parcelas da população sem qualquer proteção. A Constituição de 1988 corrigiu esse quadro ao ampliar o acesso à Previdência Social para trabalhadores rurais, autônomos e informais, promovendo um salto qualitativo na inclusão social

A Previdência Social, nos termos constitucionais, passou a abranger três grandes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores da iniciativa privada e regulamentado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), voltado para servidores públicos; e o Regime de Previdência Complementar. Esses regimes consolidaram a proteção social, garantindo direitos como aposentadorias, pensões, auxílio-doença e outros benefícios assistenciais. Entretanto, o grande avanço do texto constitucional também trouxe desafios. O envelhecimento da população, a informalidade no mercado de trabalho e as pressões fiscais colocaram a sustentabilidade do sistema previdenciário no centro das discussões jurídicas e políticas nos anos seguintes.

Entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, o país enfrentou debates sobre a reforma da Previdência, que visavam ajustar o sistema a essas novas realidades. As reformas, implementadas em 1998 e 2003, trouxeram mudanças importantes nas regras de aposentadoria, introduzindo, por exemplo, o fator previdenciário e o aumento da idade mínima para aposentadoria. Essas reformas foram marcadas por intensos debates, que envolviam a necessidade de garantir a sustentabilidade fiscal do sistema sem prejudicar os direitos adquiridos pelos segurados.

Durante essas décadas, reformas previdenciárias profundas e contínuas tornaram-se necessárias para adaptar o sistema à evolução rápida da sociedade brasileira, que exigia

um sistema previdenciário mais eficiente e adequado à sua realidade. Embora as mudanças fossem estruturais, a sociedade, grande protagonista dessa transformação, teve pouca participação direta no processo, o que gerou desafios adicionais.

Entre os grandes marcos desse período, destacam-se as seguintes reformas constitucionais e legislativas:

- **Emenda Constitucional n. 3/1993**: Revisou os fundos de pensão e as regras de aposentadoria dos servidores públicos, criando novos critérios para sua concessão.
- **Emenda Constitucional n. 20/1998**: Introduziu mudanças significativas, como a substituição do conceito de "tempo de serviço" por "tempo de contribuição" e o estabelecimento de idades mínimas para aposentadoria. Essa emenda também criou o **fator previdenciário**, que passou a ajustar os benefícios de acordo com a expectativa de vida, incentivando uma permanência mais longa no mercado de trabalho antes da aposentadoria.
- **Lei n. 9.876/1999**: Regulamentou o **fator previdenciário**, consolidando a fórmula de cálculo que leva em conta a idade, o tempo de contribuição e a expectativa de vida do trabalhador. Esta lei incentivou o prolongamento do tempo de contribuição como forma de garantir benefícios mais elevados.
- **Emenda Constitucional n. 41/2003**: Trouxe importantes alterações no setor público, especialmente ao modificar o cálculo das aposentadorias com base na média das remunerações e ao instituir a cobrança de contribuição dos servidores inativos. Essas mudanças visavam equilibrar as contas públicas e garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Além das reformas constitucionais e legislativas, houve também avanços institucionais importantes, como a **criação dos Juizados Especiais Federais** pela Lei n. 10.259/2001, que democratizou o acesso à Justiça para muitos segurados que, anteriormente, enfrentavam um sistema processual mais complexo e menos acessível. Os Juizados Especiais Federais proporcionaram uma via mais rápida e menos burocrática para a solução de litígios previdenciários, marcando um grande avanço no acesso aos direitos sociais.

Ao longo desse período, a crescente complexidade das questões previdenciárias evidenciou a necessidade de uma especialização mais aprofundada dos profissionais da área. O sistema previdenciário brasileiro, com suas reformas e constantes mudanças, exigia uma formação específica e contínua para acompanhar as transformações legislativas e os novos desafios jurídicos. A falta de cursos e treinamentos especializados gerou uma demanda crescente por capacitação na área previdenciária.

Em resposta a essa necessidade, em 2002, foi criado o primeiro curso de pós-graduação em Direito Previdenciário no Brasil, um marco no ensino jurídico nacional, que buscava formar profissionais preparados para enfrentar as complexidades do sistema previdenciário. Este movimento culminou, em 22 de maio de 2004, na **fundação**

do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), um momento decisivo na história do Direito Previdenciário no país.

O IBDP foi criado com a missão de ser um fórum especializado para o estudo, o debate e a promoção do Direito Previdenciário, buscando enfrentar os desafios do sistema e promover a educação continuada dos profissionais da área. Ao longo dos anos, o IBDP consolidou-se como uma entidade de referência na pesquisa e na formação de especialistas, oferecendo cursos, eventos e congressos que contribuem para a evolução do conhecimento e para o aprimoramento das práticas jurídicas previdenciárias no Brasil.

Este cenário de mudanças, reformas e especialização foi fundamental para o amadurecimento do Direito Previdenciário no Brasil. A criação do IBDP representa a resposta a uma necessidade crescente de estudos aprofundados e debates qualificados sobre o tema, fornecendo um alicerce robusto para a evolução do sistema previdenciário e para a capacitação de novos profissionais. O Instituto tornou-se, desde então, um protagonista central na orientação e aprimoramento do Direito Previdenciário, promovendo a defesa de um sistema justo e eficiente, que esteja à altura das demandas da sociedade brasileira.

2

20 ANOS E 20 ACONTECIMENTOS

A história do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) se entrelaça profundamente com a evolução das políticas públicas de previdência e assistência social no Brasil. Desde sua criação, o IBDP tem atuado como protagonista e testemunha de grandes transformações no cenário previdenciário do país, participando ativamente dos debates legislativos, das reformas e na construção do conhecimento técnico e científico. Cada ano que passa, o Instituto não apenas acompanha, mas também influencia diretamente os rumos da previdência social, refletindo em sua trajetória as mudanças que marcaram as últimas duas décadas. Neste contexto, apresentamos 20 marcos históricos do IBDP e da previdência social, mostrando como o Instituto esteve presente nas principais transformações que moldaram o sistema previdenciário brasileiro.

- **2004 – Nasce o IBDP:** No dia 22 de maio de 2004, foi fundado o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), liderado pela Dra. Cleci Maria Dartora. O objetivo inicial era claro: criar um instituto dedicado ao estudo técnico e científico do direito previdenciário, sem pretensão de ser uma entidade de classe. Ainda naquele ano, foi promulgada a **Lei n. 10.999/2004**, que trouxe mudanças no cálculo de benefícios previdenciários, especialmente relacionados ao Índice de Reajuste do Salário Mínimo.
- **2005 – I Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário:** Nos dias 27 e 28 de outubro de 2005, o IBDP realizou o primeiro Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário em Curitiba. A **Lei n. 11.162/2005** também foi sancionada, instituindo o "Dia Nacional da Assistência Social".
- **2006 – Crescimento e Efervescência:** O ano de 2006 foi marcado por uma intensa agenda de cursos e reuniões acadêmicas, fortalecendo a base científica do IBDP. Nesse mesmo ano, as Dras. Jane Berwanger e Adriane Bramante se associavam ao IBDP, sem imaginar que em alguns anos seriam a maior liderança do instituto.
- **2007 – Nova Liderança e Congresso do Mercosul:** A Dra. Melissa Folmann assumiu a presidência do IBDP, e o instituto realizou o I Congresso do Mercosul de Direito Previdenciário. A **Lei n. 11.457/2007** criou a Super Receita, unificando a administração da arrecadação das contribuições para a Seguridade Social.
- **2008 – Crescimento do IBDP e Reforma Previdenciária:** O IV Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário reuniu 480 pessoas no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, era editada a **Lei n. 11.718/2008,** a qual trouxe uma regulamentação importante para a aposentadoria híbrida e os contornos de caracterização do segurado especial.

- **2009 – Expansão Científica:** Foi criada a Diretoria Científica do IBDP, um marco importante no fomento de estudos especializados. Nesse mesmo ano, o STJ e o STF julgaram os primeiros temas repetitivos.
- **2010 – Ferramentas e Capacitação:** O VI Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário foi realizado com grande sucesso. A **IN 45/2010** foi editada, tornando-se um dos maiores instrumentos de trabalho para os advogados previdenciaristas.
- **2011 – Nova Presidência e Avanços na Inclusão Social:** A Dra. Jane Berwanger assumiu a presidência do IBDP, no mesmo ano em que promulgada a **Lei n. 12.470/2011,** trazendo avanços significativos no Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência.
- **2012 – Expansão Internacional:** O IBDP realizou o VIII Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário e o III Congresso do Mercosul em Foz do Iguaçu, fortalecendo sua atuação internacional. No mesmo ano, a **Lei n. 12.618/2012** criou o regime de previdência complementar para servidores públicos federais.
- **2013 – Inclusão da Pessoa com Deficiência:** No ano em que a Dra. Gisele Kravchychyn se associa ao IBDP, também é publicada a **Lei Complementar n. 142/2013** trouxe importantes avanços na concessão de aposentadoria para pessoas com deficiência.
- **2014 – Reconhecimento Internacional:** O IBDP criou a Diretoria de Relações Internacionais, no mesmo em que se concretizava um grande avanço de proteção com a edição da **Lei n. 13.063/2014**, a qual isentou aposentados por invalidez com mais de 60 anos de realizar perícias.
- **2015 – Seminário Ibero-Americano:** O IBDP realizou o Seminário Ibero-Americano sobre Seguridade Social. No legislativo, foi promulgada a **Lei n. 13.183/2015** que instituiu a fórmula de pontos para a aposentadoria.
- **2016 – Anúncio de nova Reforma da Previdência:** Em um ano de grande movimentação política, o governo Temer enviou a maior proposta de reforma da seguridade social desde a Constituição de 1988. No mesmo ano, a Dra. Maria Fernanda Wirth passou a integrar a Diretoria Científica do instituto.
- **2017 – Adriane Bramante na Presidência:** Sob a presidência de Adriane Bramante, o IBDP continuou sua atuação ativa, enquanto a **Portaria n. 91/2017** trouxe novos modelos de atendimento digital no INSS. Nesse mesmo ano, o instituto recebia dois membros de peso: os Drs. Diego Schuster e André Bittencourt.
- **2018 – Novas Ferramentas Tecnológicas:** O lançamento do sistema de cálculos previdenciários SONPREV foi um marco para os associados do IBDP. O **Meu INSS** passou a ser o principal canal de atendimento do INSS.
- **2019 – A PEC da Reforma:** O IBDP participou ativamente dos debates sobre a PEC 06/2019, foram dezenas de audiências públicas, eventos, debates, para discutir os riscos sociais envolvidos. No fim do ano foi publicada a **EC n. 103/2019**,

trazendo mudanças mais profundas no sistema previdenciário desde a Constituição de 1988.

- **2020 – Pandemia e Vademecum Previdenciário:** O IBDP adaptou-se rapidamente à pandemia de Covid-19, lançando o **Vademecum Previdenciário** para auxiliar os profissionais durante a crise sanitária. Foi um ano de intensas alterações, destacando a profunda alteração realizada no Regulamento da Previdência Social, por meio do **Decreto n. 10.410/2020**, a despeito da ausência de alteração no texto da Lei de Benefícios.
- **2021 – Honorários Periciais e Sessões no Senado:** O IBDP participou de sessões no Congresso para discutir o pagamento de honorários periciais. A **Lei n. 14.176/2021** alterou o critério de renda para o BPC, ao mesmo tempo em que a **Lei n. 14.131/2021**, aprimorou a análise documental dos benefícios por incapacidade, iniciada com a Lei n. 13.982/2020.
- **2022 – Cartilha de Educação Previdenciária:** O IBDP lançou uma cartilha educativa para disseminar os direitos e deveres previdenciários, denotando sua preocupação com a efetividade do Direito Previdenciário para a sociedade. No mesmo ano, o INSS apresentava a **IN 128/2022,** por meio da qual atualizou critérios administrativos para a concessão de benefícios à luz da EC n. 103/2019.
- **2023 – Marco Histórico:** O IBDP realizou o maior congresso de sua história, com 1800 participantes, trazendo um novo paradigma do instituto: firmar-se como o maior espaço de debate do Direito Previdenciário do país. Ao mesmo tempo, o Congresso também trazia avanços às políticas de proteção, ao edita a **Lei n. 14.717/2023** que trouxe inédita proteção aos órfãos de feminicídio.
- **2024 – Seminário Internacional e 20 Anos de Conquistas:** Gisele Lemos Kravchychyn assume a presidência do IBDP, que celebra 20 anos de atuação com um seminário internacional em Nova York, consolidando sua presença no cenário global. O ano é marcado por poucas alterações legislativas e administrativas, mas o discurso de uma nova reforma começa a ganhar espaço.

3

ATUAÇÃO DO IBDP COMO AMIGO DA CORTE

A atuação do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) como ***amicus curiae*** é uma das contribuições mais relevantes para o aprimoramento do Direito Previdenciário no Brasil. Desde sua criação formal, por meio da Resolução 17, de 09 de outubro de 2013, o IBDP tem assumido um papel de destaque nos debates e julgamentos que envolvem temas de repercussão geral, seja no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), na Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) ou em outros tribunais. Sua atuação como "amigo da corte" se dá por meio da apresentação de memoriais, pareceres técnicos e sustentações orais que visam contribuir para o entendimento correto das normas previdenciárias e para a proteção dos segurados, em especial os mais vulneráveis. Ao longo dos anos, o IBDP consolidou-se como um interlocutor qualificado e respeitado pelos tribunais, destacando-se pela profundidade e rigor técnico de suas intervenções.

Como destaca o Instituto, **"o IBDP não tem paixões e não defende classes, é imparcial e fala sobre diversas carreiras jurídicas que integram o Instituto"**, reforçando seu compromisso com a pluralidade e o debate técnico qualificado. Ao longo dos anos, o IBDP tem sido um parceiro essencial dos Tribunais Superiores e Turma Nacional de Uniformização, contribuindo para decisões mais alinhadas aos princípios jurídicos que permeiam as matérias de seguridade social.

O início dessa trajetória ocorreu em 2013, quando o IBDP, pela primeira vez, foi admitido como ***amicus curiae*** no **Recurso Extraordinário 631.240**, que deu origem ao **Tema 350** de repercussão geral no STF. Nessa ocasião, discutia-se a exigência de prévio requerimento administrativo para a concessão de benefícios previdenciários, questão decisiva para o acesso dos segurados à Justiça. A inclusão do Instituto foi deferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso em 06 de agosto de 2014, e sua contribuição foi fundamental para o desfecho favorável aos segurados. A tese firmada pelo STF, com grande influência dos argumentos apresentados pelo IBDP, estabeleceu que, embora o prévio requerimento administrativo fosse necessário, essa exigência não deveria prevalecer em situações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) reiteradamente negava o direito postulado. O Instituto argumentou que a recusa sistemática do INSS deveria ser considerada como uma negativa tácita, permitindo que os segurados recorressem diretamente ao Judiciário. Esse entendimento trouxe uma mudança substancial na jurisprudência e garantiu maior celeridade e acesso à Justiça para milhares de segurados.

O impacto da atuação do IBDP nesse caso foi amplamente reconhecido pelos ministros da Suprema Corte. O Ministro Marco Aurélio Mello, em sua manifestação, fez

questão de citar expressamente a importância da intervenção do Instituto: "Presidente, ouvi com muita atenção a defesa feita pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. A advogada, que já assomou à tribuna, talvez para prestar algum esclarecimento, ressaltou aspecto interessantíssimo que bem revela a preocupação com a parte mais fraca da relação jurídica – não com a autarquia, não com o Estado gênero – do constituinte de 1988. Refiro-me à exceção à regra segundo a qual as ações contra as autarquias federais devem ser ajuizadas na Justiça Federal. Para viabilizar-se à exaustão o exercício do direito de defesa por parte dos beneficiários da Previdência, excepcionou-se, mediante parágrafo incluído no artigo 109, a regra alusiva à competência". Essa citação demonstra como o IBDP conseguiu influenciar positivamente o julgamento e sensibilizar a Corte para as peculiaridades da relação jurídica entre o INSS e os segurados.

Ao longo dos anos, a atuação do IBDP como ***amicus curiae*** se expandiu, tanto em quantidade quanto em complexidade. Desde então, o Instituto participou ativamente de 59 casos de repercussão geral no STF e em mais de 50 representativos de controvérsia na TNU, além de outros tribunais. Cada um desses casos representou uma oportunidade para o Instituto defender os direitos dos segurados e contribuir para a construção de uma jurisprudência previdenciária mais justa e equitativa.

Outro exemplo emblemático da atuação do IBDP foi no **Tema 555 do STF**, que discutia o direito à aposentadoria especial e a eficácia dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI). Nesse processo, o IBDP, representado por Gisele Lemos Kravchychyn, defendeu a tese de que, embora o EPI pudesse neutralizar a exposição a certos agentes nocivos, ele não deveria ser considerado eficaz em casos de exposição a ruído excessivo, que é um agente insalubre por natureza. O STF, acolhendo os argumentos do Instituto, firmou a tese de que o uso de EPI não descaracteriza o tempo especial para fins de aposentadoria, especialmente quando se trata de exposição a ruídos acima dos limites legais de tolerância. Esse entendimento beneficiou milhares de trabalhadores que, de outra forma, teriam seu direito à aposentadoria especial negado. A atuação do IBDP nesse caso foi determinante para a fixação de uma jurisprudência mais protetiva e sensível às realidades dos trabalhadores expostos a condições insalubres.

A relevância do Instituto também foi destacada em casos como o **Tema 1072 do STF**, que tratou do direito à licença-maternidade para a mãe não gestante em uniões homoafetivas. Nesse caso, o IBDP, representado por uma equipe composta por Gisele Lemos Kravchychyn, Anderson de Tomasi Ribeiro e Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, atuou de forma brilhante para garantir que os direitos previdenciários e sociais das famílias homoafetivas fossem reconhecidos em igualdade de condições com as famílias heterossexuais. A tese firmada pelo STF, acolhendo os argumentos do Instituto, representou um avanço significativo na ampliação dos direitos previdenciários e na promoção da igualdade de direitos, reforçando o compromisso do IBDP com a defesa dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

O trabalho do IBDP não se limitou ao STF. Na **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU)**, o Instituto também desempenhou um papel de

extrema relevância em diversos julgamentos, como no **Tema 301**, que tratava do cômputo de tempo de trabalho rural intercalado. Nesse processo, o IBDP argumentou que o afastamento temporário das atividades rurais, por exercer atividades urbanas, não deveria prejudicar o direito dos segurados à aposentadoria por idade rural. A tese defendida pelo Instituto foi integralmente acolhida pela TNU, que reconheceu a possibilidade de cômputo de períodos intercalados, garantindo, assim, maior proteção aos trabalhadores rurais. Em sua decisão, a TNU citou expressamente os argumentos do IBDP, ressaltando a importância de se considerar a realidade socioeconômica desses trabalhadores e a necessidade de uma interpretação mais inclusiva das normas previdenciárias.

Outro destaque foi o **Tema 300 da TNU**, que discutiu a situação do "limbo previdenciário" – situação em que o trabalhador é considerado apto pelo INSS, mas incapacitado pelo empregador. O IBDP, mais uma vez, teve uma atuação exemplar, defendendo que, durante esse período, o trabalhador deveria manter sua qualidade de segurado, uma vez que o vínculo empregatício continuava em vigor, mesmo que o empregador se recusasse a permitir o retorno ao trabalho. A TNU acolheu a tese do IBDP, garantindo a proteção previdenciária dos trabalhadores durante esse período delicado. O Instituto foi expressamente citado no acórdão, sendo reconhecido pela sua contribuição técnica e jurídica para o desfecho favorável aos segurados.

No **Tema 208 da TNU**, o IBDP defendeu a validade do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) como prova para a concessão de aposentadoria especial, mesmo quando o laudo técnico não fosse contemporâneo ao período trabalhado, desde que as condições laborais permanecessem inalteradas. O Instituto argumentou que a exigência de laudos contemporâneos muitas vezes prejudicava os segurados, pois as empresas raramente mantinham esses documentos atualizados de forma regular. A TNU acolheu a tese defendida pelo IBDP, que foi novamente citado expressamente no acórdão, reconhecendo a importância de sua intervenção para a proteção dos direitos dos trabalhadores expostos a condições especiais.

No **Tema 288 da TNU**, o IBDP atuou em um contexto extraordinário, em razão da pandemia de Covid-19, defendendo a possibilidade de concessão de benefícios por incapacidade sem a necessidade de perícia presencial, desde que fossem apresentados documentos médicos suficientes para a formação da convicção do juiz. Essa tese foi determinante para garantir a continuidade da proteção previdenciária durante a crise sanitária, evitando que milhares de segurados ficassem desprotegidos. A TNU acolheu integralmente os argumentos do IBDP, reconhecendo que a impossibilidade de realização de perícias presenciais não deveria impedir a concessão de benefícios por incapacidade. Mais uma vez, o Instituto foi citado no acórdão, sendo reconhecido por sua atuação em defesa dos direitos dos segurados em situações de vulnerabilidade extrema.

No **Tema 283 da TNU**, o IBDP trouxe uma contribuição técnica fundamental ao distinguir entre a coisa julgada administrativa e a judicial, argumentando que a coisa julgada administrativa não poderia impedir a revisão de atos administrativos

irregulares. Essa tese foi acolhida pela TNU, que ressaltou a importância da argumentação apresentada pelo Instituto, reconhecendo que a manutenção de atos administrativos irregulares em virtude de uma suposta coisa julgada administrativa comprometeria o direito fundamental à revisão judicial. O Instituto foi citado expressamente no acórdão, sendo elogiado por sua clareza e precisão técnica.

Esses são apenas alguns exemplos da extensa e relevante atuação do IBDP como ***amicus curiae*** em casos de grande repercussão. Ao longo dos anos, o Instituto consolidou-se como uma das vozes mais respeitadas e qualificadas no campo do Direito Previdenciário, sendo constantemente chamado a se manifestar em processos que impactam diretamente a vida de milhões de brasileiros. Com sua atuação técnica, ética e comprometida com a justiça social, o IBDP tem contribuído de forma decisiva para a construção de uma jurisprudência previdenciária mais inclusiva, protetiva e em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

1. ATUAÇÃO NO STJ

No STJ, o IBDP já participou de **111 processos**, nos quais figurou como ***amicus curiae***, envolvendo recursos especiais afetados como repetitivos, pedidos de uniformização oriundos da Turma Nacional de Uniformização (TNU), além de recursos especiais interpostos em face de acórdãos proferidos em Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nos Tribunais Regionais Federais (TRFs).

Entre os temas mais relevantes no STJ, destacam-se:

- **Tema 982**: Discussão sobre o adicional de 25% às aposentadorias voluntárias.
- **Tema 1007**: Debate sobre os critérios de concessão da aposentadoria híbrida.
- **Tema 998**: Abordagem sobre o direito à contagem de tempo especial do período de gozo de benefício por incapacidade não acidentário.
- **Tema 1031**: Questões relativas ao reconhecimento da atividade de vigilante como tempo especial.
- **Tema 1070**: Cálculo de benefício na hipótese de exercício de atividades concomitantes.
- **Tema 1018**: Discussão sobre o direito do beneficiário de, em fase de cumprimento de sentença, receber parcelas pretéritas de benefício concedido judicialmente até a data inicial de benefício concedido administrativamente pelo INSS.

Outros temas importantes incluem os de número **1188, 1140, 1207, 1115, 1117, 1103, 1083, 1017, 1053, 862, 1005, 1064, 1057, 1050, 979, 1011, 975, 1013, 999, 998, 995, 907, 609, 732, 640, 694, 1124**, além de **Pedidos de Uniformização de Interpretação de Lei (PUIL)** como o **PUIL 293**, **Petição 10679** e **Petição 10262**.

2. ATUAÇÃO NO STF

No **Supremo Tribunal Federal (STF)**, o IBDP também tem uma atuação expressiva, figurando como ***amicus curiae*** em **89 processos**, que incluem recursos extraordinários

repetitivos, recursos extraordinários em face de acórdãos da Turma Nacional de Uniformização (TNU), além de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs).

Entre os temas de maior destaque no STF, estão:

- **Tema 942**: Discussão sobre a aplicação das regras do regime geral de previdência social para a averbação do tempo de serviço prestado em atividades exercidas sob condições especiais, nocivas à saúde ou à integridade física de servidor público, com conversão do tempo especial em comum, mediante contagem diferenciada.
- **Tema 555**: Questão acerca da possibilidade de o fornecimento de Equipamento de Proteção Individual (EPI) descaracterizar o tempo de serviço especial para aposentadoria.
- **Tema 1102**: Debate sobre o direito à seleção da regra definitiva do art. 29 da Lei n. 8.213/1991 em detrimento da regra de transição do art. 3º da Lei n. 9.876/1999.
- **Tema 350**: Análise da necessidade de prévia formulação administrativa como requisito para caracterização do interesse de agir.
- **Tema 100**: Possibilidade de desfazimento da coisa julgada no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Além desses, o IBDP atuou em julgamentos de grande relevância, como os **Temas 1300, 1271, 1283, 1226, 1225, 1224, 1222, 1209, 1233, 1104, 1071, 985, 1019, 1072, 1095, 1206, 942, 968, 900, 754, 526, 542, 709, 632, 599, 555, 503, 457, 616, 445, 313, 293, 359, 160, 173, 277**, entre outros.

No âmbito das **ADPFs** e **ADIs**, destacam-se as ações: **ADPF 1025**, **ADI 7092, ADI 7064, ADI 7051, ADI 6096, ADI 6254, ADI 6255, ADI 6309, ADI 6367, ADI 2111, ADI 5083, ADI 4878**.

3. ATUAÇÃO NOS TRFS E TNU

Além do STF e STJ, o IBDP também tem forte atuação nos **Tribunais Regionais Federais (TRFs)**, especialmente em julgamentos de **Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)**, e na **Turma Nacional de Uniformização (TNU)**, contribuindo em **dezenas de julgados** que impactam diretamente a interpretação das normas previdenciárias em nível nacional.

Essa atuação abrangente reflete o compromisso do IBDP em fornecer análises técnicas e imparciais que garantam a evolução do Direito Previdenciário, promovendo uma jurisprudência coerente e alinhada com os princípios constitucionais. A influência do Instituto nas decisões judiciais de grande relevância é um marco no fortalecimento dos direitos previdenciários e na sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

A admissão do IBDP como ***amicus curiae*** em diversas cortes superiores, como o STF, STJ, TRFs e TNU, evidencia o seu reconhecimento como uma entidade científica imparcial, comprometida com a interpretação técnica e justa das normas previdenciárias. O Instituto não representa interesses de grupos específicos, mas sim, dedica-se a assegurar que a melhor interpretação das leis previdenciárias seja adotada,

sempre alinhada à ciência jurídica que regula a matéria. Esse papel reafirma o compromisso científico e ético do IBDP, consolidando sua missão de contribuir para o aperfeiçoamento do Direito Previdenciário e para a justiça social no Brasil.

4

ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO IBDP

O compromisso do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) com a defesa da justiça social e a garantia dos direitos previdenciá-rios não se limita ao campo acadêmico e à produção científica. Desde a sua criação, o IBDP tem desempenhado um papel fundamental na atua-ção legislativa, sendo um interlocutor técnico de relevância nas discussões que envolvem a reformulação e o aprimoramento das políticas públicas de previdência e assistência social. A criação da Diretoria Parlamentar do IBDP, responsável por coordenar essa atuação, aconteceu em 2013, e desde então, o Instituto tem sido um dos principais atores nas discussões e deliberações legislativas, sempre em defesa dos direitos dos segurados e da proteção social.

Durante o ano de 2016, o cenário previdenciário brasileiro enfrentou uma de suas mais importantes discussões legislativas. O Governo Federal iniciou os debates sobre uma proposta de reforma da previdência, que culminaria na apresentação da PEC 287/2016. No dia 31 de maio de 2016, foi lançada a Frente Parlamentar Mista de Defesa da Previdência Social, que, junto à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), passou a realizar seminários, congressos e audiências públicas para discutir o tema. O IBDP, representado por seus especialistas, participou ativamente de cada uma dessas discussões, destacando-se na luta pela transparência e justiça nas alterações previdenciárias.

No dia 05 de dezembro de 2016, o Poder Executivo apresentou oficialmente a PEC 287/2016 ao Congresso Nacional, uma proposta de reforma que alteraria significativamente o sistema previdenciário brasileiro. Logo nos primeiros momentos, especialistas do IBDP, como o Diretor Parlamentar Diego Cherulli, marcaram presença em reuniões e audiências públicas, buscando apresentar estudos técnicos e colaborar com a formulação de propostas alternativas. Mesmo diante de resistência, o Instituto teve papel decisivo ao postergar a votação da PEC, promovendo a prorrogação da leitura e voto por duas seções subsequentes, o que foi indispensável para ampliar o debate.

Momentos marcantes dessa participação incluem a atuação do IBDP durante a votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Especialistas do Instituto, como Diego Cherulli e Emerson Lemes, foram impedidos de participar da votação, mas, com a intervenção do Conselho Federal da OAB, representado por Claudio Lamachia, conseguiram garantir sua presença. A votação, iniciada às 22 horas, adentrou a madrugada, sendo finalizada às 3 horas, sempre com o acompanhamento vigilante dos representantes do IBDP. A PEC foi aprovada pela CCJC, mas o Instituto permaneceu presente nas discussões, reafirmando sua posição técnica.

Outro momento de grande relevância ocorreu em 26 de abril de 2017, com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal para

discutir a saúde financeira da previdência. O IBDP, mais uma vez, se destacou ao fornecer subsídios técnicos e realizar a análise de documentos para auxiliar nas audiências públicas. O resultado da CPI foi contundente: concluiu-se que não havia déficit no Regime Geral da Previdência Social, contrariando a principal justificativa usada pelo Governo para propor a reforma.

Mesmo com o cessar da tramitação legislativa da PEC 287/2016 em 10 de maio de 2017, o IBDP não deixou de participar das discussões sobre o tema. Convidado para audiências públicas e debates em diversas instâncias, o Instituto continuou sua atuação firme, trazendo esclarecimentos necessários à população e aos legisladores sobre os impactos das propostas de reforma.

Em fevereiro de 2019, o Poder Executivo apresentou uma nova proposta de reforma da previdência, a PEC 6/2019. A atuação do IBDP intensificou-se ainda mais. Ao lado de outros institutos, como o IBDPrev, IAPE e IEPREV, o Instituto discutiu amplamente a inconstitucionalidade da nova PEC e elaborou estudos técnicos que foram amplamente divulgados. Esses esforços resultaram na apresentação de uma emenda modificativa, a de número 69/2019, que contou com a assinatura de 179 deputados, mais do que o necessário para sua aceitação pela Comissão Especial.

No dia 20 de agosto de 2019, a presidente do IBDP, Adriane Bramante de Castro Ladenthin, participou de uma audiência pública organizada pela CDH, em que apresentou argumentos técnicos sobre as aposentadorias especiais e pensões por morte, dois pontos que sofreriam alterações significativas com a PEC 6/2019. A atuação de Adriane Bramante foi pontual para expor os prejuízos que a reforma traria aos segurados, mantendo sempre a defesa de um sistema previdenciário justo e equilibrado.

Ao longo desses anos, o IBDP consolidou-se como uma das principais vozes no cenário legislativo brasileiro, sendo reconhecido por sua capacidade técnica e sua atuação comprometida com a defesa dos direitos previdenciários. Seja no acompanhamento de CPIs, na elaboração de emendas ou na participação em audiências públicas, o Instituto reafirma sua missão de garantir que o sistema de previdência e assistência social do Brasil continue a proteger aqueles que mais precisam.

5

PRODUÇÃO CIENTÍFICA DO IBDP: EXPANSÃO, IMPACTO E FUTURO

A produção científica sempre esteve no cerne das atividades do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), sendo um dos pilares fundamentais para a promoção do estudo e do aprimoramento das práticas e legislações previdenciárias no Brasil. A atuação científica do IBDP abrange desde a publicação de obras técnicas e a curadoria de eventos acadêmicos até a disseminação de conhecimento em simpósios regionais e a produção de notas técnicas que auxiliam tanto o legislativo quanto o judiciário em suas decisões sobre temas previdenciários.

1. SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO DA *REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO*

Um dos maiores legados do IBDP no campo acadêmico foi a criação e a supervisão da *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, em parceria com a Lex Magister. A revista, que conta com um conselho editorial formado pelos mais renomados especialistas em previdência social, consolidou-se como uma referência na área. Em outubro de 2024, chegou em sua 81ª edição, reunindo mais de 800 artigos publicados. Um marco na consolidação das balizas doutrinárias da ciência jurídica Direito Previdenciário.

A revista é um espaço onde debates acadêmicos encontram-se com as demandas práticas do Direito Previdenciário, proporcionando análises de temas complexos que vão além da simples interpretação da legislação. Ao longo de sua trajetória, a revista publicou inúmeros artigos científicos que, mais do que enriquecer a academia, impactaram diretamente a formulação de políticas públicas e a jurisprudência nos tribunais superiores, como o STF e o STJ.

A participação ativa do IBDP na curadoria dos temas e na composição do corpo editorial da revista reflete o compromisso da instituição com a excelência acadêmica. Através da *Revista Brasileira de Direito Previden-ciário*, o IBDP não apenas promove a atualização constante de profissionais do Direito, mas também fomenta o debate acadêmico sobre as principais questões que envolvem a Seguridade Social no Brasil. Esse espaço de diálogo acadêmico tem sido fundamental para o desenvolvimento de novas teses e para a consolidação de uma doutrina previdenciária robusta.

2. PRODUÇÃO DE NOTAS TÉCNICAS: UM DIÁLOGO COM AS INSTITUIÇÕES

Outra vertente da produção científica do IBDP que merece destaque é a produção de notas técnicas. Estas notas são elaboradas a partir de rigorosas análises técnicas sobre atos legislativos, judiciais e administrativos relacionados à Previdência Social e à Assistência Social no Brasil. O IBDP tem sido chamado a opinar em momentos determinantes de reformas legislativas, mudanças administrativas e em julgamentos de grande relevância no STF, STJ e TNU.

As notas técnicas produzidas pelo IBDP têm sido frequentemente utilizadas como base para decisões jurídicas, pareceres legislativos e posicionamentos de entidades. Com uma abordagem técnica e imparcial, o Instituto tem se destacado por apresentar soluções concretas para questões previdenciárias complexas, colaborando ativamente para a construção de uma legislação mais justa e eficiente. O rigor técnico e a profundidade das análises feitas pelo IBDP nas suas notas conferem credibilidade e respeito entre os operadores do Direito e os legisladores.

No ano de 2024, essa atividade ganhou um marco importante, foi publicado o Manual de Notas Técnicas do IBDP, refletindo o compromisso com a pesquisa do instituto e aprofundamento do estudo do Direito Previdenciário. O objetivo do manual é manter um padrão de excelência e rigor científico em suas publicações e atividades, assegurando que as notas técnicas reflitam precisão e integridade científica, sendo fundamentais para refletir a consistência e a qualidade do trabalho de todas as diretorias e para servirem como referências confiáveis no campo jurídico e na formulação de políticas públicas.

A adoção de um manual padronizado, contribui para manter e elevar o padrão de excelência do IBDP, garantindo que as informações divulgadas estejam alinhadas com os mais altos critérios de clareza e profissionalismo. A padronização de documentos não só facilita a produção acurada e rápida, mas também reforça a missão do instituto de ser uma referência em direito previdenciário no Brasil.

3. CONGRESSOS E SIMPÓSIOS: DIFUNDINDO O CONHECIMENTO PELO BRASIL

O Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, atualmente em sua XVIII edição, é um dos maiores eventos promovidos pelo IBDP. Ao longo dos anos, esse evento reuniu milhares de profissionais, acadêmicos e especialistas, consolidando-se como o principal fórum de debate sobre as questões previdenciárias no Brasil. Além de ser um espaço para a discussão de teses e de novas interpretações sobre o Direito Previdenciário, o congresso tem um papel fundamental na formação continuada dos profissionais da área.

A elaboração do Congresso Nacional reflete a pluralidade do instituto, reunindo, entre suas centenas de palestrantes, membros do Poder Judiciário, advogados públicos, servidores do INSS, servidores da Justiça, membros da Defensoria Pública e advogados privados. Essa presença de acadêmicos e profissionais altamente respeitados agrega valor inestimável ao IBDP, fortalecendo a autoridade e o rigor acadêmico de suas iniciativas e publicações.

O Congresso Nacional é o momento do ano em que se materializa o objetivo institucional mais importante da instituição: **promover o estudo e a evolução do direito previdenciário e assistencial sob uma perspectiva rigorosamente científica, assegurando uma abordagem imparcial e focada na excelência acadêmica, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento equilibrado e sustentável das políticas sociais no Brasil.**

O objetivo do IBPD é avançar cada vez mais com esses eventos, para ser reconhecida nacional e internacionalmente como uma instituição de excelência e referência em direito previdenciário, fornecendo subsídios fundamentais para o Judiciário, informando a população e influenciando decisivamente na criação de políticas públicas efetivas e justas na área de previdência e assistência social.

Além do Congresso Nacional, o IBDP também promoveu 37 Simpósios em todas as regiões do país. Esses eventos regionais foram fundamentais para difundir o conhecimento previdenciário em localidades que nem sempre têm acesso fácil a debates acadêmicos e capacitações especializadas. Por meio desses simpósios, o IBDP impactou um grande número de advogados, servidores do INSS, juízes, acadêmicos e demais operadores do Direito, promovendo a disseminação de boas práticas e de novas abordagens doutrinárias e jurisprudenciais.

4. PRODUÇÃO DE LIVROS E PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS

A produção de livros também faz parte do compromisso científico do IBDP. Ao longo de sua trajetória, o Instituto organizou e publicou diversas obras sobre Direito Previdenciário, que se tornaram referência na área. Essas publicações são utilizadas como material de estudo em cursos de pós-graduação e em preparatórios para concursos públicos, além de servirem como fontes confiáveis para a pesquisa acadêmica.

A produção doutrinária do IBDP reúne mais de 20 obras, entre as quais destacamos a sua obra mais recente Gênero e Previdência, O Processo Previdenciário no âmbito dos Juizados Especiais Federais, a belíssima tríade Previdência Nas Artes, O IBDP na Reforma da Previdência, Previdência em Tempos de Reformas, Interlocuções entre Direito Previdenciário e Direito Tributário e a Economia, 100 anos – um século de história da Previdência Social.

Entre as publicações mais importantes está a *Revista de Precedentes do STF e STJ*, uma iniciativa do IBDP que reúne decisões e julgados relevantes dos tribunais superiores, oferecendo aos profissionais do Direito uma análise detalhada dos precedentes jurisprudenciais mais importantes. Essa publicação se tornou uma ferramenta essencial para advogados previdenciaristas e demais profissionais da área, proporcionando uma visão aprofundada das decisões que moldam o Direito Previdenciário no Brasil.

5. IMPACTO DA FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Ao longo de suas duas décadas de atuação, o IBDP estimou ter impactado diretamente mais de 65 mil profissionais do Direito, por meio de cursos, congressos, seminários e simpósios. Esse impacto é evidente no aumento da qualificação dos advogados previdenciaristas, que hoje possuem uma base teórica e prática muito mais sólida para atuar na defesa dos direitos dos segurados. O IBDP, ao promover uma educação continuada de qualidade, contribuiu para a elevação do nível técnico dos operadores do Direito Previdenciário em todo o Brasil.

Através de sua produção científica, o IBDP não apenas formou novos profissionais, mas também se consolidou como uma instituição responsável pela transformação do conhecimento jurídico previdenciário no Brasil. Hoje, o Instituto é reconhecido como um dos maiores fomentadores de debates e reflexões acadêmicas na área, colaborando para o avanço e a modernização do Direito Previdenciário no país.

6. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Com o crescimento da relevância das questões previdenciárias no Brasil, o papel do IBDP na produção científica torna-se ainda mais necessário. As reformas previdenciárias e as constantes mudanças legislativas trazem novos desafios, e o Instituto está preparado para continuar a produzir conhecimento de qualidade, sempre com o objetivo de promover um sistema previdenciário mais justo, inclusivo e eficiente. O futuro da produção científica do IBDP está diretamente ligado ao desenvolvimento de políticas públicas que garantam a proteção social e a dignidade da pessoa humana.

Em suma, a produção científica do IBDP é uma das suas maiores contribuições para o desenvolvimento do Direito Previdenciário no -Brasil. Através de suas publicações, eventos e notas técnicas, o Instituto tem cumprido seu papel de protagonista na promoção de um debate qualificado e na formação de uma doutrina previdenciária sólida e acessível a todos os profissionais do Direito.

Parte II
DOUTRINA

Ao longo dos 20 anos de existência do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), a construção e o compartilhamento do conhecimento acadêmico sempre estiveram no centro de sua missão. A seção "Doutrina" reflete esse compromisso, reunindo artigos e ensaios de especialistas renomados que analisam, com profundidade, questões centrais e atuais do Direito Previdenciário. O objetivo desta parte é fornecer um alicerce teórico robusto, que não apenas permita a reflexão crítica sobre os temas mais complexos da área, mas que também ofereça soluções viáveis para os desafios ainda enfrentados, seja no âmbito legislativo, administrativo ou judicial.

Os autores convidados foram instigados a pensar sobre avanços já conquistados, mas que ainda não se concretizaram plenamente na prática jurídica. Entre os exemplos apontados estão o reconhecimento legislativo da importância social do trabalhador rural, que, no entanto, ainda é muitas vezes avaliado sob a ótica restrita da subsistência, e o Tema 629 do STJ, que embora tenha introduzido garantias processuais significativas, enfrenta resistência na aplicação prática de suas disposições. Ao reunir essas reflexões e propor soluções concretas para efetivar direitos já alcançados, a seção "Doutrina" se propõe a ser não apenas um espaço de análise, mas também de proposição, voltado para a evolução contínua do Direito Previdenciário.

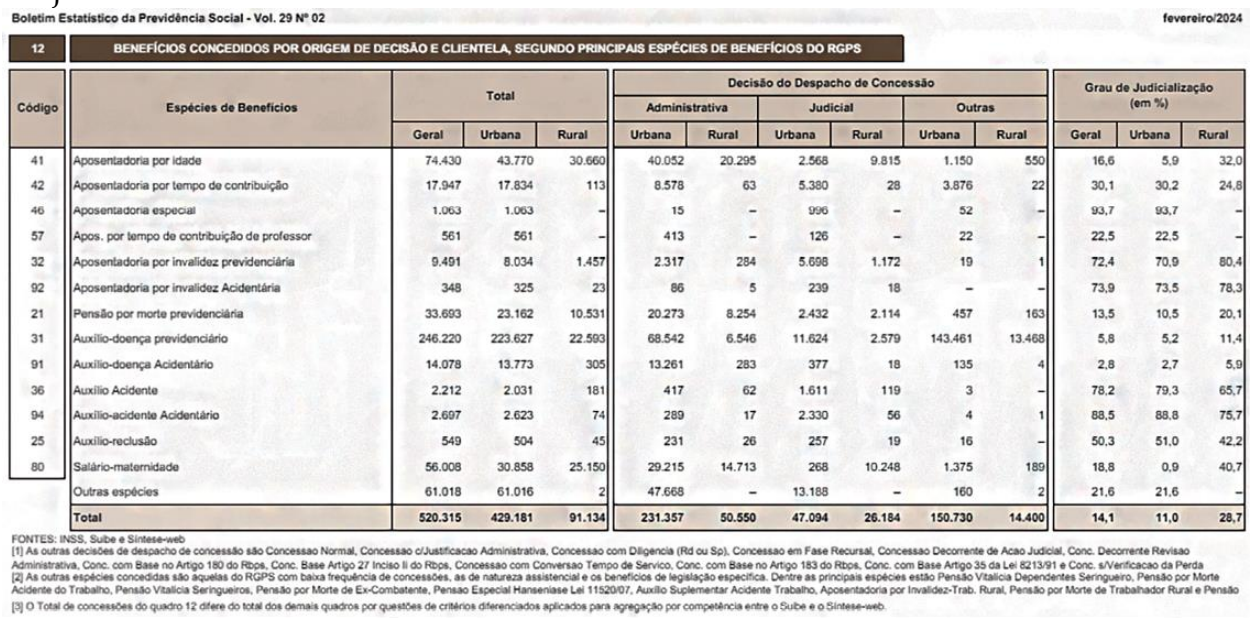
1

QUESTÕES ATUAIS SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL

*Adriane Bramante de Castro Ladenthin**

1. O EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO NA APOSENTADORIA ESPECIAL

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social n. 29[1], do total de 1.063 aposentadorias especiais concedidas no mês de fevereiro/2024, 93,7% foram através da via judicial:



Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 29 Nº 02 — fevereiro/2024

12 BENEFÍCIOS CONCEDIDOS POR ORIGEM DE DECISÃO E CLIENTELA, SEGUNDO PRINCIPAIS ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS DO RGPS

Código	Espécies de Benefícios	Total			Decisão do Despacho de Concessão						Grau de Judicialização (em %)		
					Administrativa		Judicial		Outras				
		Geral	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Geral	Urbana	Rural
41	Aposentadoria por idade	74.430	43.770	30.660	40.052	20.295	2.568	9.815	1.150	550	16,6	5,9	32,0
42	Aposentadoria por tempo de contribuição	17.947	17.834	113	8.578	63	5.380	28	3.876	22	30,1	30,2	24,8
46	Aposentadoria especial	1.063	1.063	–	15	–	996	–	52	–	93,7	93,7	–
57	Apos. por tempo de contribuição de professor	561	561	–	413	–	126	–	22	–	22,5	22,5	–
32	Aposentadoria por invalidez previdenciária	9.491	8.034	1.457	2.317	284	5.698	1.172	19	1	72,4	70,9	80,4
92	Aposentadoria por invalidez Acidentária	348	325	23	86	5	239	18	–	–	73,9	73,5	78,3
21	Pensão por morte previdenciária	33.693	23.162	10.531	20.273	8.254	2.432	2.114	457	163	13,5	10,5	20,1
31	Auxílio-doença previdenciário	246.220	223.627	22.593	68.542	6.546	11.624	2.579	143.461	13.468	5,8	5,2	11,4
91	Auxílio-doença Acidentário	14.078	13.773	305	13.261	283	377	18	135	4	2,8	2,7	5,9
36	Auxílio Acidente	2.212	2.031	181	417	62	1.611	119	3	–	78,2	79,3	65,7
94	Auxílio-acidente Acidentário	2.697	2.623	74	289	17	2.330	56	4	1	88,5	88,8	75,7
25	Auxílio-reclusão	549	504	45	231	26	257	19	16	–	50,3	51,0	42,2
80	Salário-maternidade	56.008	30.858	25.150	29.215	14.713	268	10.248	1.375	189	18,8	0,9	40,7
	Outras espécies	61.018	61.016	2	47.668	–	13.188	–	160	2	21,6	21,6	–
	Total	**520.315**	**429.181**	**91.134**	**231.357**	**50.550**	**47.094**	**26.184**	**150.730**	**14.400**	**14,1**	**11,0**	**28,7**

FONTES: INSS, Suibe e Síntese-web
[1] As outras decisões de despacho de concessão são Concessao Normal, Concessao c/Justificacao Administrativa, Concessao com Diligencia (Rd ou Sp), Concessao em Fase Recursal, Concessao Decorrente de Acao Judicial, Conc. Decorrente Revisao Administrativa, Conc. com Base no Artigo 180 do Rbps, Conc. Base Artigo 27 Inciso II do Rbps, Concessao com Conversao Tempo de Servico, Conc. com Base no Artigo 183 do Rbps, Conc. com Base Artigo 35 da Lei 8213/91 e Conc. s/Verificacao da Perda
[2] As outras espécies concedidas são aquelas do RGPS com baixa frequência de concessões, as de natureza assistencial e os benefícios de legislação específica. Dentre as principais espécies estão Pensão Vitalícia Dependentes Seringueiro, Pensão por Morte Acidente do Trabalho, Pensão Vitalícia Seringueiros, Pensão por Morte de Ex-Combatente, Pensao Especial Hanseniase Lei 11520/07, Auxílio Suplementar Acidente Trabalho, Aposentadoria por Invalidez-Trab. Rural, Pensão por Morte de Trabalhador Rural e Pensão
[3] O Total de concessões do quadro 12 difere do total dos demais quadros por questões de critérios diferenciados aplicados para agregação por competência entre o Suibe e o Síntese-web.

Esse resultado se repete a cada mês.

Mas qual seria o motivo de tanta judicialização? Por que o benefício tem tanta dificuldade de concessão pelo caminho administrativo?

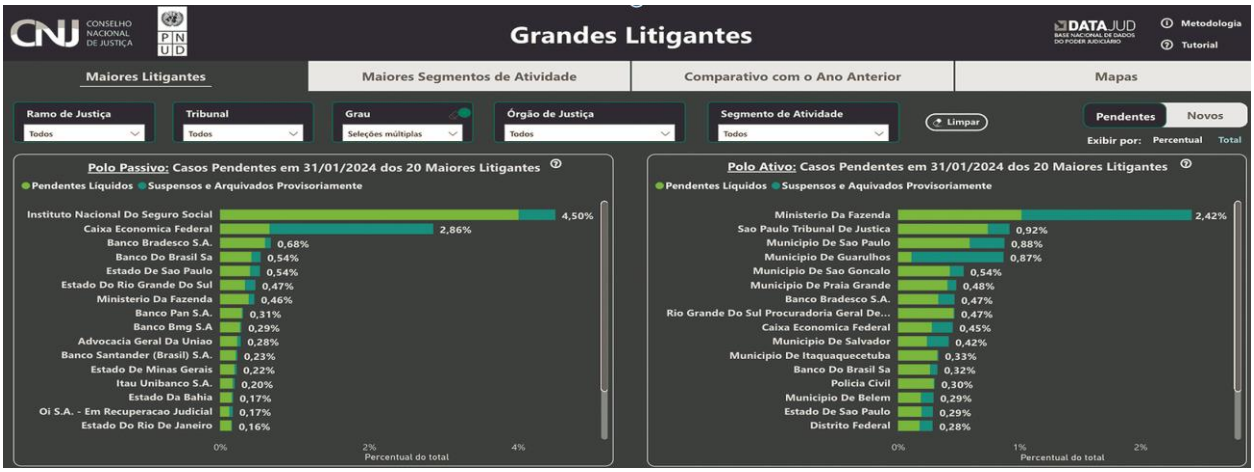
Há uma incontestável complexidade na análise da aposentadoria especial, considerando as inúmeras exigências formais e materiais quanto ao conteúdo do formulário exigido pelo INSS (o PPP). Além disso, a avaliação do documento é realizada pela perícia médica federal, e, para complicar, essa análise não é feita pelo mesmo perito, aumentando ainda mais o grau de subjetividade e as chances de não reconhecimento do período especial.

O excesso de judicialização não é saudável para o país, cuja despesa é três vezes maior que um processo administrativo.

Segundo dados do Tribunal de Contas da União, o custo operacional do excesso de judicialização dos conflitos aos benefícios concedidos pelo INSS foi estimado em 4,7 bilhões, o que corresponde a 24% do total dos órgãos envolvidos. As fiscalizações apontaram como principais causas desse resultado:

a) incentivos processuais à litigância;
b) demora no processo administrativo;
c) divergência de entendimento entre o Judiciário e INSS;
d) defesa inadequada da União;
e) problemas e lacunas na legislação;
f) erro do INSS na análise administrativa do benefício; e
g) falta de integração entre sistemas de informação do INSS, do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e dos órgãos do Judiciário[2].

Não é de hoje que o INSS lidera o *ranking* de maior litigante da Justiça Federal,



segundo o Conselho Nacional de Justiça[3]:

Claro que esses números se referem a todo o sistema de gestão previdenciária, mas é inegável que a aposentadoria especial é responsável por uma boa parte desse resultado, estando atrás apenas dos benefícios por incapacidade e dos assistenciais.

As dificuldades são inúmeras!

O segurado, sem a ajuda técnica de um profissional habilitado, dificilmente conseguirá o reconhecimento do seu período especial diante da complexidade que envolve as exigências administrativas. Não é suficiente observar apenas as questões legais, mas sobretudo os aspectos técnicos: permanência; metodologia utilizada; se há laudo extemporâneo; se tem código GFIP e/ou IEAN no CNIS; informações sobre Equipamentos de Proteção Coletiva ou Individual; dentre tantas outras informações. Havendo uma delas em desconformidade com as regras administrativas, o indeferimento é certo.

Há que se observar ainda o critério tecnológico no ato do protocolo do benefício por meio do PAT (Pronto Atendimento), que exige conhecimento e leitura atenta, pois, se

não estiverem assinalados os campos da forma correta, o pedido cairá na inteligência artificial e a negativa chega em minutos.

É necessário conhecer sobre Saúde e Segurança do Trabalho para fundamentar adequadamente o enquadramento dos agentes físicos, químicos, biológicos ou associação de agentes, prejudiciais à saúde ou à integridade física (esta até a EC n. 103/2019), bem como para aplicar o princípio *tempus regit actum* para a caracterização e a comprovação do tempo de atividade sob condições especiais, que devem obedecer ao disposto na legislação em vigor à época da prestação do serviço.

Outra causa da judicialização é a prova do tempo especial. A legislação previdenciária destina ao segurado o ônus da prova. Exigência esta diabólica, já que as empresas não têm interesse em registar nos laudos técnicos o real ambiente laboral, sob pena de sofrerem sanções trabalhistas, penais, fiscais, cíveis. Não há fiscalização do Poder Público. O segurado vê na judicialização o único caminho que possibilitará comprovar as reais condições de trabalho para obter o reconhecimento do período especial. E mesmo assim ainda há dificuldade de a justiça deferir a perícia técnica judicial diante da falta de recurso orçamentário ou do rito processual escolhido.

Sugerem-se algumas medidas que poderiam ajudar na desjudicialização:

1) As decisões judiciais, julgados como precedentes qualificados pelos Tribunais Superiores e já transitados em julgado devem ser internalizadoas, assim como fez o regimento interno do CRPS (art. 54, § 2º, da Portaria n. 4.061/2022). Temas que deveriam ser inseridos na IN: **Tema 709 STF** (permanência na atividade especial após a concessão da aposentadoria especial); **Tema 998 STJ** (período de auxílio por incapacidade temporária previdenciário – B31); **Tema 1083 STJ** (ruído variável[4]).
2) Análise dos PPPs por um único perito médico federal. Atualmente os períodos especiais não são analisados por um único perito, mas por vários, o que gera interpretações diferentes do mesmo PPP, que tem períodos enquadrados e outros não enquadrados, gerando desigualdade de tratamento e ampliando a dificuldade de concessão.
3) Internalização dos enunciados do Conselho de Recursos da Previdência Social. Citamos como exemplo o Enunciado n. 13, quanto ao ruído, cujo entendimento do CRPS, em relação à técnica utilizada, é de aceitar as normas da NHO-01 e também a da NR-15[5]. Mas o INSS continua limitado a reconhecer apenas se a norma for NHO-01 e se a metodologia for a do NEN. Recentemente abriu-se mais uma possibilidade de ter a informação da jornada de trabalho de oito horas[6], mas ainda assim continua em desconformidade com o posicionamento firmado pelo CRPS e pela TNU.
4) Realizar Justificação Administrativa; expedir ofício às empresas para apresentar o LTCAT quando necessário; inspecionar o local de trabalho; fazer exigência para apresentar declaração de extemporaneidade, carimbo da empresa ou cargo do responsável pelo documento ou esclarecimento em relação à técnica utilizada.

Dificilmente o INSS faz exigência após a análise da perícia. A instrução processual no pedido administrativo é deficitária e ineficiente, em descumprimento flagrante à Lei n. 9.784/1999.

Diante de todas essas dificuldades, com caminhos tortuosos e decisões desuniformes, a aposentadoria especial segue cada dia mais complexa, mais rígida e mais distante de cumprir seu papel principal, que é a proteção da saúde do trabalhador. Sobrecarrega o Poder Judiciário com questões repetidas e que poderiam ser solucionadas em menor tempo e com menor recurso financeiro e na via administrativa.

2. SOBRE O FORMULÁRIO PPP

Atualmente, o formulário que descreve a atividade do trabalhador e seu meio ambiente laboral é o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP).

O art. 58, § 1º, da Lei n. 8.213/1991 estabelece a forma de comprovação da efetiva exposição a agentes nocivos, senão vejamos:

> § 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho, nos termos da legislação trabalhista.

A legislação previdenciária exige que ele seja estabelecido pelo INSS, expedido com base no LTCAT, cujo responsável técnico dever ser, obrigatoriamente, engenheiro de segurança ou médico do trabalho.

O PPP foi regulamentado, em *status* administrativo, pela IN/INSS 99/2003, que o definiu, em seu art. 146, como sendo:

> Art. 146. O Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) constitui-se em um documento histórico-laboral do trabalhador que reúne, entre outras informações, dados administrativos, registros ambientais e resultados de monitoração biológica, durante todo o período em que este exerceu suas atividades.

Inicialmente, ele era dividido em quatro seções:

Seção I – Dados administrativos;

Seção II – Seção de registros ambientais;

Seção III – Resultado de monitoração biológica;

Seção IV – Responsáveis pelas Informações.

A partir da IN PRES/INSS 128/2022, o PPP foi remodelado, excluindo a Seção III, deixando apenas:

Seção I – Dados administrativos da empresa e do trabalhador;

Seção II – Registros ambientais; e

Seção III – Responsáveis pelas informações.

A finalidade do Perfil é ampla, como se observa no art. 282 da IN PRES/INSS 128/2022:

> I – comprovar as condições para obtenção do direito a benefícios e serviços previdenciários;

II – fornecer ao trabalhador meios de prova produzidos pelo empregador perante a Previdência Social, a outros órgãos públicos e aos sindicatos, de forma a garantir todo direito decorrente da relação de trabalho, seja ele individual ou difuso e coletivo;

III – fornecer à empresa meios de prova produzidos em tempo real, de modo a organizar e a individualizar as informações contidas em seus diversos setores ao longo dos anos, possibilitando que a empresa evite ações judiciais indevidas relativas a seus trabalhadores; e

IV – possibilitar aos administradores públicos e privados acessos a bases de informações fidedignas, como fonte primária de informação estatística, para desenvolvimento de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como definição de políticas em saúde coletiva.

Apesar de o formulário dispensar a apresentação conjunta do LTCAT-, sua confecção e expedição continuam sendo obrigatórias pela empresa a partir da Lei n. 9.528/1997 qualquer que seja o agente nocivo.

Se houver dúvida ou divergência nas informações trazidas no PPP, a administração e o Judiciário têm a prerrogativa de solicitar o LTCAT.

O art. 284 da IN/INSS 128/2022 ainda estabelece que o PPP deverá ser fornecido ao trabalhador nas seguintes situações:

I – por ocasião da rescisão do contrato de trabalho ou da desfiliação da cooperativa, sindicato ou órgão gestor de mão de obra, com fornecimento de uma das vias para o trabalhador, mediante recibo;

II – sempre que solicitado pelo trabalhador, para fins de requerimento de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais;

III – para fins de análise de benefícios e serviços previdenciários e quando solicitado pelo INSS;

IV – para simples conferência por parte do trabalhador, quando da revisão do Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR; e

V – quando solicitado pelas autoridades competentes.

Por todas essas razões, o PPP torna-se uma prova indispensável também para benefícios por incapacidade, sendo imperioso solicitá-lo à empresa ou acessá-lo por meio do formulário eletrônico, quando for o caso, com o objetivo de corroborar o conjunto probatório documental.

Também pode ser utilizado como fonte primária de informações estatísticas, para desenvolvimento de vigilância sanitária e epidemiológica, para estabelecer políticas públicas de prevenção da saúde do trabalhador.

O formulário deve ser atualizado sempre que houver mudança nas informações contidas nas suas seções, ou sempre que houver alteração do LTCAT, já que ele é o espelho do PPP.

A empresa deve guardar as informações do trabalhador e da entrega do formulário a ele por vinte anos.

Em âmbito administrativo, o PPP passou a ser exigido desde a Instrução Normativa n. 78/2002, mas sua obrigatoriedade de implementação pelas empresas é a partir de 01/01/2004.

3. O PPP ELETRÔNICO

Desde a criação do e-Social, o PPP em meio digital já estava inserido nesse projeto, criado pelo Decreto n. 8.373/2014, cujo objetivo sempre foi o de desburocratizar e

unificar todas as obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas da empresa em um único sistema público de escrituração digital.

Nesse regulamento foram estabelecidos os princípios do e-Social, quais sejam:

> I – viabilizar a garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;
> II – racionalizar e simplificar o cumprimento de obrigações;
> III – eliminar a redundância nas informações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas;
> IV – aprimorar a qualidade de informações das relações de trabalho, previdenciárias e tributárias; e
> V – conferir tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Através dessa nova plataforma, objetiva-se substituir 15 formulários ao longo de sua implantação:

1. Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP).
2. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) para controlar as admissões e demissões de empregados sob o regime da CLT.
3. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).
4. Livro de Registro de Empregados (LRE).
5. Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT).
6. Comunicação de Dispensa (CD).
7. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).
8. Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP).
9. Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF).
10. Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF).
11. Quadro de Horário de Trabalho (QHT).
12. Manual Normativo de Arquivos Digitais (MANAD).
13. Guia de Recolhimento do FGTS (GRF).
14. Guia da Previdência Social (GPS).
15. Folha de pagamento.

Quanto ao PPP Eletrônico, o art. 68, § 8º, do Decreto n. 3.048/1999, com a redação trazida pelo Decreto n. 10.410/2020, passou a dispor que:

> § 8º A empresa deverá elaborar e manter atualizado o perfil profissiográfico previdenciário, ou **o documento eletrônico que venha a substituí-lo**, no qual deverão ser contempladas as atividades desenvolvidas durante o período laboral, garantido ao trabalhador o acesso às informações nele contidas, sob pena de sujeição às sanções previstas na alínea "h" do inciso I do *caput* do art. 283[8] (grifamos).

E ainda, no § 10 do mesmo art. 68, há previsão para que o trabalhador fiscalize os dados informados no PPP, e poderá denunciar a empresa, através de canal específico, caso as informações sobre seu ambiente laboral não estejam condizentes com o que constar nos arquivos digitais:

> § 10. O trabalhador ou o seu preposto terá acesso às informações prestadas pela empresa sobre o seu perfil profissiográfico previdenciário e poderá, inclusive, solicitar a retificação de informações que estejam em

desacordo com a realidade do ambiente de trabalho, conforme orientação estabelecida em ato do Ministro de Estado da Economia[9].

A empresa deve informar no e-Social o histórico laboral do trabalhador, por meio do envio dos eventos S-2210 (Comunicação de Acidente do Trabalho), S-2220 (Monitoramento da Saúde do Trabalhador) e S-2240 (Condições Ambientais do Trabalho – Agentes Nocivos).

A Portaria MTP n. 313/2021 estabeleceu as regras iniciais sobre a implantação do PPP eletrônico. São elas:

1. Obrigatório a partir da implantação do SST no e-Social (evento S-2240 e evento S-2220 Monitoramento Saúde do Trabalhador)

2. Será obrigatório para todos os empregados, trabalhadores avulsos e cooperados filiados à cooperativa de trabalho ou de produção, independentemente da exposição a agentes nocivos ou do ramo da empresa.

3. Para períodos de trabalho após 01/01/2023 o PPPE só será aceito eletronicamente. Para períodos de trabalho até 31/12/2022, o PPP deverá ser expedido em meio físico.

4. O PPP Eletrônico já está disponível ao trabalhador através do "Meu INSS", nas abas: "Serviços – Declarações, Petições e extratos – PPP, Perfil Profissiográfico Previdenciário – Eletrônico".

Quais os problemas que temos observado com o PPP Eletrônico desde quando foi implantado?

A empresa, ao indicar as informações dos registros ambientais, deve seguir a Tabela 24 do E-Social, que traz os códigos e os agentes nocivos físicos, químicos, biológicos e associação de agentes, conforme o que consta no Anexo IV do Decreto n. 3.048/1999.

Mesmo que a empresa queira incluir outros agentes nocivos, ela está limitada aos códigos da Tabela 24. Não encontrando o código correspondente, ela deverá informar o código 05.01.001:

OUTROS AGENTES NOCIVOS	
05.01.001	Agentes nocivos não constantes no Anexo IV do Decreto n. 3.048/1999 e incluídos por força de decisão judicial ou administrativa

O código (05.01.001) é indicado para agentes nocivos inexistentes no regulamento, mas incluídos por força de decisão judicial ou administrativa. É o caso, por exemplo, do agente nocivo frio, ou de atividades com exposição a agentes biológicos fora das elencadas no código 3.0.1 do Anexo IV, tais como: motorista de ambulância, sepultador, óleo mineral, formaldeído, dentre tantos outros.

Mais uma vez há estímulo à judicialização, considerando que, havendo agente nocivo fora da tabela, ou ele não será informado, ou será preciso ingressar com medida administrativa ou judicial para incluí-lo.

O PPP Eletrônico não permite que a empresa informe agentes nocivos constantes, por exemplo, na LINACH ou na NR-15. Ela está limitada a informar apenas aqueles agentes da Tabela 24. Vemos, portanto, que, silenciosamente, o INSS estabeleceu uma lista taxativa de enquadramento, impossibilitando às empresas que incluam outros agentes nocivos fora da tabela, salvo se houver decisão judicial ou administrativa.

Será necessário primeiro ingressar com ação judicial para incluir um agente nocivo fora da Tabela 24? Qual empresa fará isso? Enquanto o PPP era em formato físico, o papel aceita tudo. A partir do momento em que o formulário passa a ser eletrônico, aumenta o grau de dificuldade para o trabalhador ter a informação mais precisa do seu ambiente laboral, que lhe permita o enquadramento do tempo especial após 01/01/2023.

Dessa forma, agentes nocivos fora da Tabela 24 só poderão ser incluí-dos se decisão administrativa ou judicial assim definir, incitando a judicialização, e dificultando ainda mais o alcance do benefício aos segurados expostos a agentes nocivos.

4. A PROVA DO TEMPO ESPECIAL NO REGIME PRÓPRIO

Não obstante a aposentadoria especial exista para o Regime Geral de Previdência Social desde a Lei n. 3.807/1960, para os Regimes Próprios o tema ainda é controverso e bastante dificultoso.

O direito a tratamento diferenciado dos servidores públicos de cargos efetivos expostos a agentes nocivos prejudiciais à saúde ou à integridade física está previsto:

a) Na Constituição Federal de 1988, no art. 40, § 4º, III, na redação trazida pela EC n. 47/2005, cuja reforma previdenciária ainda não tenha ocorrido; ou
b) No § 4º-C aos servidores da União, que se submetem às novas regras trazidas pela Emenda Constitucional n. 103/2019.

Muitos entes federativos ainda não modificaram suas regras previdenciárias e se submetem à Súmula Vinculante 33 do STF, que determina:

> Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

É a Portaria MPS n. 1.467/2022 que estabelece, em âmbito administrativo, os procedimentos para a análise e operacionalização das aposentadorias com períodos especiais. Ela os divide em dois anexos: i) no Anexo III estão as regras aos órgãos públicos que já tiveram reforma; ii) e o Anexo IV destina-se aos regimes próprios que ainda não reformaram.

As balizas que regulamentam a comprovação da exposição a agentes nocivos são as mesmas do RGPS, ou seja, Decretos n. 53.831/1964; 83.080/1979, Anexos I e II; Anexo IV dos Decretos n. 2.172/1997 e 3.048/1999, que tratam de permanência, nocividade, agentes nocivos físicos, químicos e biológicos, LTCAT, dentre outras exigências, que subsidiarão o preenchimento do formulário PPP para a concessão do benefício aos servidores públicos ou do formulário que o ente definir.

A previsão sobre os documentos que embasam a prova do tempo especial está no art. 7º da Portaria MPS n. 1.467/2022:

> Art. 7º O procedimento de reconhecimento de tempo de atividade especial pelo órgão competente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as suas autarquias e fundações, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

> I – documento de comprovação de efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde, em meio físico, ou documento eletrônico que venha a substituí-lo;
>
> II – Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT, observado o disposto no art. 9º, ou os documentos aceitos em substituição àquele, consoante o art. 10; e
>
> III – parecer da perícia médica, em relação ao enquadramento por efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde, na forma do art. 11 (Portaria MTP 1.467/22).

É imprescindível que a administração pública providencie a elaboração do LTCAT, cujo documento técnico subsidia o preenchimento do formulário.

Caso o ente não tenha o profissional necessário para a expedição do laudo, ele pode contratar um profissional que seja habilitado para tal função, conforme prevê o art. 9º da mencionada portaria:

> O LTCAT deverá ser expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho que integra, de preferência, o quadro funcional da Administração Pública responsável pelo levantamento ambiental, podendo esse encargo ser atribuído a terceiro que comprove o mesmo requisito de habilitação técnica.

Vale destacar que o laudo técnico passou a ser exigido apenas a partir da MP n. 1.523/1996, convertida na Lei n. 9.528/1997. Antes dessa data não havia exigência legal para a elaboração do referido documento. Ele era indispensável apenas para o agente nocivo ruído.

Caso o órgão tenha dificuldade em confeccionar o LTCAT, são aceitas outras formas de comprovação, por exemplo, mediante demonstrações ambientais substitutas, tais como:

- Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA.
- Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR.
- Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT.
- Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO.

Observa-se que a prova técnica, seja ela o LTCAT ou outro elemento material equivalente, é fundamental para garantir a comprovação de exposição a agentes nocivos.

Importante destacar que a Portaria MPS n. 1.180/2024 estabeleceu um novo formulário para que os órgãos públicos, ou o INSS, responsáveis pela expedição de Certidão de Tempo de Contribuição – CTC, tenham campo específico para que sejam informados os períodos reconhecidos como de exposição a agentes nocivos, a fim de que o órgão instituidor da aposentadoria possa providenciar o enquadramento do tempo especial, conforme segue:

III – Em atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física ou com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde.	
A. Com redução do tempo para 25 anos	De __/__/____ a __/__/____ De __/__/____ a __/__/____ De __/__/____ a __/__/____

B. Com redução do tempo para 20 anos	De __/__/____ a __/__/____ De __/__/____ a __/__/____ De __/__/____ a __/__/____
C. Com redução do tempo para 15 anos	De __/__/____ a __/__/____ De __/__/____ a __/__/____ De __/__/____ a __/__/____

É de extrema relevância que a administração pública providencie os documentos necessários ou preencha a Certidão de Tempo de Contribuição, com a indicação do período em que houve a exposição a agentes nocivos[10], para que o servidor/segurado possa ter seu tempo considerado especial, permitindo-lhe não só aposentadoria com regras menos rígidas, como também, alternativamente, converter os períodos especiais em comum, a fim de aumentar o valor do benefício, ou alcançar os requisitos antes do planejado.

Para os servidores públicos não há ainda viabilidade de acesso ao PPP Eletrônico, considerando que ainda não houve implementação desse canal para eles.

Diante da falta de regulamentação dos regimes próprios, tem havido também judicialização contra entes federativos, para que apliquem as regras administrativas da Portaria n. 1.467/2022 na análise dos pedidos de aposentadoria com tempo especial.

Muitos municípios não possuem laudos técnicos para a expedição dos PPPs ou, quando eles existem, não traduzem o real ambiente de trabalho, dificultando a concessão dos benefícios aos servidores, assim como já ocorre há muito tempo com os segurados do RGPS.

Para aqueles que ainda não tiveram reforma, é possível aplicar as regras das Emendas Constitucionais n. 20/1998, 41/2003 e 47/2005, que trazem a possibilidade de aposentadorias com paridade e integralidade, a depender da data do ingresso e do tempo no serviço público.

5. CONCLUSÃO

Os últimos anos foram marcados por reformas, alterações legislativas significativas e regulamentações importantes, não só no âmbito do regime geral, mas também nos regimes próprios de previdência social.

O excesso de exigências e de formalismo inviabiliza a concessão e estimula a judicialização. O valor despendido com ações judiciais poderia ser reduzido se houvesse melhor gestão do procedimento administrativo e se fossem observadas as causas indicadas pelo TCU. No entanto, o mais prejudicado com tanta demora é o segurado, que espera por anos para ter solucionado seu pedido. Justiça que chega tarde não é justiça!

No que tange à comprovação da efetiva exposição a agentes nocivos, que permite aposentadorias com regras diferenciadas, o formulário PPP e o LTCAT são os principais instrumentos comprobatórios exigidos pelo INSS e pela administração pública, aptos a demonstrar o ambiente laboral insalubre.

No entanto, seu preenchimento é bastante complexo. Há pouca ou nenhuma fiscalização, muita resistência dos órgãos públicos e das empresas quanto à fidelidade das informações que retratam o local de trabalho, além do descumprimento quanto aos procedimentos regulamentares estabelecidos nos decretos e portarias que regem a matéria.

Quanto aos regimes próprios, são inúmeros entes federativos que não possuem ainda LTCAT e dificultam o fornecimento do PPP aos seus servidores, provocando atraso na concessão da aposentadoria e também a judicialização.

É preciso mudar esse cenário!

Tudo na vida é equilíbrio, segundo a lógica aristotélica. Nem tanto além, nem tanto, aquém. É possível mudar o rumo dessa história se trabalharmos coletivamente. Devemos agir, cada um fazendo a sua parte. Precisamos seguir em busca do direito à felicidade, em condições adequadas para que as pessoas possam viver bem, com dignidade, e oportunidades de alcançar bem-estar e satisfação pessoal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Instrução Normativa IN/INSS 128/22.

BRASIL. Lei n. 8.213/1991.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. BEPS. *Boletim Estatístico da Previdência Social,* v. 29, n. 2, fev. 2024. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/ https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/. Acesso em: 12 jul. 2024.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Dissecando o PPP*. 2. ed. São Paulo: Lujur, 2022.

1* Advogada, formada pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em 1993. Mestre e Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutora pela Universidade de Coimbra. Cofundadora e imortalizada pela Academia de Letras de Direito Previdenciário. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário nas gestões de 2018/2020 e 2021/2023. Presidente da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB/SP. Autora de diversos livros de Direito Previdenciário. Coordenadora e professora de pós-graduação em Direito Previdenciário. Diretora e CEO da Adriane Bramante, Sociedade de Advogados.

Ministério da Previdência Social. BEPS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 29, n. 2, fev. 2024. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/ https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps022024_final-1.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

2 Tribunal de Contas da União. Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em: 12 jul. 2024.

3 Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/. Acesso em: 12 jul. 2024.

4 A Instrução Normativa PRES/INSS 170, de 04/07/2024, alterou o art. 292 da IN 128/2022 para permitir enquadramento de ruído variável, mas não se adequou ao Tema 1083 do STJ.

5 Esse também é o entendimento da TNU, nos Temas 174 e 317.

6 Conforme se observa na IN PRES/INSS 170, de 04/07/2024, art. 292, que alterou a IN 128/2022.

7 Art. 281 da IN 128/22: "§ 4º O PPP dispensa a apresentação de laudo técnico ambiental para fins de comprovação de condição especial de trabalho, desde que todas as informações estejam adequadamente preenchidas e amparadas em laudo técnico. § 5º Sempre que julgar necessário, o INSS poderá solicitar documentos para confirmar ou complementar as informações contidas no PPP". *Vide* também Pet. 10.262 do STJ.

8 A multa a que se refere o art. 283 do Decreto n. 3.048/99 está atualmente entre R$ 3.215,07 e R$ 321.505,87 (Portaria Interministerial MPS/MF n. 2, de 11 de janeiro de 2024).

9 Atualmente Ministro da Previdência Social. Esse canal de denúncia ainda não foi criado.

10 *Vide* art. 96, IX, da Lei n. 8.213/91, que estabelece que o órgão de origem deve fornecer a CTC com a indicação, data a data, do período em que houve exposição a agentes nocivos, cabendo ao ente instituidor da aposentadoria converter o tempo, se for o caso. *Vide* também Tema 942 do STF.

2

A PENSÃO VITALÍCIA DAS FILHAS DOS MILITARES

Alex Sertão

1. A FILHA, MESMO QUE MAIOR E VÁLIDA, MESMO QUE NÃO MAIS SOLTEIRA, TEM DIREITO A UMA PENSÃO MILITAR VITALÍCIA

A Lei n. 3.765/60, que dispõe sobre as pensões militares, na sua redação original, previa, no art. 7º, II, que a pensão militar seria deferida aos filhos de qualquer condição, exclusive os maiores do sexo masculino, que não fossem interditos ou inválidos.

Dessa forma, o texto original estabelecia que os filhos de qualquer condição, isto é, solteiros ou não, teriam direito à pensão por morte militar e, somente os homens, ao adquirirem a maioridade (21 anos de idade), perderiam esse direito, salvo se fossem interditos ou inválidos.

Àquela época, o texto legal, ao excluir somente os homens, permitia, a contrário senso, que as filhas, mesmo que não padecessem de qualquer invalidez, e independentemente de serem solteiras ou não (mesmo que já fossem unidas, casadas, desquitadas, separadas judicialmente, divorciadas ou viúvas), pudessem perceber uma pensão militar vitalícia, mesmo após atingirem a maioridade.

Portanto, as filhas de militares, independentemente do seu estado civil, manteriam o direito à pensão para o resto de suas vidas, mesmo após sua maioridade, mesmo que não fossem inválidas.

E por qual motivo o legislador conferiu à filha do militar o direito a uma pensão vitalícia mesmo sendo maior e válida?

Os argumentos giram em torno da realidade sociocultural brasileira, que, naquele período da História, reservava à mulher um tratamento extremamente desigual e inferior ao que era dispensado ao homem.

Fatores históricos e culturais de um país excessivamente patriarcal que mitigava as já diminutas oportunidades oferecidas às mulheres, limitando sua capacidade de desenvolvimento econômico, o que acarretava uma rigorosa dependência econômica em relação aos seus pais e maridos.

Dentre outras restrições, basta lembramos que, à época, o Código Civil brasileiro previa ser a mulher relativamente incapaz, sendo ainda necessária a permissão do marido para que ela pudesse trabalhar, aceitar herança e ajuizar ações.

Outro argumento bastante aventado para justificar a pensão vitalícia para filhas de militares era o fato de o militar e sua família serem obrigados a se submeter a uma excessiva e periódica movimentação dentro do território nacional, sobretudo transferências para áreas inóspitas de fronteira com outros países, cujas condições de

vida eram bastante desfavoráveis. Ademais, também sempre haveria a possibilidade de o militar vir a falecer em eventuais combates e deixar suas filhas desamparadas.

A grande crítica que se faz à pensão vitalícia de filhas de militares é o fato de que, à época, grande parte das restrições aqui esposadas também era imposta às filhas de trabalhadores de diversas outras categorias, entretanto essas mulheres não tiveram o mesmo tratamento dispensado pela lei às filhas de militares.

2. A LEI, PARA GARANTIR A PENSÃO MILITAR VITALÍCIA, PASSOU A EXIGIR QUE A FILHA FOSSE INUPTA (SOLTEIRA)

Ocorre que, em 1991, foi editada a Lei n. 8.216, que, em seu art. 29, alterou a redação do mencionado art. 7º da Lei n. 3.765/60, passando a estabelecer, no inciso I, que a pensão militar seria deferida às filhas somente se estas fossem inuptas, independentemente de já terem alcançado a maioridade previdenciária.

Portanto, com a edição da Lei n. 8.216/91, as filhas maiores válidas só teriam direito à pensão militar vitalícia se fossem solteiras, isto é, inuptas. Qualquer filha que fosse unida, casada, desquitada, separada judicialmente, divorciada ou viúva só teria direito à pensão militar vitalícia até os 21 anos.

Com essa lei, objetivou-se restringir o acesso a um benefício tão vantajoso para as filhas dos militares e tão oneroso para os cofres públicos.

3. A LEI QUE EXIGIU O *STATUS* DE INUPTA À FILHA DO MILITAR FOI DECLARADA INCONSTITUCIONAL

Pois bem, contra a Lei n. 8.216/91 foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 574-0. Na análise dessa ADIn, o Pleno do STF, por unanimidade, em 3 de junho de 1993, declarou a inconstitucionalidade do art. 29 da referida lei, que havia alterado a redação do art. 7º da Lei n. 3.765/60, sob o argumento de que houve vício de forma na tramitação do projeto de lei, (inobservância ao que dispõe o art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal de 1988).

Explicando melhor: o art. 29 da Lei n. 8.216/1991 foi indevidamente introduzido pela Câmara dos Deputados, já que esse dispositivo não fazia parte do projeto de lei original, que era do Poder Executivo. Assim, como a matéria tratava de questões relacionadas a servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, a iniciativa deveria ser privativa do Presidente da República, não podendo a Câmara usurpar essa competência. Por essa razão, foi declarada a inconstitucionalidade formal do art. 29 da Lei n. 8.216/1991.

Destarte, como corolário da mencionada decisão de inconstitucionalidade, a redação anterior do art. 7º da Lei n. 3.765/60, isto é, a redação original do dispositivo legal, voltou a valer, voltou a ser aplicada.

Assim, em razão de um vício de forma, a partir da decisão na ADIn 574-0, não mais se exigiu que a filha de militar fosse solteira. Novamente, as filhas maiores válidas, independentemente do seu estado civil, voltaram a manter o direito à pensão militar vitalícia.

A partir da decisão na ADIn 574-0, a filha do militar, mesmo que unida, casada, desquitada, separada judicialmente, divorciada ou viúva, voltou a manter o direito à pensão vitalícia, mesmo após sua maioridade e mesmo que não fosse inválida.

Portanto, atualmente, quando alguém afirmar que a filha de militar precisa ser solteira para ter direito à pensão vitalícia, responda-lhe que, desde 03/06/1993, com o julgamento da ADIn 574-0, essa condição não mais é exigida. A filha de militar de qualquer condição (solteira, amigada, casada, desquitada, separada judicialmente, divorciada ou viúva) terá direito à pensão vitalícia. O resto é lenda urbana.

4. A MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.131-1/2000, O FIM DA PENSÃO VITALÍCIA PARA FILHAS DE MILITARES E A REGRA DE TRANSIÇÃO

Pois bem, passado o imbróglio da inconstitucionalidade do art. 29 da Lei n. 8.216/1991, eis que, no dia 28/12/2000, o Governo Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória n. 2.131-1, que em seu art. 27, mais uma vez alterou a redação do art. 7º da Lei n. 3.765/60, estabelecendo, desta vez, que os filhos ou enteados dos militares, independentemente do sexo, só teriam direito à pensão até o implemento da idade de 21 anos ou até os 24, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durasse a invalidez.

Destarte, a partir dessa MP, as filhas de militares, independentemente de serem solteiras ou não, só teriam direito à pensão até o implemento da idade de 21 anos, salvo se inválidas. Portanto, a partir daqui, filhos e filhas foram equiparados e caiu por terra a regra que garantia pensão vitalícia às filhas maiores válidas de militares, inuptas ou não. Sem sombra de dúvida, uma regra bem menos vantajosa do que aquela prevista no texto original do art. 7º da Lei n. 3.765/60.

Assim, nessa data, 28/12/2000, a pensão vitalícia para filhas de militares era oficialmente extinta como regra geral. Significava dizer que o ingresso na carreira militar após essa data não mais garantia o benefício. Portanto, se lhe perguntarem se a pensão vitalícia para filhas de militares ainda existe, responda que foi extinta em 28/12/2000, salvo uma exceção, que passaremos a explicar.

Ora, como não poderia deixar de ser: para uma regra geral, sempre há uma exceção, e esta foi prontamente apresentada no texto dessa MP.

De fato, a Medida Provisória n. 2.131-1/2000 não poderia ser tão "cruel" com as filhas dos militares. Haveria de ter algo que amenizasse o rigor da nova regra. Teria que haver uma espécie de transição entre o modelo antigo e o que estava se implantando.

Em atendimento a esse anseio, eis que a Medida Provisória n. 2.131-1/2000, em seu art. 31, cria uma regra de transição, estabelecendo que os benefícios previstos na Lei n. 3.765/1960, dentre eles as pensões vitalícias de filhas maiores válidas – solteiras ou não –, seriam mantidos, desde que o militar passasse a contribuir, além da alíquota de 7,5% que ordinariamente já pagava, com uma nova alíquota de 1,5% sobre as parcelas que compunham sua remuneração na atividade ou na inatividade, contidas no art. 10 da referida MP.

Significa dizer que, a partir dessa MP, o direito às pensões para filhas de militares só seria garantido mediante o pagamento de um modesto *plus* contributivo com alíquota de 1,5%.

Ressalte-se que esse artigo 31, em seu § 1º, estabeleceu um prazo de seis meses, até 30 de junho de 2001, para que o militar, se assim desejasse, renunciasse, irrevogável e expressamente, à manutenção dos benefícios previstos na Lei n. 3.765/60, dentre eles as pensões vitalícias de filhas maiores válidas.

Portanto, os militares que não quisessem contribuir com o *plus* de 1,5% sobre as parcelas que compunham seus estipêndios teriam até o dia 30/06/2001 para formalizar a renúncia aos benefícios do texto original da Lei n. 3.765/60.

Se o militar, no prazo estipulado na lei, optasse pela renúncia, deixaria de pagar os 1,5%, e suas filhas entrariam na regra geral, não mais tendo direito à pensão vitalícia.

À época, muitos optaram pela renúncia e hoje, mais idosos, estão extremamente arrependidos, pois suas filhas perderam o direito à pensão vitalícia. Há casos de filhas que até hoje não perdoam a decisão do pai militar. Muitos ingressaram na Justiça com o objetivo de reverter o ato de renúncia, que, na lei, era irrevogável.

A Medida Provisória n. 2.131-1/2000 foi reeditada seis vezes até ser revogada pela Medida Provisória n. 2.188-7, de 28 de junho de 2001, e posteriormente revogada pela atual Medida Provisória n. 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, porém sempre mantendo o teor da MP original.

Por fim, vale ressaltar que o mencionado § 1º do art. 31 da atual MP n. 2.215-10, que limitava o prazo de renúncia a 30/06/2001, foi revogado pela Lei n. 13.954/2019, o que autoriza a entender que o ato de renúncia, para aqueles que nunca renunciaram, possa agora ocorrer em qualquer data.

5. A FILHA DO MILITAR SÓ TERÁ DIREITO À PENSÃO APÓS O FALECIMENTO DE SUA MÃE

Segundo o que dispõe o § 3º do art. 9º da Lei n. 3.765/60, se houver, também, filhos do contribuinte com a viúva ou fora do matrimônio, reconhecidos estes na forma da Lei n. 883, de 21 de outubro de 1949, metade da pensão será dividida entre todos os filhos, adicionando-se à metade da viúva as cotas-partes dos seus filhos.

Significa dizer que, se o militar tiver filhos com a viúva (cônjuge ou companheira), ou mesmo filhos fora do casamento ou da união estável, metade da pensão será dividida entre os filhos, com exceção da cota-parte dos filhos da viúva ou companheira, que será adicionada à sua metade.

Ora, significa dizer que, sempre que a viúva ou a companheira tiverem filhos com o militar, pela ordem legal de preferência, esses filhos só terão direito à sua cota-parte na pensão após o óbito de suas genitoras. Nesse caso, não há a percepção de cotas em igualdade de condições entre filhos e genitores(as).

Portanto, como não poderia deixar de ser, a filha de militar só terá acesso à sua cota na pensão vitalícia quando sua mãe falecer, pois sua cota-parte, desde o falecimento de seu pai, o militar, fica temporariamente adicionada à metade destinada à sua mãe.

Dessa forma, após a morte do seu pai, a filha deve também esperar a morte da sua mãe para, só a partir daí, começar a perceber a pensão vitalícia. Não raras vezes, a depender da data de falecimento da mãe, caso seja macróbia, a filha terá acesso à pensão já com uma elevada idade, o que a levará a gozar do benefício por um curto espaço de tempo.

6. A FILHA DO MILITAR CONTRIBUI SOBRE A PENSÃO VITALÍCIA QUE PERCEBE?

Sim, a filha do militar contribui sobre a pensão vitalícia que percebe.

O art. 3º-A, *caput* e § 1º, da Lei n. 3.765/60, com redação dada pela Lei n. 13.954/2019, dispõe que a contribuição para a pensão militar terá uma alíquota de 7,5% e incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade e sobre o valor integral da quota-parte percebida a título de pensão militar.

Já o § 2º desse artigo dispõe que, a partir de 1º/01/2020, essa alíquota de 7,5% passará a ser de 9,5%. E, a partir de 1º/01/2021, a alíquota de 9,5% passará a ser de 10,5%. Portanto, atualmente, a alíquota cobrada para custear a pensão militar é de 10,5%.

Além disso, o § 3º dispõe que, a partir de 1º/01/2020, além da alíquota prevista no § 1º e dos acréscimos de que trata o § 2º, as filhas não inválidas pensionistas vitalícias contribuirão extraordinariamente para a pensão com uma alíquota de 3%.

Significa dizer que, atualmente, as filhas de militares que percebem pensões vitalícias vertem uma contribuição ordinária com alíquota de 10,5%, acrescida de uma contribuição extraordinária com alíquota de 3%, o que soma um total de 13,5% de alíquota sobre o valor integral de sua cota-parte na pensão.

Vale ressaltar que essas alíquotas (ordinária e extraordinária) só passaram a ser cobradas das filhas de militares que percebem pensão vitalícia após o advento da Lei n. 13.954/2019, que reformou o Sistema de Proteção Social dos Militares. Antes, portanto, nem sequer contribuíam para o custeio desse generoso benefício.

Por fim, segundo o que estabelece o § 4º desse art. 3º-A, somente a partir de 1º/01/2025 a União poderá alterar/majorar, por meio de lei ordinária, todas as alíquotas de contribuição previstas nos parágrafos acima.

7. A PENSÃO VITALÍCIA PARA AS FILHAS MAIORES VÁLIDAS PODERÁ UM DIA SER EXTINTA?

Como já salientado no item 4 deste texto, a pensão vitalícia de filhas de militares foi extinta pela Medida Provisória n. 2.131-1, de 28/12/2000. Significa dizer que, a partir dessa data, qualquer pessoa que ingressasse na carreira militar não mais poderia deixar pensão vitalícia para suas filhas.

Entretanto, não podemos olvidar das milhares de filhas de militares que já percebem e muitas outras que ainda perceberão pensões vitalícias em razão de seus pais, a partir de 29/12/2000, terem optado por não renunciar à contribuição com alíquota de 1,5%, para a manutenção dos benefícios previstos na Lei n. 3.765/60.

São bilhões de reais gastos anualmente para o pagamento e a manutenção desses benefícios, com a perspectiva de que os valores aumentem ainda mais em razão da

existência de milhares de militares ainda vivos que, desde 28/12/2000, optaram por contribuir com o *plus* de 1,5% sobre as vantagens que compunham seus estipêndios.

Entretanto, vale lembrar que as filhas dos militares ainda vivos precisam aguardar o falecimento destes e depois o falecimento de suas mães para só assim passarem a perceber a pensão vitalícia. Em muitos casos, essas filhas já estarão com uma idade relativamente avançada quando começarem a usufruir desse benefício.

Atualmente, a manutenção desse direito é objeto de profunda indignação da sociedade brasileira, dada a disparidade entre os benefícios e os elevados custos envolvidos, o que torna a pensão profundamente injusta, já que não extensível a outras categorias de beneficiários.

Volta e meia a discussão vem à tona, com argumentos a favor e contra a manutenção desse benefício.

O último capítulo desta discussão gira em tono da sugestão que a Comissão de Direitos Humanos do Senado encaminhou à Presidência da República para que esta elabore um projeto de lei visando à extinção da pensão vitalícia para filhas maiores válidas de militares.

Entretanto, no que pese o impacto bilionário da manutenção do pagamento das pensões vitalícias para filhas de militares, o mais provável é que a Presidência da República não acate a sugestão encaminhada pelo Senado em razão dos seguintes motivos:

> a) atual composição conservadora do Congresso, o que dificultaria muito a aprovação de projetos com esta finalidade;
>
> b) a atual manutenção desse benefício decorre de um "pacto" firmado na Medida Provisória n. 2.131-1/2000, que, em seu art. 31, criou uma regra de transição, desde que o militar passasse a contribuir, além da alíquota de 7,5% que ordinariamente já pagava, com uma nova alíquota de 1,5% sobre as parcelas que compunham sua remuneração. Portanto, seria temerário agora, sob todos os aspectos, simplesmente romper o "acordo" e frustrar a expectativa desses militares;
>
> c) por mais injusta que seja a manutenção desse benefício, muitas pensões já são pagas há anos, o que caracteriza absoluto direito adquirido e ato jurídico perfeito;

E, por fim, a nosso sentir, o mais correto a ser feito não seria a extinção da pensão vitalícia para filhas de militares, garantida na regra de transição da Medida Provisória n. 2.131-1/2000.

A decisão mais correta, aliás, já foi dada com a publicação da Lei n. 13.954/2019, quando alterou a redação do art. 3º-A da Lei n. 3.765/1960, obrigando as filhas de militares que percebem pensões vitalícias a verterem uma contribuição ordinária com alíquota de 10,5%, acrescida de uma contribuição extraordinária com alíquota de 3%, somando um total de 13,5% de alíquota sobre o valor integral de sua cota-parte na pensão.

Atualmente, portanto, as filhas de militares que estão a perceber pensões vitalícias já contribuem com 13,5% sobre o valor integral de sua cota-parte na pensão, o que, de certa forma, "ajuda" no equacionamento do desequilibrado déficit atuarial desse inusitado Sistema de Proteção Social. Vale lembrar que, até 2019, elas com nada contribuíam.

Portanto, salvo melhor juízo, a solução mais adequada seria adequar/ajustar paulatinamente a relação custeio x despesa, majorando a participação das beneficiárias no custeio da pensão vitalícia, amenizando assim o histórico desequilíbrio atuarial, como é o caso da proposta formulada no Projeto de Lei n. 3.132/2021, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados, e que prevê um recálculo anual da alíquota extraordinária de contribuição de 3% paga pelas filhas não inválidas pensionistas vitalícias.

---

* Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Professor de Regime Próprio de Previdência Social. Coordenador do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário no Piauí. Autor de diversos artigos que tratam da aposentadoria do servidor público, com publicação em sites, periódicos e revistas jurídicas de circulação nacional.

3

A EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO TEMA 629 DO STJ E A IMPOSSIBILIDADE DA COISA JULGADA QUANDO PAUTADA EM AUSÊNCIA DE PROVAS

Amanda Medeiros Kravchychyn

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apontar ferramentas para que o entendimento firmado pelo STJ no Tema 629 seja aplicado pelas instâncias inferiores de forma eficaz, garantindo, assim, que os trabalhadores rurais que forem prejudicados por uma ação judicial prematura possam ingressar novamente na esfera judicial para verem seu direito efetivado.

Além disso, também será demonstrado que mesmo nas ações em que houve improcedência, caso a fundamentação dada para a negativa tenha sido a ausência de provas, a jurisprudência tem-se mostrado, ainda que de forma tímida, na possibilidade da relativização da coisa julgada, permitindo, assim, o ingresso de nova ação, ainda que a anterior tenha sido julgada com análise de mérito.

2. A TUTELA JURISDICIONAL POR MEIO DO JULGAMENTO SEM ANÁLISE DO MÉRITO

Antes de se buscar a efetividade da aplicação do Tema 629, julgado na sistemática dos Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça nos processos previdenciários, é necessário ter muita clareza de quais são os requisitos que devem ser observados nas ações previdenciárias para que estas possam ser enquadradas nesse paradigma da Corte Superior.

No Tema 629, o STJ destaca que é possível nova propositura de ação previdenciária que objetiva a concessão de aposentadoria por idade rural na hipótese em que o segurado não acosta aos autos elementos probatórios suficientes para comprovar o período de carência exigido por lei.

Isso porque a relação jurídica existente entre o INSS e o segurado é de natureza sucessiva; assim, sobrevindo modificação do estado de fato ou de direito, em observância à lógica da preservação da vida, à ideia de não preclusão do direito previdenciário, à garantia dos direitos fundamentais, é resguardada à parte a possibilidade de reunir novos elementos de prova, que devem conter um caráter inovador no que toca ao conjunto probatório firmado na primeira ação e suprir com eficiência a lacuna deixada no primeiro processo, necessário à obtenção do benefício previdenciário pleiteado.

Nesse sentido, deve ser avaliado que apenas nos casos em que "o segurado não acosta aos autos os elementos probatórios suficientes para comprovar o período de carência exigido por **lei**" é que se poderia alegar a aplicação do Tema 629, isso porque para que seja aplicada a tese de Repetitivo é indispensável que haja idêntica questão de direito.

Pois bem, em que pese a tese se mostre favorável ao segurado, que passa a ter nova oportunidade de ingresso de ação judicial para buscar a concessão do benefício, algumas dúvidas podem surgir, por exemplo: Por que o segurado ingressou com ação se não tinha provas? E se juntar provas, o processo será analisado com indicação do mérito? Qual O parâmetro para dizer que as provas juntadas não são suficientes à comprovação do labor rural?

A par desses questionamentos temos os argumentos contrários à tese, ou seja, aqueles que, muitas vezes, são utilizados para fundamentar as decisões judiciais que ainda negam a aplicação do Tema 629.

Para alguns magistrados, mostra-se impossível a extinção do feito sem análise do mérito nas ações previdenciárias, porque há apreciação da prova anexada aos autos e, pela insuficiência, reconhecer-se-ia a inexistência do direito pretendido na exordial, nos exatos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Entendem ainda que é dever da parte, na exordial, juntar ao feito todos os documentos necessários à prova de sua alegação (art. 434 do CPC); não os juntando, presumíveis não existirem ou, mesmo existindo, não tem a parte autora se desincumbido do ônus probatório, o que invariavelmente leva ao julgamento do mérito.

A aplicação do art. 320 do Código de Processo Civil apenas seria possível se a parte não juntar ao feito os documentos relativos às condições da ação e ao desenvolvimento válido do processo, não se confundindo, em absoluto, com os documentos de prova.

Vale lembrar os ensinamentos do Excelentíssimo Dr. Daniel Amorim Assumpção Neves Neves (2016):

> Documentos indispensáveis à propositura da demanda são aqueles cuja ausência impede o julgamento do mérito da demanda, não se confundindo com os documentos indispensáveis à vitória do autor, ou seja, ao julgamento de procedência do seu pedido. Esses são considerados documentos úteis ao autor no objetivo de acolhimento de sua pretensão, mas, não sendo indispensáveis à propositura da demanda, não impedem sua continuidade, tampouco a sua extinção com resolução do mérito.

Diante disso, temos um binômio entre a ausência de documentos indispensáveis à propositura da demanda e a ausência de prova do direito, e nesse sentido só se poderia aplicar o Tema 629 nos casos em que fique demonstrado que não foram acostados aos autos documentos indispensáveis à propositura da demanda, uma vez que na sua ausência ficaria impedido o julgamento do mérito da ação.

Por outro lado, no caso de o segurado não juntar documentos indispensáveis ao reconhecimento do direito pleiteado, não se poderia emanar a efetividade do Tema 629, cabendo ao julgamento do mérito por parte do magistrado e sendo assim constituída a coisa julgada contrária ao segurado, quando da improcedência do reconhecimento do labor rural. Com base nessas provas não seria garantida ao autor nova oportunidade de

ingresso com o mesmo objeto dessa ação. E, ainda, não juntadas tais provas, presume-se também que não existam, o que também viabilizaria o julgamento do mérito com a improcedência dos pedidos.

Diante dessa interpretação, pode-se imaginar que, para que o processo judicial que tem por objeto o reconhecimento da atividade rural seja extinto sem análise do mérito, é necessário que se tenha ausência da prova do direito do labor rural, e nesse sentido citam-se algumas decisões do TRF da 4ª Região:

> **EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. AUSÊNCIA DE PROVA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. TEMA 629 STJ. Extinção do feito sem julgamento de mérito, com fundamento no Tema 629 do STJ, **em razão da ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial** (TRF4, AC 5004705-74.2023.4.04.9999, QUINTA TURMA, Relator ALEXANDRE GONÇALVES LIPPEL, juntado aos autos em 24/04/2024). Grifo nosso.
>
> **EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. AVEREAÇÃO DO TEMPO RURAL. REGIME DE ECONOMIA FAMILIAR. TEMA 629/STJ. 1. Ainda que ilíquida, a condenação não alcançará o patamar previsto no artigo 496, § 3°, do CPC/2015; portanto, inaplicável a remessa necessária. 2. **A inexistência de início de prova material do período rural requerido autoriza a extinção do processo, sem julgamento de mérito (Tema 629 do STJ)** 3. Oportunizado ao autor as juntada de prova material do labor rural, em regime de economia familiar, não há que se falar em cerceamento de defesa. 4. Apelação que se nega provimento, mantendo a sentença de extinção quanto ao labor rural. (TRF4, AC 5000989-84.2021.4.04.7129, SEXTA TURMA, Relator ADRIANE BATTISTI, juntado aos autos em 24/04/2024). Grifo nosso.
>
> **EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. AUSÊNCIA DE PROVA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. TEMA 629 STJ. **Extinção do feito sem julgamento de mérito, com fundamento no Tema 629 do STJ,** em razão da ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial (TRF4, AC 5002380-92.2024.4.04.9999, QUINTA TURMA, Relator ALEXANDRE GONÇALVES LIPPEL, juntado aos autos em 24/04/2024). Grifo nosso.

Pois bem, neste momento é plausível o questionamento: então, para que seja oportunizada a aplicação do Tema 629 do STJ, o segurado precisa juntar quais ou que tipo de provas nos autos?

De acordo com o art. 55, § 3º, o tempo de serviço rural pode ser comprovado mediante a produção de início de prova material, complementada por prova testemunhal idônea – quando necessária ao preenchimento de eventuais lacunas –, não sendo esta admitida exclusivamente, salvo caso fortuito ou força maior.

Tal entendimento ficou sedimentado na Súmula 149 do STJ (A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário).

> Ainda no que toca aos meios de prova da atividade rural, deve-se ressaltar:
>
> (a) a lista dos meios de comprovação do exercício da atividade rural (art. 106 da Lei de Benefícios) é exemplificativa, em face do princípio da proteção social adequada, decorrente do art. 194 da Constituição da República de 1988;
>
> (b) não se exige prova documental plena da atividade rural em relação a todos os anos integrantes do período correspondente à carência, sendo suficientes documentos que, juntamente com a prova oral, possibilitem juízo conclusivo quanto ao período de labor rural exercido;
>
> (c) *certidões da vida civil* são hábeis a constituir início probatório da atividade rural da parte autora (REsp 980.065/SP, DJU, Seção 1, 17-12- 2007; REsp 637.437/PB, DJU, Seção 1, de 13-09-2004; REsp 1.321.493-PR, DJe em 19-12-2012, submetido à sistemática dos recursos repetitivos);
>
> (d) quanto à contemporaneidade da prova material, inexiste justificativa legal, portanto, para que se exija tal prova contemporânea ao período de carência, por implicar exigência administrativa indevida, impondo limites

que não foram estabelecidos pelo legislador (TRF4, AC 5014658- 97.2021.4.04.7100, SEXTA TURMA, Relator ALTAIR ANTONIO GREGÓRIO, juntado aos autos em 28/06/2024).

Registram-se ainda as certidões da vida civil, documentos admitidos pela jurisprudência como início probatório de atividade rural; nesse sentido, a consideração de certidões é fixada expressamente como orientação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ, 3ª Seção, REsp 1.321.493-PR, procedimento dos recursos repetitivos, j. 10/10/2012). Concluiu-se imprescindível a prova material para fins previdenciários, ainda que o labor tenha sido exercido à margem da formalidade, cabendo às instâncias ordinárias a verificação da condição de trabalhador:

> E, nesse aspecto, por mais que o trabalho seja informal, é assente na jurisprudência desta Corte que há incontáveis possibilidades probatórias de natureza material. **Por exemplo, ainda que o trabalho tenha sido informal, constatando-se que o segurado tem filhos ou é casado, devem ser juntadas certidões de casamento e de nascimento,** o que deve ser averiguado pelas instâncias ordinárias.

Destaca-se que, muitas vezes, dadas as dificuldades da elaboração da prova material, é dispensável a apresentação de prova documental de todo o período, desde que o início de prova material seja consubstanciado por prova testemunhal, nada impedindo que sejam contemplados os documentos extemporâneos ou emitidos em período próximo ao controverso, desde que levem a supor a continuidade da atividade rural.

Nesse sentido, temos que o STJ, na Súmula 577 (DJe 27/06/2016), reconheceu que "É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentado, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório".

Acerca da contemporaneidade da prova material, o § 3° do art. 55 da Lei n. 8.213 determina que a comprovação do tempo de serviço para os efeitos dessa lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

Ainda no pertinente às provas da atividade rural, temos que os documentos apresentados em nome de algum dos integrantes da mesma família consubstanciam início de prova material do labor rural, conforme preceitua a Súmula 73 desse Tribunal: "Admitem-se como início de prova material do efetivo exercício de atividade rural, em regime de economia familiar, documentos de terceiros, membros do grupo parental".

Em última análise, ainda em relação ao conjunto probatório acerca do laborar rural, temos o entendimento de que o fato de o cônjuge exercer atividade outra que não a rural também não é "per se stante" para descaracterizar a condição de segurado especial de quem postula o benefício, pois, de acordo com o que dispõe o inciso VII do art. 11 da Lei n. 8.213/1991, é segurado especial o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de

14 anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

Ou seja, ainda que considerado como trabalhador rural individual, sua situação encontra guarida no permissivo legal referido, sendo certo também que irrelevante a remuneração percebida pelo cônjuge, que não se comunica ou interfere com os ganhos oriundos da atividade agrícola.

Pois bem, sabendo agora o que a jurisprudência e a legislação têm entendido acerca dos meios de provas admitidos à comprovação do labor rural, cabe esclarecer como fazer valer a aplicação do Tema 629 do STJ e não o julgamento do mérito de forma a prejudicar o segurado.

Verifica-se que, para que haja a efetividade do Tema 629, é necessário demonstrar que os documentos juntados são apenas insuficientes à comprovação do labor rural e não contrários ao direito postulado.

Observa-se que, nos casos em que houve a juntada de documentos considerados úteis ao segurado no objetivo de acolhimento de sua pretensão, mas não sendo indispensáveis à propositura da demanda, não impedem sua continuidade, tampouco a sua extinção com resolução do mérito. E isso pode acontecer porque tais documentos não se prestam como início de prova material, pois se referem a tempo muito remoto, por exemplo, portanto insuficiente para comprovar o labor rural no período de carência necessário à concessão da aposentadoria.

Por último, convém mencionar que existe ainda a possibilidade de que, havendo o julgamento do mérito, caso esse tenha se dado na ausência de provas, poder-se-ia relativizar a coisa julgada para possibilitar a propositura da nova demanda. Vejamos algumas decisões:

> EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. COISA JULGADA. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO ESSENCIAL À PROPOSITURA DA DEMANDA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM ANÁLISE DO MÉRITO. TEMA STJ 629. JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA POR CARÊNCIA PROBATÓRIA NA AÇÃO ANTERIOR. INTERPRETAÇÃO DA DECISÃO COMO SENDO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. NÃO FORMAÇÃO DA COISA JULGADA.
>
> [...] 2. Se o julgamento na ação anterior foi motivado por ausência ou insuficiência de provas, ainda que a solução adotada tenha sido de improcedência, deve ser considerado como sendo de extinção sem resolução de mérito, com aplicação da tese firmada pelo STJ no julgamento do Tema 629, o que não induz à formação da coisa julgada e permite a possibilidade de o segurado ingressar com nova ação deduzindo o mesmo pedido, caso obtenha outras provas. [...] (TRF4 5048281-30.2017.4.04.9999, 28/03/2023).
>
> EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. [...] REQUISITOS LEGAIS. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. COISA JULGADA. [...] 3. Hipótese em que o julgamento anterior, embora de improcedência, foi expressamente fundamentado na insuficiência de prova material do labor rural. Quanto ao tema, a 3ª Seção deste Tribunal já decidiu que é possível a aplicação analógica do entendimento firmado no Tema 629/STJ, ainda que o processo anterior não tenha sido extinto sem resolução do mérito à época, de modo a permitir a análise das provas em nova ação. [...] (TRF4, AC 5003033-27.2021.4.04.7016, 26/05/2023).

Diante desses precedentes, pode se dizer que julgamento baseado em ausência de provas não deve fazer coisa julgada.

3. CONCLUSÕES

Nesse contexto, entende-se que, para dar efetividade à aplicação do Tema 629 do STJ, é indispensável que, a partir do momento em que restar constatado que o conjunto probatório dos autos é precário, é necessário em sede de preliminar, em tópico apropriado na petição inicial, bem como em sede de requerimentos finais, destacar na lide, em todas as oportunidades, sobretudo na petição inicial, que, sendo verificada a ausência de início de prova material necessário ao reconhecimento da atividade rural exercida, deve ser imposta a extinção do feito, sem resolução do mérito.

Por fim, diante dos casos de improcedência pautada na ausência de provas, é oportuno levantar a relativização da coisa julgada a fim de que a jurisprudência que ainda aparece tímida nesse sentido ganhe forças e corrobore a aplicação eficaz do Tema 629 do STJ.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2020. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, v. 124, p. 5, 1º jul. 2020. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.410-de-30-de-junho-de2020-264503344. Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diá-rio Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 25 jul. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, p. 14809, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/LEIS/L8213compilado.htm. Acesso em: 1° jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência, Instituto Nacional do Seguro Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social*: suplemento histórico (1980 a 2017). Brasília, DF: Dataprev/MF, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos. Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência, Instituto Nacional do Seguro Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2018*. Brasília, DF: Dataprev/MF, 2018. Disponível em: 91 https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados- abertos. Acesso em: 1° jul. 2024.

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. *Manual de direito previdenciário*. 23. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DELGADO, G. C. *Previdência rural*: relatório de avaliação socioeconômica. Brasília, DF: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 477). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td 0477.pdf. Acesso em: 1º jul. 2024.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de direito previdenciário*. 23. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil* comentado. 2016.

---

* Formada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Especialista em Direito Previdenciário pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina. Advogada Sócia Sênior da Kravchychyn Advocacia e Consultoria, Sócia e Proprietária da Empresa AMK Desenvolvimento Profissional, Presidente da Comissão de Direito Previdenciário do CEPREV. Membro Consultiva da Comissão Nacional de Direito Previdenciário da OAB, ocupou os cargos de Vice-presidente da Comissão de Direito Previdenciário RPPS OAB/SC e de Diretora de Seguridade da EFPC Sulprevidência.

4

LIMBO PREVIDENCIÁRIO: PERSPECTIVAS DE SOLUÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA E NA LEGISLAÇÃO

Carlos Alberto Pereira de Castro[*]
João Batista Lazzari[**]

1. INTRODUÇÃO

Nestes últimos 20 anos, aqueles que se debruçam sobre as questões ligadas à Previdência Social brasileira compreenderam, entre outras conclusões, pela necessidade de uma abordagem interdisciplinar e de indissociabilidade entre os Direitos Sociais Fundamentais.

Assim se dá no que toca à correlação entre os aspectos trabalhistas e previdenciários no campo da incapacidade laborativa, o que ganha um contorno especial quando se está diante daquilo que costumeiramente passou a ser denominado "limbo previdenciário".

Explica-se.

Para o retorno ao trabalho pelo segurado empregado depois de cessado o benefício por incapacidade, o médico da empresa, ou por ela credenciado, realiza obrigatoriamente um "exame de retorno". Neste podem surgir diversas situações, sem contar com aquela situação "normal" em que o segurado volta ao trabalho sem maiores percalços.

A situação denominada "limbo previdenciário" se agravou após a adoção do mecanismo de "alta programada" (por decreto, cuja validade é discutível, conforme já aduzimos em nossas obras)[1] em 2006 e, posteriormente, com a edição da Lei n. 13.457/2017, que inseriu, nos §§ 8º e 9º do art. 60 da Lei de Benefícios a cessação automática após 120 dias, mesmo quando de benefícios deferidos judicialmente, caso não haja data de cessação expressamente prevista.

A constitucionalidade do sistema que estipula a Data de Cessação do Benefício (DCB) para o auxílio por incapacidade temporária será examinada pelo STF no RE 1.347.526, com Repercussão Geral, cuja descrição é a que segue:

> Tema n. 1.196: "Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º, 62, *caput* e § 1º, I, *b*, e 246, da Constituição Federal, a constitucionalidade das Medidas Provisórias 739/2016 e 767/2017 (convertida na Lei 13.457/2017), que estabeleceram procedimento de fixação da Data de Cessação do Benefício (DCB) de auxílio-doença de forma automatizada, ou seja, sem a necessidade de perícia prévia do segurado, em inobservância à urgência e relevância para sua edição, inclusão de norma processual civil e regulamentação de norma da Constituição Federal alterada entre 1995 até a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001".

Ademais, desde a vigência da Lei n. 13.457/2017, com a criação do Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI), o segurado em gozo de benefícios por

incapacidade poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram o afastamento, a manutenção ou a aposentadoria, concedida judicial ou administrativamente, observado o disposto no art. 101 (redação conferida ao § 4º do art. 43 e ao § 10 do art. 60, ambos da Lei n. 8.213/91), de modo que até mesmo aposentadorias por invalidez/incapacidade cessadas após longos anos têm de ser revistas a cada dois anos, com possibilidade de acarretar a cessação de benefícios de empregados afastados do emprego nesse mesmo lapso.

Em 2019 foi retomado o PRBI com a edição da MP 871, de 18.01.2019 (convertida na Lei n. 13.846/2019), com o objetivo de revisar: (1) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS, por período superior a seis meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; (2) os benefícios de prestação continuada sem revisão por período superior a dois anos; e (3) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária (art. 10, § 1º, da Lei n. 13.846/2019).

Consequentemente, o benefício pode ser cessado, além das situações de "alta programada", se houver o entendimento, pelo INSS, de que houve concessão ou manutenção de benefício de forma irregular ou indevida (art. 11 da Lei n. 10.666/2003), o que certamente vem acarretando novas situações de "limbo".

Vejamos as hipóteses.

2. PRORROGAÇÃO OU RESTABELECIMENTO DO BENEFÍCIO

A primeira das situações possíveis é que o próprio trabalhador pode se considerar e se declarar inapto para retornar ao trabalho, e assim se manifesta ao se apresentar ao empregador. Por vezes o segurado até já protocolou um pedido de prorrogação do benefício, mas nem sempre.

Nesse caso, o médico da empresa geralmente pede que o trabalhador consulte um médico assistente, que tenha acompanhado seu quadro de saúde, para, quando for o caso, sugerir que o indivíduo postule a continuação do auxílio por incapacidade temporária ou a concessão de benefício com base em recidiva. Logo, se é essa a conclusão do médico que assiste o segurado, e o trabalhador almeja permanecer em gozo de benefício ou o restabelecimento deste, ou, ainda, a concessão de aposentadoria por incapacidade permanente, a demanda do indivíduo efetivamente deve ser direcionada ao INSS, para o restabelecimento do auxílio ou concessão da aposentadoria (e não contra o empregador).

Em termos práticos, nos casos em que o prazo fixado pela perícia do INSS não for suficiente para a recuperação da capacidade de trabalho, a Previdência instituiu o Pedido de Prorrogação (PP). O objetivo seria evitar o fim do auxílio por incapacidade temporária antes da recuperação efetiva do segurado, submetendo-o a nova avaliação para analisar se é necessária a continuidade do afastamento laboral e do pagamento do benefício.

Porém, a prorrogação deve ser solicitada pelo aplicativo Meu INSS, pela internet ou pelo telefone 135, *até quinze dias antes da data de término do benefício*, podendo ser

repetida, desde que o segurado, no fim do novo prazo de licença, ainda se considere incapaz de voltar ao trabalho. Isso complica sobremaneira a situação em que o segurado já se apresentou ao trabalho, pois terá de realizar novo requerimento de benefício (que deverá ser tratado como recidiva), uma vez que expirado o prazo do PP[2]. A eficácia dessa sistemática é, a nosso ver, extremamente duvidosa – pois, em muitos casos, haverá o cancelamento de benefícios mesmo com a incapacidade do segurado, provocando um aumento considerável no número de demandas judiciais.

Voltando aos efeitos do pedido de prorrogação, temos que, por força da decisão proferida na Ação Civil Pública – ACP 2005.33.00.020219-8 (14ª Vara da Justiça Federal de Salvador, BA), o INSS editou a Resolução INSS/PRES n. 97, de 19.07.2010 – *DOU* de 20.07.2010 –, do seguinte teor:

> Art. 1º Estabelecer que no procedimento de concessão do benefício de auxílio-doença, inclusive aqueles decorrentes de acidente do trabalho, uma vez apresentado pelo segurado pedido de prorrogação, mantenha o pagamento do benefício até o julgamento do pedido após a realização de novo exame médico pericial.

Assim, ao menos durante o procedimento de prorrogação, não haverá o cancelamento do benefício.

Constatada incapacidade decorrente de doença diversa da geradora do benefício objeto de PP, com alteração do número da Classificação Internacional de Doenças (CID) devidamente justificada, o pedido será transformado em requerimento de novo benefício, independentemente da data de fixação da Data de Início da Incapacidade (DII), observando-se o cumprimento do requisito carência, se for o caso.

Ao requerer a prorrogação do benefício, será verificado se há possibilidade de agendamento da perícia médica nos próximos 30 dias do requerimento.

Caso haja agenda disponível, será marcada perícia para atendimento presencial do segurado. Caso não haja, o benefício será prorrogado por mais 30 dias da data do pedido. Será então gerada uma nova Data de Cessação do Benefício (DCB).

O segurado poderá, na forma do § 6º do art. 78 do RPS, incluído pelo Decreto n. 10.410/2020, desistir do PP antes da realização do exame médico-pericial, hipótese em que o benefício será mantido até a data da sua desistência, desde que posterior à data de cessação estabelecida pela perícia.

O segurado que não concordar com o resultado da avaliação pericial poderá apresentar, no prazo de 30 dias, recurso da decisão proferida perante o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), cuja análise médico-pericial, se necessária, será feita por perito médico diverso daquele que tenha realizado o exame anterior (§ 7º do art. 78 do Regulamento da Previdência Social – RPS, incluído pelo Decreto n. 10.410/2020).

Vale ressaltar que a partir de 23.10.2023 o INSS passou a receber requerimentos de benefício por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) nas Agências da Previdência Social mediante a entrega do atestado médico, sem a necessidade de prévio requerimento. A medida foi prevista na Portaria DIRBEN/INSS n. 1.173 de 20.10.2023. O atendimento e realizado mediante a entrega da senha do serviço "Protocolo de

Requerimento". Essa medida, assim como o "ATESTMED" (Portaria Conjunta PRES/INSS/SRGPS/MPS n. 37, de 16.10.2023) e o Programa de Enfrentamento de Filas (Lei n. 14.724/2023), visa reduzir as filas de requerimentos que esperam por perícia médica.

Cabe lembrar ainda que não se exige do segurado o pedido de prorrogação para o ingresso com ação de restabelecimento de benefício. Portanto, diferentemente do que normalmente ocorre nos casos de concessão, em que o segurado deve comprovar o prévio requerimento administrativo, nos casos de pleito de restabelecimento, o segurado, mesmo não tendo pedido a prorrogação na via administrativa, pode recorrer ao Judiciário para requerer o restabelecimento de seu benefício, ou a transformação deste em aposentadoria por incapacidade permanente, quando for o caso.

De fato, nessas ações, o autor da demanda buscará a revisão judicial do ato administrativo que decidiu pela cessação do benefício. A lesão ao direito já foi consumada com a determinação da data certa de fim do benefício: a DCB. Não existe a obrigação de prévio requerimento administrativo para viabilizar o ajuizamento da ação porque a necessidade e a utilidade do provimento jurisdicional estão caracterizadas.

Não se exige o *exaurimento* da instância administrativa em casos de pedidos de concessão, e não é de se condicionar o acesso à jurisdição à interposição de recurso administrativo, ou de seu equivalente no caso – o pedido de prorrogação (PP).

Hipótese que gera discussão é o direito ao recebimento de benefício de incapacidade pelo segurado que exerceu atividade remunerada enquanto aguardava a concessão da prestação. No caso, é inexigível do indivíduo que fique sem auferir renda para seu sustento e de sua família pelo que, mesmo a duras penas, por vezes se submete a retornar ao trabalho ainda que devesse permanecer afastado dele. Veja-se a respeito a Súmula 72 da TNU: "É possível o recebimento de benefício por incapacidade durante período em que houve exercício de atividade remunerada quando comprovado que o segurado estava incapaz para as atividades habituais na época em que trabalhou". Portanto, a pessoa não está proibida, por assim dizer, de trabalhar enquanto aguarda a prestação jurisdicional.

No mesmo sentido foi a tese fixada pelo STJ no Repetitivo 1.013:

> No período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, mediante decisão judicial, o segurado do RGPS tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho exercido, ainda que incompatível com sua incapacidade laboral, e do respectivo benefício previdenciário pago retroativamente (REsp 1786590/SP, 1ª Seção, *DJe* 01.07.2020).

Recordamos ainda que é facultado à empresa protocolar requerimento de benefício por incapacidade ou documento dele originário, de seu empregado ou contribuinte individual a ela vinculado ou a seu serviço (art. 76-A do RPS), devendo a empresa que adotar esse procedimento ter acesso às decisões administrativas a ele relativas. Isso põe fim à celeuma a respeito da ausência de conhecimento, pelo empregador, da situação de seus empregados perante o INSS.

3. A SITUAÇÃO GERADORA DE AUXÍLIO-ACIDENTE

Conforme o art. 62 da LBPS, "o segurado em gozo de auxílio-doença (hoje auxílio por incapacidade temporária), insuscetível de recuperação para sua atividade habitual, deverá submeter-se a processo de reabilitação profissional para o exercício de outra atividade". Esse benefício será mantido até que o segurado seja considerado reabilitado para o desempenho de atividade que lhe garanta a subsistência ou, quando considerado não recuperável, seja aposentado por incapacidade permanente (§ 1º do art. 62).

Nos termos do item IV do Enunciado n. 7 do CRPS, "É devido o auxílio-doença (hoje auxílio por incapacidade temporária) ao segurado temporariamente incapaz, de forma total ou parcial, atendidos os demais requisitos legais, entendendo-se por incapacidade parcial aquela que permita sua reabilitação para outras atividades laborais". Noutras palavras, o segurado que seja considerado apto, porém com restrições a sua atividade anterior à incapacidade, deverá ser submetido à reabilitação profissional, e, enquanto lá estiver, faz jus ao recebimento do benefício por incapacidade temporária. Somente ao final desta é que, então, deverá retornar ao posto de trabalho, e doravante fará jus ao benefício denominado auxílio-acidente (art. 86 da LBPS).

No entanto, a sistemática de alta programada causou sérios problemas aos segurados vítimas de acidentes do trabalho ou de outra natureza ou causa que, após o tratamento, venham a ficar com sequelas redutoras da capacidade laborativa: é que, no modelo "antigo", tal situação era constatada na perícia "final" – que concedia a "alta médica" –, identificando o problema e, a partir daí, deferindo-se *ex officio* o auxílio-acidente.

Com o sistema atual, de alta programada, o segurado não tem meios de postular o auxílio-acidente, nem pelo agendamento feito por telefone, nem pela internet, nem diretamente nas agências do INSS. E mais, sem o devido conhecimento de seus direitos (já que tal informação não é prestada adequadamente), o segurado muitas vezes até deixa de obter o benefício em questão, pois sequer sabe que tem direito a ele e com isso não o postula na via judicial.

Mais que isso, fica prejudicado o acesso à reabilitação profissional. Como sabemos, a reabilitação profissional compreende o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e o dos equipamentos necessários à habilitação e à reabilitação social e profissional, e, quando necessário, o transporte do acidentado do trabalho (art. 89 da LBPS).

Como já decidiu o TJRS:

> 1. Comprovado nos autos a incapacidade do segurado para a atividade habitual, o restabelecimento do benefício do auxílio-doença indevidamente cessado é medida impositiva, até que se proceda à efetiva reabilitação profissional para atividade laborativa diversa da habitual. 2. O termo inicial do benefício deverá ser a data da cessação do mesmo na via administrativa (Apelação Cível 70.059.360.727, 9ª Câmara Cível, Rel. Des. Iris Helena Medeiros Nogueira, j. 14.05.2014).

A reabilitação é realizada por meio do atendimento individual e/ou em grupo, por profissionais das áreas de medicina, serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia,

terapia ocupacional e outras afins, objetivando a definição da capacidade laborativa e da supervisão por parte de alguns desses profissionais para acompanhamento e reavaliação do programa profissional.

O atendimento obedecerá a uma ordem de prioridade, com atenção especial ao segurado acidentado do trabalho e de acordo com as disponibilidades técnico-financeiras. Essa preferência deve ser compatibilizada com a destinada à pessoa com deficiência, por força do disposto na Lei n. 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

O encaminhamento das pessoas a serem atendidas é feito: pelos órgãos periciais do INSS; pelo Serviço Social do INSS; pelas empresas e entidades sindicais; e pelos órgãos e instituições que firmarem convênio e/ou acordo de cooperação técnico-financeira.

Depois de concluído o processo de reabilitação profissional, o INSS emitirá certificado indicando a atividade para a qual o trabalhador foi capacitado profissionalmente.

São de caráter compulsório aos segurados em benefício por incapacidade, e aos dependentes inválidos – art. 90 da Lei de Benefícios. A não participação no programa pelo segurado acarreta a suspensão do benefício (TRF da 3ª Região, AI 0008408-38.2012.4.03.0000, 8ª Turma, Rel. Des. Federal Therezinha Cazerta, j. 13.08.2012).

4. UMA SITUAÇÃO PARTICULAR: O SEGURADO SOB IMPERATIVO DE CONSCIÊNCIA

Conforme as regras vigentes desde a LBPS, o segurado em gozo de auxílio por incapacidade temporária ou aposentadoria por incapacidade permanente está obrigado, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo da Previdência Social, a processo de reabilitação profissional por ela prescrito e custeado, e a tratamento oferecido gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos, independentemente de idade.

Daí pode advir um tipo específico de "limbo": como se resolve a situação de um segurado que, alegando imperativo de consciência, se recuse a fazer o tratamento que envolve cirurgia ou transfusão de sangue? Ele efetivamente está inapto, logo não há como retornar ao trabalho, mas a sua aptidão depende de um tratamento que o segurado tem o direito de se recusar a realizar.

Nesses casos, como decidiu a TNU no RC 272,

> A circunstância de a recuperação da capacidade depender de intervenção cirúrgica não autoriza, automaticamente, a concessão de aposentadoria por invalidez (atualmente aposentadoria por incapacidade permanente), sendo necessário verificar a inviabilidade de reabilitação profissional, consideradas as condições pessoais do segurado, e a sua manifestação inequívoca a respeito da recusa ao procedimento cirúrgico (PEDILEF 0211995-08.2017.4.02.5151/RJ, j. 10.02.2022).

Ou seja, o procedimento correto, em caso de recusa do tratamento em tais circunstâncias, é a submissão à análise da viabilidade de sua readaptação para função compatível com a condição de saúde; sendo possível, deve a pessoa ser encaminhada à reabilitação, mantido o benefício de auxílio por incapacidade temporária até o término

do processo de reabilitação. Caso contrário, havendo insuscetibilidade de readaptação a outra função, é hipótese de concessão da aposentadoria por incapacidade permanente.

Já nos casos em que a recusa ao tratamento não seja fundada em cirurgia ou transfusão de sangue, operar-se-á a suspensão do benefício por incapacidade, o que todavia não acarreta a obrigatoriedade de retorno ao trabalho, pois permanece, em tese, a incapacidade laboral. Veja-se que não há cessação do benefício, mas mera suspensão de seu pagamento. Também não se tem como cogitar de abandono de emprego, pois a pessoa tem a condição de inapta, logo não se pode exigir dela o regresso ao trabalho.

Por fim, cumpre analisar a situação em que o segurado se considera apto e seu empregador bloqueia o retorno ao trabalho, como se discute a seguir.

5. O LIMBO CRIADO PELO EMPREGADOR

Numa hipótese relativamente corriqueira, infelizmente, apesar de o segurado declarar ao médico da empresa que se sente apto para retornar, o médico da empresa (ou outra pessoa com poderes para tanto na empresa) recusa o retorno ao labor, impedindo que aquele volte ao seu posto de trabalho. No entanto, o indivíduo não deseja postular novo benefício – uma vez que se sente apto e seu médico assistente assim também entende, além de o INSS ter lhe concedido "alta", ainda que por prognóstico.

Nesse caso, quando o empregado se sente lesado, a demanda a ser ajuizada é trabalhista, movida contra o empregador, para que este seja condenado a devolver o posto de trabalho e pagar os salários do interregno entre a alta previdenciária e o efetivo retorno:

> Limbo jurídico trabalhista previdenciário. Caracterização. Efeitos nas obrigações contratuais. Salários devidos pelo empregador. Caracteriza-se "limbo jurídico trabalhista previdenciário" a situação jurídica na qual o empregado, que teve suspensos os efeitos do seu contrato de trabalho, por força de auxílio-doença concedido pelo INSS, vem a receber, em momento posterior, alta previdenciária da autarquia federal, com a cessação do pagamento do benefício, por ser considerado apto ao trabalho, sem obter, contudo, o mesmo reconhecimento de tal aptidão pelo setor de medicina do empregador, que o impede de retornar às suas atividades laborais. Resulta de tal situação a falta de percepção de salários e de importes relativos ao benefício cessado, ficando, o trabalhador, sem renda para sua subsistência no interregno em que não solvido o impasse. Em tal quadro, porque afastada a causa suspensiva do pacto trabalhista, o decidido pela autarquia previdenciária, acerca da aptidão laboral do empregado, se impõe em face do entendimento contrário do setor médico da empregadora, por se tratar de ato administrativo dotado de presunção de veracidade, cujos efeitos infletem na esfera jurídica de todos interessados enquanto não elididos por outra decisão proferida no âmbito administrativo do órgão autárquico ou em provimento judicial. Assim, ante a ausência de óbice à produção dos efeitos do pacto laboral e da decisão previdenciária pela alta médica da parte autora, cabe à reclamada atender a sua obrigação de manter o pagamento dos salários submetido o trabalhador nos termos reconhecidos na sentença (TRT-12, Ac. Proc. 0000805-31.2016.5.12.0034, 6ª Câmara, Rel. Des. Trab. Ligia Maria Teixeira Gouvêa, j. 04.09.2017).

Importante realçar, entretanto, que o indeferimento do auxílio por incapacidade temporária não acidentário por falta de carência[3] ou qualquer outro fundamento utilizado pelo INSS ou pelo Judiciário que considere ser indevido o benefício, sem qualquer conduta patronal ensejadora do indeferimento, não gera, para o empregador, o dever de pagar salários do período de afastamento, segundo a jurisprudência:

> Recurso de revista interposto sob a égide das Leis n. 13.015/2014 e n. 13.105/2015. Indeferimento de auxílio-doença comum pelo INSS ante o não preenchimento do requisito carência. Inexistência de responsabilidade do empregador. Pagamento de salários indevido. A ausência de cobertura previdenciária oficial, por determinação legal, pelo não preenchimento de requisito que depende exclusivamente do segurado (satisfação das doze contribuições mensais), não tem o condão de transferir ao empregador qualquer tipo de responsabilidade, como espécie de segurador supletivo e universal. Recurso de revista conhecido e provido (TST, RR 10949-58.2015.5.12.0015, 3ª Turma, Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, *DEJT* 22.09.2017).

Por se tratar de fato constitutivo do direito da parte autora, cabe à empregada comprovar em juízo que o "limbo previdenciário" decorreu da recusa em recebê-la na empresa ou em readaptá-la em função compatível, conforme julgados do TST nesse sentido (*v.g.*, TST, RRAg 612-39.2019.5.12.0057, 3ª Turma, Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado, *DEJT* 17.12.2021). Trata-se de uma prova de difícil produção, mas que pode ser suprida com as chamadas "provas digitais", especialmente quando negado o comparecimento ao exame médico de retorno, bastando ao trabalhador juntar aos autos da ação sua geolocalização no dia e hora em que compareceu ao serviço médico.

Por outro lado, nos casos em que a empresa tenha ficado ciente da alta previdenciária do trabalhador, verifica-se que é da empresa o ônus de provar que o reclamante se negou a retornar às suas atividades laborais, ou mesmo se recusou a assumir função compatível com suas limitações físicas, diante do princípio da continuidade da relação empregatícia, que constitui presunção favorável ao reclamante:

> Assim, correta a decisão do Tribunal Regional de inversão do ônus probatório, no sentido de que "a ré não demonstrou por qualquer meio de prova convincente que o autor, de fato, tenha se negado a retornar às suas atividades laborais, ou mesmo se recusado a assumir função compatível com suas limitações físicas" [...] (TST, RR 10858-39.2019.5.03.0027, 2ª Turma, Rel. Min. Delaíde Miranda Arantes, *DEJT* 27.11.2020).

Presume-se a validade do entendimento do INSS, em caso de não haver inconformismo do segurado empregado, de modo que o entendimento predominante é o de que cabe à empresa devolver o posto ao empregado que se apresente ao trabalho após a cessação do benefício. Não o fazendo, a empresa responde pelos salários e demais direitos do período em que foi obstado o retorno ao trabalho, como se nota da farta jurisprudência a respeito do tema:

> Recurso ordinário em mandado de segurança. Alta previdenciária. Inaptidão para o trabalho declarada pelo empregador. Limbo jurídico trabalhista-previdenciário. De acordo com a jurisprudência firmada nesta Corte Superior, a discussão quanto ao acerto ou não da alta previdenciária não afasta o fato de que o empregado, com o fim do benefício, se encontra à disposição do empregador, nos termos do art. 4.º da CLT, cabendo a este, caso considere o trabalhador inapto ao serviço, responder pelo pagamento dos salários devidos, até que possa reinseri-lo nas atividades laborais ou que o auxílio previdenciário seja restabelecido. Recurso ordinário conhecido e desprovido (TST, ROMS TST-ROT-3-08.2021.5.14.0000, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Rel. Min. Douglas Alencar Rodrigues, publ. 19.04.2022).
>
> De acordo com a jurisprudência firmada nesta Corte Superior, a discussão quanto ao acerto ou não da alta previdenciária não afasta o fato de que o empregado, com o fim do benefício, se encontra à disposição do empregador, nos termos do art. 4º da CLT, cabendo a este, caso considere o trabalhador inapto ao serviço, responder pelo pagamento dos salários devidos, até que possa reinseri-lo nas atividades laborais ou que o auxílio previdenciário seja restabelecido (TST, ROMS-00003-08.2021.5.14.0000, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Rel. Min. Amaury Rodrigues Pinto Junior, publ. 19.04.2022).

A colocação da pessoa do trabalhador em limbo acarreta, segundo julgados do TST, não só o pagamento das verbas devidas no interregno, mas também o cabimento da ruptura contratual por "rescisão indireta" na forma do art. 483 da CLT:

> Pagamento dos salários relativos ao "limbo jurídico". Rescisão indireta do contrato de trabalho. [...] Com efeito, esta Corte Superior tem entendido que em situações de "limbo previdenciário" – como a retratada nos autos – deve ser garantido o pagamento da remuneração integral do empregado. Isso porque, conforme se infere do art. 476 da CLT, o contrato de trabalho volta a gerar seus efeitos após o encerramento do benefício previdenciário, sendo irrelevante o fato de a moléstia do empregado não possuir origem ocupacional. Ora, se a empresa deixou de cumprir com suas obrigações contratuais, correta a decisão que declarou a rescisão indireta do contrato de trabalho (TST, AIRR 1187-07.2016.5.19.0009, 2ª Turma, Rel. Min. Maria Helena Mallmann, *DEJT* 13.04.2018).

O TRT da 2.ª Região tem precedente que correlaciona a negativa da empresa a uma suposta redução da capacidade laborativa do trabalhador, o que tornaria incompatível seu retorno ao posto de trabalho, no sentido de que, "havendo a alta previdenciária e tendo entendido a reclamada pela inaptidão do reclamante para a função anteriormente exercida, com reencaminhamento do obreiro ao INSS, faz jus ao recorrido à reintegração em função compatível com sua limitação ocupacional, até decisão final do órgão previdenciário", decisão que foi mantida pelo TST (Ag-ED-AIRR-1000209-31.2016.5.02.0059, 1ª Turma, Rel. Min. Hugo Carlos Scheuermann, *DEJT* 11.11.2022).

Não se considera em limbo o trabalhador que não retorna ao trabalho, apresentando atestado de médico assistente, ajuizando demanda de concessão ou restabelecimento de benefício em face do INSS:

> [...] se o próprio empregado recorreu da decisão do órgão previdenciário – porque dela tem ciência, inclusive do prazo no qual deve recorrer –, não há que se exigir que a empresa também recorra daquela decisão. O empregado é interessado direto na decisão do órgão previdenciário e se dela recorre, é porque entende que efetivamente, como no presente caso, não se encontrava apto para o retorno ao trabalho. E, se ao se apresentar à empresa fornece atestado médico particular no sentido de sua incapacidade para o trabalho (Id aad0b43), qualquer comando empresarial em sentido contrário seria, aí sim, irregular [...] (decisão do TRT-1 mantida pelo TST, RR 0100162-27.2020.5.01.0041, Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado, publ. 07.11.2022).

Nos contratos temporários, regidos pela Lei n. 6.019/74, não se considera limbo a ausência de conversão do liame em contrato por prazo indeterminado, pois a própria norma regente não autoriza tal entendimento:

> Inexistência de limbo previdenciário. Contrato a termo. Inocorrência de conversão em prazo indeterminado. Se a trabalhadora padecia de doença altamente contagiosa, e ela própria reconhece que o tratamento se estendeu por período superior àquele no qual vigoraria o contrato por prazo determinado, firmado com base na Lei n. 6.019/1974, e apenas não houve o deferimento de benefício previdenciário por questão de carência, ou seja, situação alheia à empresa, não há se falar em recusa patronal para o retorno ao trabalho. Destarte, se quando a obreira convalesceu, já havia expirado o termo contratual, a dispensa não pode ser considerada ilícita, e nem mesmo há como cogitar da conversão em pacto laboral por prazo indeterminado, por incidir no contexto, *a contrario sensu*, o disposto no § 2º do art. 472 da CLT (TRT-1, RO 0100799-44.2020.5.01.0019, 2ª Turma, Rel. Claudia Maria Samy Pereira da Silva, publ. 27.07.2021).

A inércia ou recalcitrância do trabalhador em caso de decisão desfavorável do seu pleito de restabelecimento de benefício previdenciário ou acidentário acarreta, como consequência, a perda do direito a receber os haveres trabalhistas, pois, se não houve apresentação para o retorno ao trabalho, não há que falar em conduta ilícita do empregador:

> Consignou aquela c. Corte que "apenas depois ter sido julgado improcedente a ação ajuizada contra o INSS e mantido o cancelamento do benefício, ou seja, mais de um ano após a determinação de retorno ao trabalho, o obreiro ajuizou a presente demanda alegando a vivência do 'limbo previdenciário' e requerendo o 'pagamento dos salários do período' e que 'em audiência conciliatória, foi ofertada ao empregado a oportunidade de retornar ao emprego, tendo sido por ele recusado'. De todo o exposto, não se verifica o chamado 'limbo previdenciário', mas a recusa deliberada do empregado de retornar ao emprego, a despeito de ter sido considerado apto para tanto. A hipótese dos autos não guarda pertinência com o disposto nas Súmulas n. 378 e n. 396 do TST, tendo em vista que não houve a dispensa do autor, tampouco o desrespeito ao período de estabilidade provisória garantido ao empregado que, por livre e espontânea vontade, optou por não retornar ao emprego. Recurso de revista não conhecido" (TST, RR 11486-41.2019.5.18.0017, 3ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte, publ. 18.02.2022).

No que concerne aos requisitos configuradores do abandono de emprego em tais casos, orienta-se o Judiciário Trabalhista no sentido de se presumir a ausência de *animus abandonandi* nas hipóteses de o trabalhador ser portador de doença que comprometa sua capacidade física (mobilidade, por exemplo) ou mental (pleno discernimento) ou encontrar-se no curso de processo de restabelecimento e/ou renovação de benefício, o chamado "limbo previdenciário". Desse modo, há nulidade da dispensa perpetrada por justa causa, convertendo-a em despedida sem justo motivo, e deve ser deferido o pagamento das verbas rescisórias, observado o limite temporal do período estabilitário (TST, RR 11328-08.2015.5.12.0012, 5ª Turma, Rel. Min. Douglas Alencar Rodrigues, *DEJT* 05.06.2020).

6. A DECISÃO DA TNU NO TEMA 300

No entanto, acerca desse fenômeno – denominado "limbo jurídico" – centramos nossa atenção agora sobre a recente tese fixada pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais em Representativo de Controvérsia:

> Tema 300: Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n. 8.213/1991 (PEDILEF 0513030-88.2020.4.05.8400/RN, julg. 07.12.2022).

Colhe-se da jurisprudência que a consequência é bastante gravosa ao trabalhador e *não constitui situação de suspensão ou interrupção do contrato de trabalho*:

> [...] afirma-se que o segurado se encontra em um "limbo previdenciário": enquanto não é solucionada a discordância entre o INSS e a empresa empregadora, relativamente à existência ou não da incapacidade para o trabalho, o empregado não recebe nem o seu salário, nem o auxílio-doença [...] Considerando-se que não houve demissão ou outra forma de extinção do vínculo de trabalho da autora, a mesma continuou a ser empregada da empresa "Irmandade da Santa Casa de Presidente Venceslau", mantendo, portanto, a sua condição de segurada obrigatória da Previdência Social, na forma do art. 11, inc. I, *a*, da Lei n. 8.213/1991. [...] Cabe observar que a hipótese descrita como "limbo jurídico previdenciário" não provoca nem a suspensão nem a interrupção do contrato de trabalho, de modo que este continua a produzir plenos efeitos, tanto em seara trabalhista quanto previdenciária.[...] Na situação descrita como "limbo jurídico previdenciário", há duas possibilidades: a) ou o INSS recusou indevidamente o auxílio-doença, caso em que o segurado faz jus ao benefício, mantendo a sua qualidade de segurado por força do art. 15, inc. I, da Lei n. 8.213/1991; b) ou a empresa, diante da alta do empregado, recusou-se injustamente a reintegrá-lo a seu posto de trabalho, caso em que o contrato de trabalho permanece vigente, persistindo a qualidade de segurado na forma do art. 11, inc. I, *a*, da Lei n. 8.213/1991. [...] Em ambas as hipóteses, portanto, há a manutenção da qualidade de segurado, independentemente de como o impasse entre o INSS e a empresa empregadora venha a ser resolvido, seja em âmbito administrativo ou judicial (TRF-3, AR 50073113920174030000, 3ª Seção, Rel. Des. Fed. Newton de Lucca, *e-DJF3* Judicial 1, 03.03.2020).

Além disso, como o contrato permanece hígido, estando suspensa apenas a sua execução, prevalece a necessidade de preservação dos direitos do empregado a outras vantagens que não o salário, sendo o principal exemplo o relativo à manutenção de planos de saúde e afins, conforme a Súmula 440 do TST[4]. Em que pese a redação da súmula, os julgados em casos concretos são no sentido de que o plano de saúde deve ser mantido qualquer que seja a causa do benefício – acidentária ou não (*v.g.*, AIRR-912-25.2016.5.10.0004, 3ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte, *DEJT* 08.02.2019).

Na forma do Decreto n. 3.048/99, art. 72, § 3º, "O auxílio por incapacidade temporária será devido durante o curso de reclamação trabalhista relacionada com a rescisão do contrato de trabalho, ou após a decisão final, desde que implementadas as condições mínimas para a concessão do benefício, observado o disposto nos § 2º e § 3º do art. 36". A regra decorre do fato de que, mesmo com a perda do emprego, mantém o trabalhador a qualidade de segurado por alguns meses, dependendo da quantidade de contribuições vertidas até então (o denominado período de graça).

Essa é a *ratio* do julgado da TNU no Tema 300. Se o contrato de trabalho se encontra em pleno curso, sequer tendo sido interrompido ou suspenso, preserva-se indubitavelmente a qualidade de segurado, ao menos enquanto perdurar a relação de emprego e não ultrapassados os períodos de graça a que faça jus a pessoa, caso ocorra a ruptura contratual.

Aprofundemos essa conclusão em termos práticos.

Frisa-se, nesse particular – prazo de manutenção da qualidade de segurado após a perda do posto de trabalho –, que, como já decidiu a TNU, o reconhecimento da natureza previdenciária do seguro-desemprego não implica a possibilidade de gozo cumulativo e sucessivo das regras inscritas nos incisos I e II do art. 15 da LB, seguidas da prorrogação de que trata o § 2º (PEDILEF 00011987420114019360, Juíza Federal Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo, *DOU* de 31.05.2013).

Dessa forma, cessada a relação de emprego, mantém-se a qualidade de segurado por até 12 meses após a cessação das contribuições. Esse prazo será prorrogado para até 24 meses se o segurado já tiver pago mais de 120 contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado, e os prazos supra são acrescidos em 12 meses para o segurado desempregado, desde que comprove essa situação por registro no órgão próprio.

Importante salientar que o texto original do Decreto n. 3.048/99 previa, no inciso II do art. 13, que mantinha a qualidade de segurado "até doze meses após a cessação de benefício por incapacidade ou após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela previdência social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração". Entretanto, o Decreto n. 10.410/2020 restringiu a redação, retirando do texto a menção ao término de fruição de benefício por incapacidade. Todavia, o Decreto n. 10.491/2020 modificou novamente a redação, reincluindo a situação da cessação de benefícios por incapacidade na redação do art. 13, II, do RPS.

Embora o art. 184, § 4º, da IN n. 128/2022 preveja que sejam necessárias 120 contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado, entendemos que a prorrogação se aplica também nos casos em que esse quantitativo é atingido de forma descontínua (com perda da qualidade de segurado), padecendo de ilegalidade a norma administrativa, por invadir matéria de lei em sentido estrito. Isso porque, com o reingresso do segurado no sistema, é direito do segurado que as contribuições anteriores sejam computadas, inclusive para efeito de carência. No entanto, a TNU reafirmou a tese de que "a extensão do prazo de graça prevista no art. 15, § 1º, da Lei n. 8.213/1991, somente se aplica quando vertidas ao menos 120 contribuições sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado" (PUIL 0039239-49.2014.4.01.3300, Rel. Juiz Federal Jairo Gilberto Schafer, publ. 17.02.2020).

Relevante, ainda, destacar precedente da TNU no sentido de que

> [...] se incorpora definitivamente ao patrimônio jurídico do(a) segurado(a) a extensão do período de graça previsto no § 1º do art. 15 da Lei n. 8.213/1991 quando houver contribuído por mais de 120 meses sem interrupções que importem a perda da qualidade de segurado(a) (PUIL n. 0001377-02.2014.4.03.6303/SP, sessão de 17.08.2018).

Assim, o período de graça do segurado que deixa de exercer atividade laborativa pode ser de 12 meses (para o segurado com menos de 120 contribuições mensais), 24 meses (para o segurado com mais de 120 contribuições mensais); ou para o segurado com menos de 120 contribuições, comprovando que depois dos primeiros 12 meses de período de graça permanece na situação de desemprego, ou 36 meses (quando o segurado com mais de 120 contribuições mensais comprove, após os primeiros 24 meses, que permanece desempregado).

No entanto, é importante salientar que, nos casos em que a pessoa do trabalhador intenta demanda trabalhista em face de seu empregador e obtém êxito na reintegração, não se pode considerar haver ilicitude em postular o restabelecimento do benefício por incapacidade cessado:

> No que concerne à alegação de que a recorrida interpôs ação trabalhista em face da sua empregadora, em razão da empresa não ter aceitado o seu retorno, não impede que receba o benefício de incapacidade no mesmo período. Veja-se que no período o recorrido ficou num limbo. O INSS deixou de conceder o benefício devido e a empresa não aceitou seu retorno ao trabalho em razão do seu estado de saúde. Aliás, ficou comprovado pelas razões da ação trabalhista que não houve o efetivo trabalho. Não há que se falar em prejuízo ao INSS, uma vez que o cômputo no prazo de futuro benefício do recolhimento não onera o sistema securitário na medida em que as contribuições foram vertidas em período em que o trabalhador deveria ter recebido benefício. Acresça-se que o fato de a parte autora manter-se em atividade laborativa mesmo depois de atestada sua incapacidade pelo perito judicial não é óbice ao recebimento do benefício (TRF-3, Proc. 00035833520134036105, 5ª TR/SP, Rel. Juíza Federal Luciana Zanoni, *e-DJF3* Judicial, 08.06.2015).

7. A TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO – PROJETO DE LEI N. 2.260/2020

Em termos de iniciativa legislativa para o deslinde dessas questões, o PL n. 2.260/2020 propõe a inclusão de três parágrafos no art. 60 da Lei n. 8.213/91, a fim de regular as situações decorrentes da divergência entre a decisão do INSS e as posições do empregado e do empregador.

Pelo projeto, se o empregador, mediante exame médico próprio, não aceitar o retorno do empregado às atividades laborais anteriormente exercidas ou não o

readaptar em uma nova função, alegando que ainda persistem os motivos do afastamento, ele deverá continuar a pagar o salário integral até que o segurado seja submetido a nova perícia médica oficial por parte do INSS.

Após a perícia oficial, se acatadas as alegações do empregador, serão compensados os valores pagos no período com as contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados ao empregado.

Vale lembrar que não se está aqui a submeter o empregador ao pagamento de uma verba indevida. Ao contrário, caso tenha razão em não aceitar de volta o empregado, por se preocupar com a saúde e o bem-estar deste, será integralmente ressarcido mediante compensação – explica o senador Fabiano Contarato (PT-SE), autor do projeto.

Mas, se a nova perícia oficial não acatar as alegações do empregador, com base em exame médico próprio, esse será responsável pelo pagamento do salário integral do período, sendo impossibilitada qualquer compensação de valores pagos no período com as contribuições incidentes na folha de salários.

Nesse caso, também fica determinado que o empregado deverá ser recolocado imediatamente.

Por fim, vale lembrar que há previsão específica no projeto de lei isentando o empregador caso o próprio empregado, em discordância da perícia médica oficial saneadora, se recuse de forma infundada a retornar ao trabalho na função anterior ou na resultante de readaptação[5].

A proposta possui pontos positivos, pois gera reconhecimento de direitos ao trabalhador que seja lesado por conduta patronal ilícita (impedindo o retorno ao trabalho), embora esteja em contraponto com a jurisprudência da Justiça Federal, que entende não haver óbice ao recebimento conjunto de verbas salariais e benefício posteriormente restabelecido para o mesmo interregno. De todo modo, não prejudica o direito do empregado à subsistência, pois eventual compensação será feita entre empregador e Fisco.

Há, ainda, certa superposição de responsabilidades, pois a reabilitação (e consequente readaptação) do trabalhador é encargo da Previdência, na forma dos art. 89 e seguintes da LBPS, e o projeto propõe que o empregador providencie tal readaptação, o que parece conflitar com isso.

O projeto se encontra aguardando pauta desde 2023, sem previsão de votação.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação denominada "limbo previdenciário" se agravou, como visto, após a adoção do mecanismo de "alta programada" e, posteriormente, com a edição da Lei n. 13.457/2017, que inseriu nos §§ 8º e 9º do art. 60 da Lei de Benefícios a cessação automática após 120 dias, mesmo quando de benefícios deferidos judicialmente, caso não haja data de cessação expressamente prevista. A constitucionalidade dessa sistemática está *sub judice* no STF, aguardando julgamento em sede de Repercussão Geral (Tema 1.196).

O benefício por incapacidade pode ser cessado, além das situações de "alta programada", se houver o entendimento, pelo INSS, de que houve concessão ou manutenção de benefício de forma irregular ou indevida (art. 11 da Lei n. 10.666/2003), o que certamente vem acarretando novas situações de "limbo".

A sistemática que prevê o pedido de prorrogação é, a nosso ver, extremamente duvidosa – pois, em muitos casos, haverá o cancelamento de benefícios mesmo com a incapacidade do segurado, provocando um aumento considerável no número de demandas judiciais.

Conforme a Súmula 72 da TNU, "É possível o recebimento de benefício por incapacidade durante período em que houve exercício de atividade remunerada quando comprovado que o segurado estava incapaz para as atividades habituais na época em que trabalhou". Portanto, a pessoa não está proibida, por assim dizer, de trabalhar enquanto aguarda a prestação jurisdicional de restabelecimento ou concessão de benefício por incapacidade.

A sistemática de alta programada causou ainda sérios problemas aos segurados vítimas de acidentes do trabalho ou de outra natureza ou causa que, após o tratamento, venham a ficar com sequelas redutoras da capacidade laborativa: é que, no modelo "antigo", tal situação era constatada na perícia "final" – que concedia a "alta médica" –, identificando o problema e, a partir daí, deferindo-se *ex officio* o auxílio-acidente, benefício que é não é de conhecimento geral e que, por essa razão, acaba não sendo postulado na via judicial em grande parte das vezes.

A situação denominada "limbo" não constitui situação de suspensão ou interrupção do contrato de trabalho. Desta forma, conforme julgado pela TNU no Tema 300 de sua jurisprudência,

> Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n. 8.213/1991.

Quando o empregado se sente lesado por ter o empregador impedido seu retorno ao trabalho, a demanda a ser ajuizada é trabalhista, para que este seja condenado a devolver o posto de trabalho e pagar os salários do interregno entre a alta previdenciária e o efetivo retorno, podendo também ser responsabilizado por danos materiais e extrapatrimoniais causados pelo ócio forçado, além de caracterizar-se hipótese de rescisão indireta do contrato de trabalho.

Esperamos com este estudo ter contribuído para o desiderato de esclarecer à comunidade jurídica e aos interessados no tema as peculiaridades existentes, de modo a permitir a solução mais justa para as situações concretas que se apresentem em casos de "limbo", enquanto o poder legiferante não produza norma jurídica capaz de dar solução pertinente.

REFERÊNCIAS

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Direito do trabalho e previdência*: aspectos práticos. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Lei de Benefícios da Previdência Social:* comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

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

---

* Juiz do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa. Instrutor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) junto ao Tribunal Superior do Trabalho, da Escola Nacional da Magistratura (ENM), e palestrante em Escolas Judiciais dos Tribunais Regionais do Trabalho. Professor em cursos de pós-graduação em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário e também em cursos preparatórios para concursos. Membro emérito do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Titular da cadeira n. 20 da Academia Catarinense de Letras Jurídicas.

** Pós-Doutor em Direito e Justiça Constitucional pela Universidade de Bologna, Itália. Doutor em Direito Público pela Universidade de Perugia, Itália. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Juiz Federal no TRF da 4ª Região (1996-2023), Juiz da Turma Nacional de Uniformização dos JEFs (2013-2015). Professor em Cursos de Pós-Graduação e de Escolas da Magistratura Federal e do Trabalho. Membro emérito do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Titular da cadeira n. 31 da Academia Catarinense de Letras Jurídicas, da cadeira n. 17 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social e da cadeira n. 3 da Academia de Letras de Direito Previdenciário.

1 *Verbi gratia,* CASTRO e LAZZARI, *Manual de direito previdenciário*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 288 e seguintes.

2 Em caso de novo requerimento, se a perícia médica concluir que se trata de direito à mesma espécie de benefício, decorrente da mesma causa de incapacidade e sendo fixada a DIB até 60 dias contados da DCB do benefício anterior, será indeferido o novo pedido, restabelecido o benefício anterior e descontados os dias trabalhados, quando for o caso. Nesse caso, a DIP será fixada no dia imediatamente seguinte ao da cessação do benefício anterior, ficando a empresa, no caso de empregado, desobrigada do pagamento relativo aos 15 primeiros dias do novo afastamento.

3 Para os benefícios de auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente tem-se como regra geral que é exigida carência de 12 contribuições mensais, sendo importante frisar que, no caso de segurados nas categorias de empregado, doméstico, trabalhador avulso e, ainda, nos casos de contribuintes individuais que prestam serviços a pessoas jurídicas, a falta de contribuição no período não pode ser considerada obstáculo ao deferimento do pedido, já que a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição é encargo do

tomador dos serviços, não podendo o trabalhador ser prejudicado pela inadimplência de outrem. Excetuam-se da exigência aqueles causados por acidentes de trabalho ou de qualquer natureza, bem como as doenças especificadas na Portaria Interministerial MTP/MS n. 22, de 31.08.2022.

4 TST, Súmula 440: "Assegura-se o direito à manutenção de plano de saúde ou de assistência médica oferecido pela empresa ao empregado, não obstante suspenso o contrato de trabalho em virtude de auxílio-doença acidentário ou de aposentadoria por invalidez".

5 Conforme notícia constante da Agência Senado: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/projeto-de-lei-disciplina-limbo-previdenciario-em-casos-de-afastamento-por-doenca/1637526629. Acesso em 19 jun. 2024.

5

DO AMPARO AO RETROCESSO DA ATIVIDADE PENOSA NOS ÚLTIMOS 20 ANOS

Cleci Maria Dartora

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a apresentar o amparo legal previdenciário da atividade penosa no Brasil no período de 2003 a 2024, últimos 20 anos, e uma análise dos avanços e retrocessos legislativo e judiciário. A delimitação temporal atende ao recorte do objeto geral do Congresso de Direito Previdenciário, realização do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – do IBDP, em Salvador, Bahia, em outubro de 2024.

A atividade penosa no direito previdenciário, no Brasil, tem como marco inicial a Lei n. 3.807/1960 (art. 31), seguindo pelo Decreto n. 53.831/1964 (art. 1º), mais tarde com as alterações advindas pela Lei n. 5.890/1973 (art. 71), Regulamento Geral da Previdência Social, Decreto n. 72.771/1973, e a Lei n. 7.850/1989, que acrescentou a atividade de telefonista como atividade especial penosa, para efeitos de aposentadoria prevista no art. 9º da Lei n. 5.890/1973.

A Constituição Federal de 05/10/1988 tratou a atividade especial, inclusive da atividade penosa. como direito fundamental do cidadão, conferindo tratamento diferenciado e assegurando remuneração adicional, conforme expresso no art. 7º, XXIII, e no art. 201, § 1º, assegurou o direito à aposentadoria com tratamento diferenciado às atividades expostas a agentes nocivos à saúde ou integridade física.

Portanto, no advento das Leis n. 8.213 de benefícios e n. 8.212 de custeio, da Previdência Social, ambas editadas em 24/07/1991, estava vigente o art. 7º da CRF de 05/10/1988, redação original, razão pela qual a Subseção IV, art. 57, da Lei n. 8.213/1991 tratou da aposentadoria especial, aquela cujo trabalho é exercido em exposição aos agentes nocivos à saúde. A Lei n. 8.112/1990, que trata do servidor público federal, faz expressa previsão do adicional para quem exerce atividade penosa. Assim, a Lei n. 9.032/1995, ao alterar a Lei n. 8.213/1991, inovou ao exigir a prova do agente nocivo e acrescentou o § 6º ao art. 57, dizendo que os benefícios com reconhecimento da atividade especial serão financiados com os recursos provenientes das contribuições previstas no inciso II do art. 22 da Lei n. 8.212/1991.

Seguindo na linha do tempo, o Decreto n. 2.172/1997, Regulamento da Previdência Social, tratou da atividade especial, passando a exigir a comprovação da exposição de forma habitual e permanente não ocasional nem intermitente que prejudiquem a saúde ou integridade física (arts. 62 a 68). Não houve manifestação quanto à penosidade, restringindo-se a referir a "atividade em exposição aos agentes químicos, físicos,

biológicos ou associação de agentes que prejudique a saúde ou à integridade física". Este que foi alterado pelo Decreto n. 3.048/1999, seguido pelo Decreto n. 4.882, de 18/11/2003, que deu nova redação ao art. 65, com a intepretação do que é trabalho habitual e permanente o cômputo do auxílio-maternidade, auxílio-doença, férias, a obrigação de constar no laudo técnico as medidas de proteção coletiva e individual e sua elaboração de acordo com as normas técnicas do Ministério do Trabalho e Emprego, avaliações ambientais de acordo com os critérios da FUNDACENTRO. Também estabeleceu que, quando há associações de agentes, o parâmetro para enquadramento deve ser aquele de menor tempo de exposição.

Portanto, para fins de reconhecimento previdenciário da atividade especial iniciamos o ano de 2003 com a vigência da Lei n. 8.213/1991 e alterações da Lei n. 9.032/1995, o Decreto n. 3.048/1999 com as alterações do Decreto n. 4.882/2003 e ainda o art. 201, § 1º, combinado com o art. 7º, estes da Constituição Federal. Todos estabelecem o reconhecimento da atividade especial quando o trabalhador comprove o labor exercido em condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física ou por associação de agentes.

Veja-se que o art. 58 da Lei n. 8.213/1991 relega ao Poder Executivo apresentar a relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou a integridade física. O art. 68 do Decreto n. 3.048/1999 diz que a relação dos agentes nocivos consta no Anexo IV. Ocorre que, no Anexo IV – Classificação de Agentes Nocivos –, não há referência aos agentes nocivos caracterizadores da penosidade. Essa é legislação que se tem até hoje.

E mais, com a Emenda Constitucional n. 103/2019 não houve alteração no reconhecimento do direito ao adicional na remuneração do trabalho considerado penoso (inciso XXIII do art. 7º). Enquanto a possibilidade de aposentadoria diferenciada aos trabalhadores que exercem o trabalho em exposição aos agentes nocivos à saúde ou integridade física foi mantida no art. 201, § 1º, II. Com isso não há como deixar de fazer a interlocução do direito trabalhista e o direito previdenciário, visto que uma decorre da outra, ou seja, o direito à aposentadoria de forma diferenciada decorre do trabalho em exposição a agente nocivos à saúde ou integridade física. Constatando o trabalho em exposição prejudicial à saúde, atividade penosa, tem direito ao adicional na remuneração e consequentemente ao reconhecimento previdenciário como atividade especial.

O retrato do trabalho é a base fática ensejadora da aplicação da norma trabalhista e previdenciária para dar efetividade ao direito fundamental que é a vida digna, trabalho não penoso. Porém, se assim não for, deve-se aplicar a penalidade ou recompensa, uma forma de compelir o empregador a rever as condições de trabalho e de outro lado retribuir o trabalhador pela vulnerabilidade que expôs ao exercer tal trabalho. Nesse sentido Fiorillo (2019) ressalta que a concretização do direito à vida digna, direito fundamental, está atrelada a outras normas, entre elas a do art. 7º, XXII e XXIII, da CRB/88.

Como vemos, entender o trabalho penoso e o seu enquadramento jurídico é importante para que se possa dar a cobertura previdenciária justa a esse trabalhador. Assim, a seguir passamos à abordagem da ergonomia e da penosidade no Subtítulo II, e a interlocução do direito do trabalho e direito previdenciário no Subtítulo III, finalizando com a conclusão.

2. A ERGONOMIA – A PENOSIDADE

O estudo aqui proposto, parte do princípio de que todo trabalho é, ou pelo menos deve ser, salubre, não perigoso e não penoso, ou seja, trabalho que preserve e respeite a saúde do trabalhador. O trabalho não pode ser um mal; ao contrário, deve ser um bem da vida, algo que estimule e alegre o cidadão a exercê-lo. O respeito à vida, aos limites humanos, torna-se essencial para que se tenha uma vida digna. A ergonomia deve ser ponto fundamental e preponderante no ambiente e condições do exercício laboral.

Ergonomia entendida como ciência que busca compreender a relação entre o ser humano e o sistema, compreender os vários atores que compõem a ação de fazer, os fatores ambientais e aspectos do desenvolvimento do trabalho, exemplificando: espaço físico, temperatura, ventilação, iluminação, postura, móveis ideais; ainda, a atenção, concentração, cobrança no resultado, estresse, jornada exaustiva.

A Norma Regulamentadora n. 17, editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego e entidades trabalhistas, publicada em 08/06/1978 pela Portaria n. 3.214, tem o objetivo de estabelecer a manutenção da saúde, segurança e qualidade de vida do trabalhador em seu local de trabalho e abordar fatores físicos, cognitivos e organizacionais. Desde sua edição teve seis alterações: 11/1990, 03/2007, 06/2007, 10/2008, 10/2021 e a última em 12/2022.

Nessa linha de estudo, importante entender o que é aposentadoria especial e atividade penosa. Assim, tomando a definição do dicionário de direito previdenciário (Martinez, 2013, p. 46), do que é aposentadoria especial, não resta dúvida de que todo trabalho realizado em condições prejudiciais à saúde ou integridade física deve ser considerado "atividade especial".

> **Aposentadoria especial –** Prestação do tipo aposentadoria por tempo de contribuição, de pagamento continuado, substituidora dos salários não reeditável, que obsta a volta ao trabalho na mesma atividade anteriormente exercida, própria dos segurados obrigatórios que exercem atividades insalubres, expostas aos agentes nocivos físicos, químicos, biológicos, ergonômicos, e psicológico, acima dos limites de tolerância, em caráter habitual e permanente, não ocasional nem intermitente, fato comprovado através do perfil profissiográfico previdenciário (Decreto n. 4.032/2001, elaborado com base no LTCAT).

A atividade penosa está dentro do conceito da atividade especial, que é o gênero. Por essa razão e para entender melhor cada termo, buscamos no dicionário previdenciário a definição das expressões "atividade penosa", "penoso" e "penosidade":

> **Atividade penosa –** Esforço físico produtor de desgaste no organismo, de ordem orgânica ou psicológica, em razão da repetição de gestos, continuidade exasperante, condições agravantes, pressões ou tensões próximas do indivíduo, como é o caso de dirigir veículo coletivo de transporte pesado, habitual e permanentemente, em logradouros com tráfego intenso, exemplo de desconforto causador de penosidade.

> **Penoso –** Qualidade daquilo que causa pena, incomoda, é doloroso ou difícil de ser enfrentado, em razão dos desgastes que causa.
>
> **Penosidade –** Esforço físico deflagrador de desgaste no organismo, de ordem orgânica ou psicológica, em razão da repetição de gestos, condições agravantes de exercício, pressões próximas do indivíduo ou lesões, um fato laboral que inspirava as listas de eventos determinantes da aposentadoria especial (Martinez, 2013, p. 58 e 353).

Nesse sentido também é a definição do dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (Ferreira, 2001, p. 561): "Penoso adj. 1. que causa sofrimento ou incômodo. 2. Difícil, complicado". Resta concluir que a atividade penosa é aquela que, pelo desenvolvimento exaustivo, pelas condições que lhe impõem, pela ausência de ergonomia, desencadeia prejuízo à saúde do trabalhador.

Cretella Júnior (1991, p. 975-6). conceitua o trabalho penoso e apresenta exemplificação de atividades que exigem atenção constante e vigilância acima do comum, o que caracteriza a penosidade desse labor.

> Penoso é o trabalho acerbo, árduo, amargo, difícil, molesto, trabalhoso, incômodo, laborioso, doloroso, rude. […] Penosas são, entre outras, as atividades de ajuste e reajuste de aparelhos de alta precisão (microscópios, rádios, relógios, televisores, computadores, vídeos, fornos de micro-ondas, refrigeradores), pinturas artesanais de tecidos e vasos, em indústrias, bordados microscópios, restauração de quadros, de esculturas, danificadas pelo tempo, por pessoas ou pelo meio ambiente, lapidação, tipografia fina, gravações, revisão de jornais, revistas, tecidos, impressos. Todo esse tipo de atividade não é perigoso, nem insalubre, mas penosa, exigindo atenção constante e vigilância acima do comum.

O texto constitucional e as leis que regem a Previdência Social não trazem a definição do que é trabalho penoso, sua extensão. Houve regulamentação quanto aos adicionais das atividades insalubres e periculosas, porém até o momento nada se fez quanto às atividades penosas, o que deixa o trabalhador desprotegido na cobertura trabalhista e previden-ciária, exceto para alguns servidores públicos, já que o ente público editou lei que os protege.

Para Oliveira (2011), os agentes nocivos que tornam as atividades reconhecidas como insalubres ou periculosas são conhecidos como aqueles que causam ou podem causar doenças, acidentes, provocar desgastes. Para os trabalhos penosos o agente agressivo é o exercício da atividade executada, porém a terminologia "penoso" é polissêmica, o que dificulta a aplicação diante da ausência de lei que a defina. Para o autor, o ideal seria conceder descanso ao trabalhador em vez do pagamento do adicional de penosidade e que o trabalho prestado fora das condições ergonômicas, conforme previsão na NR-17 da Portaria n. 3.214/1978, devesse ser considerado penoso. Nesse contexto é que se trabalha na Agenda Global 2030 da ONU, com objetivo comum dos países, a proteção ao trabalhador, a saúde do trabalhador, a sustentabilidade, a harmonia e paz social para uma vida melhor. Das 17 metas, destaca-se implicação direta das metas 3 e 8.

O Professor Anníbal Fernandes (1986, p. 86-88) diz que a proposta da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social, n. 3.807/1960) era uniformizar no regime geral todas as profissões, evitando implicações aos trabalhadores que mudavam de categoria profissional. Assim, aos aeronautas, professores e jornalistas ficou assegurada a aposentadoria com tempo reduzido por serem atividades desgastantes, penosas.

Em pesquisa realizada por Sato *et al.* (2008, p. 5, grifo do autor), em duas empresas montadoras da Toyota, apurou-se que o trabalho em grupo não passa de uma falácia, pois o trabalho continua segmentado: a participação pela produção não passa de uma competição com pressão na produção e o trabalho compartilhado tem objetivo de criar um trabalhador multifuncional que produza cada vez mais até a exaustão para que seja reconhecido pela empresa como eficiente. Conclui-se que esse sistema é de exploração física e mental acentuada, chegando a ser insuportável:

> Em tal contexto, a vivência dos trabalhadores é de exploração física e mental acentuada. Nesse sentido, além da referência a uma cadência de trabalho considerada "*insuportável*", expressões como "*assédio moral*" e "*pressão psicológica*" são bastante frequentes, assim como a referência espontânea a situações de sofrimento e de adoecimento. "*Ritmo alucinante*", "*trabalho incessante*", "*loucura*", "*desespero*", "*estresse*" e "*depressão*" também foram expressões utilizadas pela maioria dos trabalhadores entrevistados ao descrever aspectos da organização do trabalho.

Ainda, a psicóloga Sato (1994, p. 41), com base em estudos técnicos de saúde do trabalhador, relaciona atividades que pelo esforço físico ou mental exigido provocam incômodo, sofrimento ou desgaste, que podem provocar problemas de saúde, gerando doenças, portanto sendo consideradas atividades penosas:

- Esforço físico intenso no levantamento, transporte, movimentação, carga e descarga de objetos, materiais, produtos e peças.
- Posturas incômodas, viciosas e fatigantes.
- Esforços repetitivos.
- Alternância de horários de sono e vigília ou de alimentação.
- Utilização de equipamentos de proteção individual que impeçam o pleno exercício de funções fisiológicas, como tato, audição, respiração, visão, atenção, que leve à sobrecarga física ementa.
- Excessiva atenção ou concentração.
- Contato com o público que acarrete desgaste psíquico.
- Atendimento direto de pessoas em atividades de primeiros socorros, tratamento e reabilitação que acarretem desgaste psíquico.
- Trabalho direto com pessoas em atividades de atenção, desenvolvimento e educação que acarretem desgaste psíquico e físico.
- Confinamento ou isolamento.
- Contato direito com substâncias, objetos ou situações repugnantes e cadáveres humanos e animais.
- Trabalho direto na captura e sacrifício de animais.

A questão não é o enquadramento pela profissão; isso acabou desde a edição da Lei n. 9.032/1995. A questão é regulamentar o direito ao reconhecimento da atividade penosa para que todos tenham proteção justa sem precisar buscar o reconhecimento judicial por ausência de regulamentação. Também não é ter uma relação de atividades exaustivas, porque são constantes as transformações e alterações no trabalho e no

ambiente de trabalho que ensejam o reconhecimento ou não. A relação de atividades apresentada por Sato é exemplificativa no que se refere ao reconhecimento da penosidade. Outras atividades exercidas com exaustão, apreensão, fadiga, depressão, tensão constante e contínua, devem ser consideradas especiais, por exemplo:

- motorista de transporte coletivo;
- motorista de carga pesada;
- professores de ensino infantil e fundamental;
- digitador;
- atendente de telemarketing;
- bancário;
- enfermagem;
- corte de cana-de-açúcar.

A Lei da Previdência Social n. 8.213/1991, em seu art. 19, define o que é acidente de trabalho e no art. 20 relaciona as entidades mórbidas. Em seguida, diz o que não se considera doença do trabalho. Ela considera acidente do trabalho as doenças profissionais desencadeadas ou produzidas por determinadas atividades e que estão elencadas pelo Ministério do Trabalho e da Previdências Social; e as ditas doenças do trabalho que são as adquiridas ou desencadeadas em função de condições em que o trabalho é realizado.

O Decreto n. 3.048/1999 apresenta o Anexo I com as doenças do trabalho. As decorrentes do trabalho são por repetição, ergonomia, métodos inadequados, pressão psicológica, assédio, síndrome de *burnout*, distúrbios visuais, estresse, déficits auditivos e outras que podem não estar referidas aqui.

Importante destacar que o § 2º do art. 20 da Lei n. 8.213/1991 prevê a possibilidade de reconhecimento de doença do trabalho, mesmo que não esteja na relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, desde que se relacione diretamente com o trabalho exercido "Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista nos incisos I e II deste artigo resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho" (Brasil, 1991a).

Algumas das patologias das doenças do trabalho podem ser decorrentes do trabalho e/ou condições de trabalho penoso e por sua vez, mesmo que não estejam indicadas como atividade considerada especial para fins de aposentadoria, o são em relação ao direito no adicional trabalhista (art. 7º, XXIII, da CF) e com relação à incapacidade para o trabalho com a cobertura previdenciária (art. 20 da Lei n. 8.213/1991). Portanto, de forma indireta, tem-se no art. 20 a proteção previdenciária da atividade penosa para incapacitação para o trabalho.

Estabelecido o entendimento do que é a atividade penosa e a afinidade e presença nas doenças do trabalho que encontra agasalho na legislação e interlocução do direito do trabalho, a seguir serão analisadas as normas que disciplinam a atividade penosa no direito trabalhista.

3. INTERLOCUÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO COM O DIREITO PREVIDENCIÁRIO

As constantes modificações e alterações do modo de vida e do trabalho e as situações fáticas exigem estudos e considerações sobre a relação do trabalho e seus reflexos. Assim, não encontra mais agasalho analisar o direito à cobertura previdenciária sem observar as interlocuções com outras áreas do direito, como no cível, administrativo, tributário e trabalhista. Razão por que neste estudo passamos a fazer abordagem da interlocução do direito trabalhista como realidade fática ensejadora do direito previdenciário

O art. 200 da Consolidação das Lei Trabalhistas (CLT) trata da medicina do trabalho e confere poderes ao Ministro de Estado e do Trabalho e Emprego para dispor complementarmente sobre as normas a que se refere o Capítulo V da CLT – Da Segurança e da Medicina do Trabalho. Já na Seção XIV trata "da prevenção da fadiga", e na Seção XV de "outras medidas especiais de proteção". Portanto, no direito trabalhista a matéria está na CLT e nas Normas Regulamentadoras (NR), estas datadas do ano de 1978 (Portaria n. 3.214/1978), com referência à saúde, higiene, proteção e também das atividades especiais, cuja obrigatoriedade de observação é responsabilidade das empresas privadas e públicas, estas que adotam regime CLT.

A Constituição Federal, no art. 196, define a saúde como um direito de todos e um dever do Estado, garantindo políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos. Por essa razão as Normas Regulamentadoras existem para que a sociedade como um todo esteja protegida e os empregadores estejam conscientes das obrigações e observações de relações de trabalho.

Para Silva (2021, p. 144), a redação do inciso XXIII do art. 7º da CRF tem por objetivo a proteção à saúde do trabalhador, assegurando adicional remuneratório, como forma de penalizar, caso o empregador não a respeite e a atividade seja considerada insalubre, perigosa ou penosa.

Em cumprimento constitucional e da CLT, o empregador é obrigado observar as Normas Regulamentadoras (NR) que estabelecem critérios e procedimentos específicos para garantir a saúde e a segurança dos trabalhadores, em especial aos que desempenham atividades que se dão em exposição a agentes nocivos à saúde ou integridade física que estão estabelecidas nas NR 15 e 16, e a todos, indistintamente, a NR17, que trata da ergonomia, no ensejo de que o trabalho seja realizado com proteção à saúde e à integridade física e mental do trabalhador.

A fiscalização do trabalho e das condições de trabalho é dever do Estado, representado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em matéria trabalhista, prevista na Portaria n. 3.214/1978 e no Decreto n. 3.048/1999, Regulamento da Previdência Social, de forma suplementar para a aposentadoria especial.

A obrigação da regulamentação da atividade especial e seu reconhecimento nascem da realidade fática do trabalho exercido pelo trabalhador privado ou servidor público, e a obrigação do Estado em assegurar a atividade sem exposição aos agentes nocivos, exercendo a fiscalização. O não cumprimento do dever enseja a penalização, pagamento do adicional remuneratório (trabalhista) e cobertura na aposentadoria de forma

diferenciada, com pressupostos mais benéficos, por exemplo: redução no tempo de contribuição, redução na idade, na apuração da renda mensal inicial.

Importante observar que alguns entes públicos, fundos de pensão e/ou autarquias previdenciárias têm regulamentado o reconhecimento da atividade especial aos seus servidores, dando efetividade ao art. 40, § 4º, da CRF. O mais comum é a efetividade no direito ao adicional remuneratório, a exemplo do Decreto n. 4.307/1994 do Estado de Santa Catarina e da Lei n. 8.112/1990, servidores civis da União.

A Lei Federal n. 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações federais. A Seção II, art. 61, IV, assegura o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas e penosas. Na Subseção IV, são tratados os adicionais de atividade penosa juntamente com as insalubres e periculosas. No seu art. 69, protege a servidora gestante a não exercer trabalho em locais onde haja trabalho penoso. Também no art. 71, trata especificamente da atividade exercida na zona de fronteira que devido às condições de vida será considerada penosa.

> Art. 69. Haverá permanente controle da atividade de servidores em operações ou **locais considerados penosos**, insalubres ou perigosos.
>
> Parágrafo único. A servidora gestante ou lactante será afastada, enquanto durar a gestação e a lactação, das operações e locais previstos neste artigo, exercendo suas atividades em local salubre e em **serviço não penoso** e não perigoso.
>
> Art. 70. Na concessão dos adicionais de **atividades penosas**, de insalubridade e de periculosidade, serão observadas as situações estabelecidas em legislação específica.
>
> Art. 71. O **adicional de atividade penosa** será devido aos servidores em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas **condições de vida o justifiquem**, nos termos, condições e limites fixados em regulamento (Brasil, 1991 – grifo nosso).

O Estado de Santa Catarina trata da atividade especial e de riscos à saúde do servidor público estadual na Lei Complementar n. 81/1993, na Lei Complementar n. 93/1991 e por meio do Decreto n. 4.307/1994, em que especificou a concessão da gratificação de penosidade, insalubridade e risco de vida. Tratou do conceito da atividade penosa no art. 1º, § 1º, I, estabeleceu critério e estabelecimento de lotação da execução do labor a ser considerado especial editando em Anexos.

> I – Por atividades consideradas penosas, o trabalho árduo, difícil, molesto, trabalhoso, incômodo, doloroso, rude e que exige a atenção constante e vigilância acima do comum;

O Estado de Minas Gerais regulamentou a concessão de adicional de insalubridade, penosidade e de atividade penosa aos servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações do Estado por meio do Decreto n. 39.032/1997. No tocante à atividade penosa, estabeleceu-se a observação regulamentada pelo Ministério do Trabalho.

Em 26/06/2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) reconhecendo a mora do Congresso Nacional na regulamentação do art. 7º, XXVIII, da CRFB, quanto ao adicional de penosidade aos trabalhadores urbanos e rurais, fixando o prazo de 18 meses a contar a publicação. Estabeleceu também que, caso não seja editada a regulamentação, ao STF caberá deliberar sobre a matéria.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, julgou procedente o pedido, para reconhecer a mora do Congresso Nacional na regulamentação do art. 7º, XXIII, CF/88, no ponto em que prevê o adicional de penosidade aos trabalhadores urbanos e rurais, e fixou prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da publicação da ata deste julgamento, para adoção das medidas legislativas constitucionalmente exigíveis para suplantar a omissão, não se tratando de imposição de prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa. Tudo nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 24.5.2024 a 4.6.2024.

Portanto, o direito trabalhista e o previdenciário caminham lado a lado na efetividade do direito fundamental do trabalhador na proteção do trabalho penoso, este que tem fonte de custeio na Lei n. 8.212/1991. Não há como dar efetividade remuneratória e não atentar para a aplicação de regras da aposentadoria especial em matéria previdenciária, Lei n. 8.213/1991; há interlocução entre essas duas áreas do direito. Ambas desembocam na mesma fragilidade da efetividade do direito fundamental do trabalhador.

4. CONCLUSÃO

O mundo moderno, as alterações de vida, as exigências de acompanhamento do desenvolvimento sem as ferramentas necessárias, as dificuldades financeiras, a falta de oportunidade de estudo, a ausência de preparo para vida profissional, o baixo nível de escolaridade, as desestruturações familiares, o meio ambiente do trabalho degradado ou diverso do necessário são algumas das muitas situações fáticas da vida de um grande contingente populacional brasileiro, principalmente aqueles que desenvolvem trabalhos primários, mão de obra que exige menor qualificação profissional.

Essa realidade da vida do trabalhador, conjugada com o trabalho que não observa a ergonomia, pode desencadear trabalho não saudável, que leva ao adoecimento, interferindo na saúde física ou mental do trabalhador e implicando a necessidade de concessão de benefício por incapacidade temporária ou definitiva.

Do que foi aqui apresentado, pode-se elencar, de forma exemplificativa, como características da atividade penosa ensejadora do reconhecimento previdenciário enquanto atividade especial expressa no art. 57 e seguintes da Lei n. 8.213/1991 e no art. 64 e seguintes do Decreto n. 3.048/1999 e alterações:

1. Esforço físico repetitivo ou diversos, na execução do trabalho habitual que seja além do comum, excessivo.
2. Jornada de trabalho prolongada de forma exaustiva, fadiga prolongada, exaustão.
3. Ambiente de trabalho e/ou condições de trabalho condizentes a preservar a saúde do trabalhador.
4. Estresse mental decorrente da insegurança, da alta concentração ou atenção em razão do tráfego, da insegurança e medo pelos recorrentes assaltos, da precisão de nivelamento, da precisão de resultados que envolvem riscos constantes.
5. Estresse mental advindo do descontrole da organização em sala de aula e impotência diante do comportamento aluno/aprendizado, da falta de educação e

respeito dos alunos; da tensão do comportamento de alunos com o uso de drogas, a perda da autoridade e o desafeto dos alunos.

6. Estresse mental diante do novo formato de aula e os novos elementos tecnológicos para execução do trabalho em sala de aula após a pandemia da Covid-19.
7. Depressão advinda da sobrecarga mental, síndrome de *burnout.*

O descumprimento por parte do empregador ao que estabelece a Norma Regulamentadora n. 17 acarreta multa administrativa, além do prejuízo na produtividade, refletindo na ergonomia e comprometendo o bem-estar dos trabalhadores: as empresas que promovem um ambiente de trabalho saudável e seguro tendem a ter uma força de trabalho mais engajada, leal e produtiva.

Desigualdade social, estresse físico e psicológico, ausência de proteção individual e coletiva, esforço repetitivo constante em risco como alturas elevadas, material perigoso, trajetos com tensão de assaltos, são alguns dos diversos aspectos que podem impactar negativamente na saúde, segurança e bem-estar do trabalhador e implicar a vulnerabilidade ao trabalho penoso.

O desenvolvimento da nação deve ser de forma sustentável e harmônica, por isso proteger o trabalhador é o caminho que se deve percorrer tanto que faz parte das metas da Agenda Global 2030 da ONU. As 17 metas são interconectadas, destacando-se aqui as de número 3 (saúde e bem-estar) e 8 (trabalho decente e crescimento econômico), objetivos comuns de todos os países envolvidos, inclusive o Brasil. Assim, a regulamentação do trabalho penosos enquanto proteção do trabalhador a uma aposentadoria com requisitos diferenciados também vai de encontro com essas metas.

Pode-se concluir que nos últimos vinte anos (2003/2024) houve um retrocesso na proteção ao trabalhador com exposição à penosidade em matéria previdenciária. O direito fundamental do trabalhador não vem sendo cumprido na totalidade. Houve um agravamento na vulnerabilidade do trabalhador aos agentes penosos. A penosidade está ainda maior do que antes do ano de 2003.

Espera-se que – durante o prazo de 18 meses, estabelecido pelo STF na ADO 74, publicada em junho de 2024 – seja editada a norma quanto à atividade penosa e, também, seja cumprida em matéria trabalhista e previdenciária, pois ambas advêm de uma mesma realidade fática e jurídica constitucional, já que são matérias que se inter-relacionam. Que os projetos de leis apresentados no Congresso Nacional voltem a tramitar, a fim de que não tenhamos mais 20 anos de limbo jurídico quanto à proteção aos trabalhadores que exercem o labor em exposição à penosidade.

Mitigar a vulnerabilidade dos trabalhadores em atividades penosas é obrigação do empregador e do Estado, com a adoção de políticas e práticas eficazes que visem proteger a saúde e o bem-estar, assegurando condições de trabalho seguras e promovendo a igualdade e a justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. *Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. *Normas Regulamentadoras – NR17*. Decreto 1978. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaosespecificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normasregulamentadoras. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta De Inconstitucionalidade por Omissão n. 74*. Relator Min. Gilmar Mendes Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368061381&ext=.pdf. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL *Decreto n. 4.307, de 28.02.1994*. Estado de Santa Catarina. Dispõe sobre os critérios para a concessão da Gratificação de Penosidade, Insalubridade e Risco de Vida. Disponível em: http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/1994/004307-005-0-1994-001.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 3.048/1999*. Regulamento da Previdência Social. Disponível em: -https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24.07.1991a*. *Lei de Benefícios da Previdência Social*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.213%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201991&text=Disp%C3%B5e%. Acesso em: 1º jul. 2024.

BRASIL. *Lei n. 8.212, de 24.07.1991b*. Lei de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

CRETELLA JUNIOR, J. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

FERNANDES, A. *Comentários à consolidação das leis da previdência social*: jurisprudência. Imprenta: São Paulo, Atlas, 1986.

FERREIRA, A. B. de H. *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTINEZ, W. N. *Dicionário Novaes de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 2013.

OLIVEIRA, S. G. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. São Paulo: LTr, 2011.

OLIVEIRA, S. G. de. *Proteção jurídica do trabalhador*. São Paulo: LTr, 2002.

SATO, L. Conceito de trabalho penoso, *Revista CIPA*, São Paulo, v. 15, n. 179, 1994.

SATO L.; BERNARDO, M. H.; OLIVEIRA, F. de. Psicologia social do trabalho e cotidiano: a vivência de trabalhadores em diferentes contextos micropolíticos. *Psicol. Am. Lat.*, n. 15. México, dez. 2008. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2008000400010. Acesso em: 26 jul. 2024.

SILVA, Gilcenor Saraiva da. *O meio ambiente do trabalho como direito fundamental do trabalhador*: eficácia e meios de exigibilidade no direito brasileiro. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2021.

---

* Advogada especialista em direito previdenciário, pela Unicuritiba; especialista em processo civil, pela UFPR; mestre em Desenvolvimento Regional, pela UTFPR; acadêmica cadeira n. 40, da ALAP; Conselheira da 12ª Turma do TED/OAB/PR; Conselheira Consultiva do IBDP; autora e coautora de diversos livros e artigos.

6

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL: UMA CRÍTICA À LUZ DAS ANÁLISES DA FILÓSOFA E FEMINISTA WENDY BROWN

Diego Henrique Schuster[1]

1. INTRODUÇÃO

A reforma da previdência social, que culminou com a promulgação da EC n. 103, de 2019, ultrapassou os limites que desafiam a Previdenciária Social de fornecer proteção adequada no presente. Muitos trabalhadores apoiaram a reforma e, paradoxalmente, se fizeram matar pelas ilusões que lhes proporcionaram uma razão de igualdade meramente formal (de que todos são iguais perante a lei).

Com isso não se pretende culpar a consciência dos trabalhadores. Pelo contrário. O projeto neoliberal consiste em fazer o trabalhador acreditar que não precisa do Estado, mas tão somente de "liberdade" para empreender e desenvolver pelos seus méritos individuais. O resultado prático está aí: uma reforma estouvada e extremamente prejudicial para os trabalhadores que começa(ra)m a trabalhar cedo e em atividades insalubres, penosas ou perigosas. Nossas afirmações estão acima de qualquer dimensão ideológica, porquanto factuais – o discurso denuncia um suposto excesso de direitos sociais, mormente trabalhistas e previdenciários: *adicionais de suicídio já são para muitos mais do que o trabalhador merece*.

O presente trabalho trata dessas questões por meio da teorização de como a racionalidade neoliberal preparou terreno para uma reforma previdenciária sem precedentes, para além dos argumentos que colocam os recursos orçamentários como limite à efetivação dos direitos sociais. Teria a reforma sido levada ao cabo em nome de uma ordem de mercado apenas? Por outro lado, numa ordem familiar, o que fez desaparecer o cuidado com o social e o bem comum? Como o neoliberalismo vem mobilizando e transformando a moralidade tradicional em arma de batalha política? A reforma segue uma fórmula neoliberal de razão e de valoração?

A partir do estudo da obra *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*, da filósofa e feminista Wendy Brown, o presente trabalho busca ligar pontos no horizonte, comparando realidades e selecionando teorias, com maior significação, para tentar entender o fenômeno político, econômico e moral que culminou não apenas na ascensão da direita no Brasil, mas na aprovação de uma reforma contrária aos interesses da classe trabalhadora. Esse será o nosso exercício (de reflexão) no presente trabalho. Para ser bem-sucedido, será dividido em duas seções.

Na primeira, tem-se a identificação da nova direita no Brasil e, por óbvio, um panorama da "nova previdência social". Na segunda e última, busca-se entender como o projeto do neoliberalismo dissolve a ordem social numa ordem de mercado, de um lado, e em uma ordem familiar, de outro, fazendo, assim, desaparecer o espaço da igualdade e do cuidado com os trabalhadores.

Dois avisos são importantes. O primeiro, chama a atenção para o fato de o neoliberalismo praticado na atualidade se afastar dos ideais neoliberais de seus fundadores – faltam esforços de analistas e acadêmicos de direta para esclarecer o que é ou quem é seu representante[1]. O segundo alerta, desde já, para a incompatibilidade entre o projeto neoliberal, como teorizado por Wendy Brown, e a defesa dos direitos fundamental-sociais. Essa análise crítica permitirá um diagnóstico, a nosso ver, mais acurado e convincente da própria realidade atual, o que se encaixa, perfeitamente, na temática "Duas décadas de direito previdenciário: perspectivas e oportunidades".

2. A NOVA DIREITA NO BRASIL E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

No Brasil, a direita conquistou o poder com o apoio dos mais pobres; depois, estes foram os primeiros a serem empurrados de volta. No discurso, a igualdade deixa de ser algo a ser perseguido pelas políticas públicas, mas quase um perigo a ser evitado. As distinções de classe, de gênero, enfim, antes inevitáveis, agora são desejadas, como preço para o crescimento econômico. Por outro lado, pobres, sindicatos, servidores públicos e professores são tratados como inimigos.

Na verdade, forças da extrema direita subiram ao poder nas democracias liberais pelo mundo todo. Logo, o discurso conjuga elementos já familiares do neoliberalismo, entre eles o favorecimento do capital, repressão do trabalho, demonização do Estado social e do político, ataque às desigualdades e exaltação da liberdade[1]. No Brasil, a exemplo de outros lugares, esses elementos foram misturados com patriotismo, militarismo, cristandade, família, mensagens racistas etc. Na verdade, essa pode ter sido a receita de sucesso de Jair Messias Bolsonaro (do bolsonarismo), o porta-voz oficial do liberalismo conservador brasileiro, sem falar no ataque à vida política (antipolítico) e nas inverdades e conspirações[2]. Mesmo após sua eleição, polêmicas eram criadas diuturnamente em busca de apoio.

O que se pretende sustentar ao longo do artigo – *e antecipo desde já* – é que o populismo de direita "nasce hoje do ressentimento de classe ou de outros tipos de ressentimento, se se trata da raiva dos que foram deixados para trás economicamente ou da raiva do masculinismo branco destronado". Trata-se, como refere Wendy Brown, de "ressentimento preso em seu rancor retido, incapaz de 'tornar-se criativo'. Ele só tem vingança, sem saída, sem futuridade"[3].

Com relação aos deixados para trás, seria possível abrir um parêntese para falar sobre o direito como instrumento de dominação ou supremacia de algum grupo. Aquilo que Foucault fala sobre o novo direito que se instala: "eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer". Na sequência, o autor esclarece: [...] por tirar a vida, não entendo

simplesmente o assassínio direto, mas também tudo o que pode ser assassínio indireto: o fato de expor à morte, de multiplicar para alguns o risco de morte ou, pura e simplesmente, a morte política, a expulsão, a rejeição etc.[4]. Essas são questões ligadas à técnica do poder e, também, ao funcionamento de um Estado. Não pretendo, por ora, avançar muito além nesse caminho.

No entanto, o que mais perto interessa à problemática é verificar que no discurso, políticas e princípios de inclusão social, de combate à discriminação e de igualdade racial, sexual e de gênero são tachados como tirania do "politicamente correto", ou melhor, as pessoas que só fazem "mimimi"[5]. Mas isso, como se verá, não é exclusividade do Brasil. Em todo o mundo, "os neoliberais se uniram na oposição à democracia robusta – movimentos sociais, participação política ou demandas democráticas ao Estado – que identificaram como o totalitarismo, o fascismo ou o governo da plebe"[6]. Sabemos disso a partir de protestos contra o casamento homossexual, as universidades, a ciência e a razão. O resultado disso foi percebido durante a pandemia do coronavírus (Covid-19), em 2020[7]. Nesse período se cultivou a tolerância a perdas humanas elevadas, especialmente em nome da liberdade e do mercado. Sabemos disso a partir da promoção de valores tradicionais nas famílias, escolas e espaços cívicos, na corroboração de uma influência religiosa na vida política e no cultivo do patriotismo. Sabemos disso a partir das críticas sofridas por aqueles que advogam as sexualidades não normativas, famílias não tradicionais, secularismo, as artes e a educação.

No retrato de nossos tempos atuais, a polarização política é inflamada pela racionalidade de governo antipolítica e antidemocrática, o que faz crescer o ódio e a intolerância. Políticos encorajam movimentos antidemocráticos e violentos, protagonizam ataques vulgares, insultantes e até mesmo aterrorizadores, sendo, pois, aplaudidos por isso[8]. As consequências políticas e sociais dessas manifestações tornam evidente – mais precisamente no lado das elites – o abandono e o desprezo ao pobre e ao trabalhador. É verdade que, desde sua origem, as democracias modernas sempre deram mostras de tolerâncias em relação a certa violência política, inclusive ilegal[9].

Antes de qualquer outra análise, contudo, cumpre observar que para o neoliberalismo a democracia legislativa compromete a liberdade, isto é, por impor a vontade de uma maioria às minorias. Já os mercados sempre permitem que as preferências individuais prevaleçam – o equivalente a conseguir aquilo por que se vota. Ao mesmo tempo, os mercados "retiram a organização da atividade econômica do controle da autoridade política", permitindo que "a força econômica fiscalize o poder político em vez de reforçá-lo"[10]. Segundo Wendy Brown, o "entusiasmo pelo mercado é tipicamente animado por sua promessa de inovação, liberdade, novidade e riqueza, enquanto uma política centrada na família, religião e patriotismo é autorizada pela tradição, autoridade e moderação"[11].

A propósito, também no Brasil, a direita pinta a esquerda como tirânica ou mesmo "fascista" em sua preocupação com a justiça social e, ao mesmo tempo, como responsável pelo esgarçamento do tecido moral e, sobretudo, por premiar quem não

merece (a tal meritocracia). Assim, benefícios assistenciais têm como finalidade manter o pobre na pobreza ou sustentar "vagabundos" – as *fake news* que circulam sobre o benefício de auxílio-reclusão são o melhor exemplo disso. Admite-se como verdadeiro um fato inexistente, qual seja, de que o benefício se destina aos presos, e não à vítima, ou melhor, ao "cidadão de bem"[12]. Essa acaba sendo uma mentira conveniente para alegar a "injustiça" do sistema social.

Falar de justiça nunca foi coisa fácil. No centro do debate está a sua relação com a pobreza. A pobreza (a indigência) já foi encarada como uma forma de punição divina. Com base nesse entendimento, ao pobre cabia arcar com as consequências de sua condição, quer seja devido ao pecado ou por sua preguiça. Na verdade, a preguiça também é um dos pecados capitais. Assim, o pobre não faz jus sequer à caridade[13]. A direita, como observa Wendy Brown, "faz mais do que culpar os pobres por sua condição ou a 'natureza' das minorias e mulheres de todas as raças por sua presença minúscula nas profissões e posições de elite"; ela propaga a noção de que impostos são um roubo, ignorando a forma pela qual a vida comum e as coisas públicas (saúde, educação, proteção social etc.) são sustentadas[14]. Alguns intelectuais da direita zombam dos benefícios previdenciários e assistenciais.

Seja como for, avancemos para a questão mais importante neste momento, que se torna enfim analisar a reforma da previdência, que tende a devastar a aposentadoria, a renda, tanto da classe trabalhadora como da classe média branca, que constituíram a base de apoio do governo Bolsonaro[15]. Mesmo tendo sido aprovada apenas em 2019, a reforma vem gerando uma crescente experiência de abandono, traição e, finalmente, raiva por parte da população, por simplesmente inviabilizar muitos projetos de vida, vale dizer: de pessoas que pautaram sua conduta de acordo com as regras anteriores.

A Previdência Social perdeu o adjetivo "Social" na PEC 6/2019. É importante deixar claro qual foi a reforma pretendida pelo governo e, por fim, aquela efetivamente aprovada pelo Congresso Nacional, com a promulgação da EC n. 103/2019. O regime de capitalização foi deixado de lado, mas ele fazia parte do plano original. Nele, o trabalhador seria responsável por poupar – depositar numa poupança individual (sem contribuição patronal) – o suficiente para garantir uma subsistência digna e inclusiva até o final da vida. O Chile tem muito a nos dizer sobre o fracasso do regime de capitalização, que obriga os aposentados a seguirem trabalhando, muitas vezes até morrer. O Chile foi o primeiro laboratório do projeto neoliberal na América Latina[16].

Com a nova previdência, tem-se uma redução da probabilidade de o segurado conseguir se aposentar, por conta do fim da aposentadoria por tempo de contribuição. Aos desvalidos (com baixa escolaridade e emprego inseguro) resta agora apenas a conformação com a necessidade de trabalhar até os 65 anos, se homem, e 62, se mulher. Em resumo: os segurados deverão contribuir mais e por mais tempo; proporcionalmente, receber menos e por menos tempo. A reforma anulou as expectativas da classe trabalhadora de se aposentar mais cedo, por conta dos riscos no meio ambiente de trabalho. Por outro lado, é possível verificar um incentivo ao trabalho

informal e precarizado[17], com o segurado trabalhando para além de suas forças, sem opção, sem dignidade, sem proteção – *vide* os trabalhadores uberizados.

É verdade que, no plano prático ou teórico, a instituição ou aumento do limite de idade e a redução do valor dos benefícios são uma tendência mundial diante do envelhecimento da população, das baixas taxas de natalidade e da insuficiência generalizada de recursos[18]. Todo e qualquer debate – *sóbrio e comedido* – passa, necessariamente, pelo reconhecimento dessas influências e/ou tendências, buscando-se o adequado dimensionamento do Estado moderno, na formação do que muitos denominam de Estado Pós-Social[19]. No entanto, é preciso entender que o Brasil é um país continental, razão pela qual uma idade mínima de 62 (m) e 65 (h) atingirá, de forma desproporcional, regiões, estados e pessoas. Fazendo uma média dos 14 Estados com menor esperança de vida ao nascer, chegamos a 72,5 anos – acima apenas da Bolívia. Nesses, a média dos homens é de 69 anos de idade. A esperança de vida ao nascer de um homem é de 76,1 anos no Estado de Santa Catarina, o que é superior a dos piauienses (67,1 anos). Por outro lado, uma recém-nascida em Santa Cataria espera viver 82,7; já no estado de Roraima, 74,6 (Gráficos 4, 5 e 6 da Tábua do IBGE/2017).

O critério da idade mínima tem relação direta com a capacidade contributiva do segurado e, consequentemente, as condições sociais, de saúde e de (in)salubridade de uma população; do centro para a periferia já se pode perceber diferença na expectativa de vida. Quanto menor a expectativa de vida ao nascer, maior é a necessidade de medidas que compensem a sociedade (e não só o segurado destinatário do benefício) pelas disfunções e pelos riscos que ameaçam a própria integridade do sistema.

Nas aposentadorias por tempo de contribuição, a média de idade é 54,22 anos, porque muitos são os que começa(ra)m trabalhar cedo e em atividades insalubres, penosas ou perigosas. No campo, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres começam a trabalhar antes dos 14 anos[20]. Como ninguém mais terá acesso à aposentadoria antes dos 65, se homem, e 62 anos, se mulher, muitos serão obrigados a permanecer trabalhando por mais tempo. Dessa forma, novos empregos serão necessários, para absorver uma faixa etária que encontra sérias dificuldades no mercado de trabalho.

Na aposentaria especial fica claro o retrocesso, sobretudo, com a instituição de uma idade mínima (55, 58 e 60, a depender da gravidade do risco), já que prolongar o tempo de trabalho insalubre, penoso ou perigoso aumenta a probabilidade de danos à saúde e/ou à integridade física. O Brasil ocupa o quarto lugar no *ranking* mundial de acidentes de trabalho, atrás da China, Índia e Indonésia. São 700 mil acidentes de trabalho por ano. A cada 48 segundos ocorre um acidente de trabalho e a cada 3h38 um trabalhador perde a vida pela falta de uma cultura de prevenção à saúde e à segurança do trabalho[21]. As interrogações por Adriane Bramante de Castro Ladenthin tangenciam as reflexões necessárias sobre o tema:

> Será que estávamos preparados para mudar as regras de um benefício, cujo objetivo principal sempre foi proteger esse trabalhador exposto a agentes nocivos? Estamos na contramão da história com esse quadro dramático e infeliz de acidentalidade? Ou o critério econômico pesou mais na hora de decidir pelas alterações legislativas?[22]

Deve ter ficado claro, o que se pretende demonstrar (sempre correndo o risco de simplificar demais) é que a idade mínima introduzida constitui uma mudança por demais dramática, e que, somada à redução do valor dos benefícios previdenciários, precisa vir acompanhada (ou antecedida) de outras tantas, por exemplo, o aperfeiçoamento dos serviços de saúde, educação escolar (incluindo a financeira e previdenciária), emprego com remuneração adequada, redução dos riscos no meio ambiente do trabalho, políticas de inclusão da pessoa idosa, enfim, tudo aquilo que está fora do radar ao tempo da aprovação da reforma. É preciso enfrentar as causas dos contrastes supramencionados, sendo que há poucos indícios de que a reforma da previdência auxilie nesse aspecto.

Portanto, não há como trabalhar com fragmentos de um mesmo problema, como se fosse possível começar de trás para a frente, considerando que, em última análise, os benefícios previdenciários compensam (em parte) a perda de renda dos desempregados e fornecem condições para o sujeito cuidar de si e de sua família. A importância dos benefícios é instrumental e depende das circunstâncias. Para alguns, o benefício previdenciário representa a única presença de Estado. Apesar de vivermos numa sociedade de risco, existem grupos de trabalhadores mais vulneráveis, razão pela qual devemos selecionar os riscos, com vistas a um tratamento diferenciado (uma discriminação jurídica positiva). O tratamento diferenciado, na aposentadoria especial, é defensável precisamente onde o preço da igualmente (formal) tem sido o adoecimento ou a morte de trabalhadores.

Os desdobramentos da vida prática não foram levados em consideração, sendo justamente estes que levam ao reconhecimento de desigualdades sociais e pobreza. É difícil viver na confusão de um país onde, paradoxalmente, como já não são eficazes as políticas públicas voltadas para a saúde, a educação, o trabalho e/ou não existe um sistema para garantir uma vida digna e inclusiva aos idosos (pessoas com idade igual ou superior a 60 anos), a solução seja implementar uma idade mínima de 65 anos para a aposentadoria. Isso é apenas a ponta de um *iceberg*; o que está em jogo, nesse debate, são maneiras diferentes de (não) entender os direitos sociais e o funcionamento de uma democracia.

A recente reforma previdenciária introduziu grandes males para corrigir menores. A ideia era "acabar com privilégios", já que apenas 15% dos mais ricos acumulam 47% da renda previdenciária, diziam as vozes oficiais. No entanto, qual a solução proposta? Acabar com a aposentadoria por tempo de contribuição, ou melhor, não permitir a aposentação antes dos 65 anos, se homem, e 62 anos, se mulher. A pergunta que devemos fazer: Quem mais precisa ou depende do benefício previdenciário? Quem começa a trabalhar mais cedo e em atividade insalubres, penosas ou perigosas? Ao fim e ao cabo, sabemos quem fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído pelo sistema. Ironicamente, os gritos contra os direitos sociais deixaram pessoas comuns na mão. A direita e os que se fizeram iludir por ela aplaudiram a reforma da previdência. É por meio dos óculos do mercado que o governo conseguiu promover a crença de que os direitos sociais prejudicam o desenvolvimento econômico, amplificando o discurso contra o Estado social.

A propaganda em favor da reforma da previdência abriu as portas da legitimidade para algo desleal, já que as mensagens não davam ao destinatário condições de saber o que mudaria, tampouco alternativa para decidir se boa ou não, ao apresentar uma interpretação de "direito sem direitos", ou seja, mirando num futuro incerto se acabou com as aposentadorias por tempo de contribuição e especial no presente. O governo se empenhou em tanta dissimulação e desinformação para promover os objetivos do mercado. A verdade é que, se a reforma fosse boa para os trabalhadores, eles abririam mão de suas artimanhas, de sua desinformação e de seus engodos. Eles teriam simplesmente informado os cidadãos sobre as alterações nas regras. É claro que mudanças são necessárias, mas não tratar os trabalhadores como um tipo de mercadoria a ser distribuída. Uma coisa é a preocupação com os custos previdenciários (futuros); outra, muito distinta, é alegar que a "nova previdência social" vai beneficiar os mais pobres ou é boa para os trabalhadores. No primeiro, o debate é algo inerente a qualquer regime de economia coletiva, diante da necessidade de o sistema ser sustentável e tudo mais, logo, podemos discordar, ou não, das propostas. No segundo, uma reflexão ética se faz necessária.

John Rawls, em sua obra *Uma teoria da justiça*, defende o "princípio da diferença", segundo o qual as desigualdades sociais só se justificam se tiverem um resultado: que os membros em pior situação fiquem em melhor condição do que estariam antes. Assim, "injustiça é a desigualdade que não resulta em benefício de todos"[23]. A reforma da previdência deixou os desfavorecidos em situação ainda pior[24]. Uma reforma da previdência social foi necessária, e podemos concordar com alguns motivos e pontos, mas nenhum é suficiente para justificar o fim da aposentadoria especial, tampouco a criação de regras de transição que não protegem as expectativas de direito de muita gente – pessoas de carne, osso e história. A história depõe contra a EC n. 103/2019, num quadro comparativo da legislação.

A crítica não pode negar as pessoas que aprovaram a reforma, nas esferas legislativa e executiva, tampouco negar por que o país tem sido tão lento em adotar práticas de proteção dos trabalhadores (em governos anteriores), o que faz com que a aposentadoria especial ainda seja tão importante, vale dizer: como técnica de proteção.

3. O PROJETO NEOLIBERAL: UMA TEORIZAÇÃO DE SUA RACIONALIDADE

É inegável a contribuição do liberalismo econômico para a revolução das sociedades, colocando o indivíduo no centro de sua dinâmica, porém, este, no seu desenvolvimento, acabou por "reduzir o indivíduo apenas à sua dimensão econômica, o dito *laissez-faire*, esquecendo ou negligenciando suas dimensões sociais, políticas e culturais". Este desenvolvimento produziu terríveis desigualdades[25].

O projeto neoliberal defende que o Estado não tem que promover igualdade social, o que significa, por si só, um problema em matéria de direitos sociais previdenciários. Acima de tudo está a maximização da liberdade e, talvez não nessa ordem, a demonização do social. É disso, pois, que se trata o presente capítulo, vale sublinhar: explicar quando e por que o Estado social se transformou num inimigo da liberdade, da economia e dos valores tradicionais. Como explica Wendy Brown:

> [...] reassegurar as normas familiares patriarcais não é algo secundário, mas profundamente enraizado na reforma neoliberal do bem-estar social e da educação. [...] Em sua narrativa, a privatização mercadológica da seguridade social, da saúde e do ensino superior envolveu a 'responsabilização' de indivíduos masculinos, em vez do Estado, nos casos de gravidez na adolescência; dos pais, em vez do Estado, pelos custos da educação superior; e das famílias, em vez do Estado, pela provisão de qualquer tipo de cuidado para seus dependentes – sejam crianças, deficientes ou idosos.
>
> [...] somente voltando às ideias neoliberais fundadoras, em particular a Hayek [...] que anima as campanhas da direita hoje. Essas campanhas classificam como assaltos à liberdade e à moralidade toda política social que desafia a reprodução social das hierarquias de gênero, raça e sexo, ou as políticas que promovem tímidas correções das diferenças extremas entre classes[26].

No Brasil, o ataque à sociedade e à justiça social em nome de indivíduos livres e responsabilizáveis deu-se com apelos mais diretos à preservação do passado e ao patriotismo, promovendo-se a ideia de que as coisas eram melhores antes (no passado), com divisões raciais e sexuais do trabalho. A ditadura passou a ser defendida como o momento mais brilhante dessa imagem, com "ordem e progresso", o que explica os pedidos de intervenção militar (golpe) pelos mais radicais (um saudosismo que nega a história e a memória).

A liberdade de mercado sugere a privatização de escolas, parques, piscinas e muito mais. Sobre as muitas frentes em que atua o neoliberalismo na tentativa de desmantelar o Estado social, Wendy Brown pontua que, epistemologicamente, "o desmantelamento da sociedade envolve a negação de sua existência, como Thatcher fez nos anos 1980, ou a rejeição da preocupação com a desigualdade como 'política da inveja', uma linha que o candidato à presidência Mitt Romney adotou 30 anos depois e agora e uma réplica cotidiana contra propostas de taxação de riqueza"; politicamente, "envolve o desmantelamento ou a privatização do Estado social – seguridade social, educação, parques, saúde e serviços de todos os tipos; e, por fim, legalmente, envolve "o manejo de reivindicações de liberdade para contestar a igualdade e o secularismo, bem como as proteções ambientais, de saúde, de segurança, laborais e ao consumidor". Eticamente, "envolve a contestação da justiça social por meio da autoridade natural dos valores tradicionais"[27].

Na lógica neoliberal, portanto, quanto mais o Estado interfere na promoção do bem-estar, a partir de esquemas de distribuição de riquezas, mais os indivíduos ou grupos tornam-se dependentes das ações do governo; assim, por outro lado, mais os governos tentam sujeitar e controlar os indivíduos e grupos, o que representa um problema – um equivalente brasileiro é a figura do Estado babá ou a figura do paternalismo. A essa altura os pontos se cruzam, já que a Previdência Social é um esquema reconhecível de justiça distributiva (riquezas e riscos), e isso se aproxima de um sistema "totalitário" de esquerda – na visão neoliberal.

No centro do sistema de seguridade está o princípio da solidariedade, que é pressuposto para "a ação cooperativa da sociedade, sendo condição fundamental para a materialização do bem-estar social [...]"[28]. As contribuições sociais para a seguridade social "não se fundam unicamente no critério da referibilidade, ou seja, na relação de pertinência entre a obrigação imposta e o benefício a ser usufruído, pois 'seus objetivos visam permitir a universalidade da cobertura e do atendimento'"[29]. Assim, a

solidariedade entre trabalhadores impõe a todos o custeio preferencialmente de prestações de natureza não programada.

É por isso que o Estado determina o pagamento compulsório de contribuições. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim, "a solidariedade é a justificava elementar para a compulsoriedade do sistema previdenciário, pois os trabalhadores *são coagidos a contribuir em razão da cotização individual ser necessária para a manutenção de toda a rede protetiva, e não para a tutela do indivíduo, isoladamente considerado*". A pergunta que se poderia fazer: O ato de tributar os cidadãos (ou mesmo conceder-lhes os benefícios do esquema) não seria uma imposição paternalista? A resposta pode estar no esquema hipotético de seguros, apresentado por Ronald Dworkin:

> Paternalismo é impor uma decisão a alguém, supostamente pelo bem dessa pessoa, mas em contradição com a noção que ela própria tem acerca do que lhe é bom. O esquema hipotético de seguros faz, ao contrário, suposições sobre quais teriam sido as preferências dos cidadãos em circunstâncias muito diferentes daquelas com que qualquer um deles tenha realmente se deparado. No que se refere a um indivíduo qualquer em particular, não é mais paternalista supor que ele teria decidido comprar o seguro num nível que julgamos ser aquele em que a maioria das pessoas o teria comprado do que supor que ele não teria comprado o seguro em absoluto e tratá-lo de acordo com essa última suposição.
>
> Isso significa que o esquema não é paternalista. Mas ele é probabilista. Ninguém pode, sem fugir à sensatez, pensar ou afirmar que não teria tomado a decisão que, segundo a nossa suposição, a maioria das pessoas teria tomado. Os elementos contrafactuais são profundos demais para que se faça qualquer juízo individualizado: as pretensões do esquema são estatísticas e nada mais. Mas o indivíduo pode, com razão, afirmar que talvez não tivesse tomado essa decisão. A questão aí não é de paternalismo, porém, de equidade. Podemos tratar os cidadãos individuais baseando-nos em qualquer uma das duas suposições, e parece equitativo ou justo, na falta de quaisquer informações em contrário, tratá-los como se cada um deles tivesse feito o que julgamos que a maioria deles teria feito[30].

Para Dworkin, não se pode tirar a conclusão de que cabe ao governo igualar as pessoas no que se refere ao bem da sua vida[31]. O desafio da igual consideração depende das escolhas tanto do governo como de cada cidadão, sendo que este último, o cidadão, depende das oportunidades nos seguintes domínios de sua vida: educação, formação, emprego, acesso a serviços de saúde etc.

O FTGS é outro "esquema de justiça" imposto politicamente e, por isso, muito criticado. O problema está no fato de os indivíduos serem "coagidos" a contribuir para o sistema (não deixar o cidadão escolher o que é melhor para ele), um comportamento condicionado, com vistas ao recebimento de uma aposentadoria programada, o que na visão neoliberal prejudica um processo em que o resultado não é o mais importante, mas, sim, a ordem espontânea, um jogo no qual perder ou ganhar faz parte de algo maior, o que tem como fundamento a teoria de Hayek: "A verdadeira justiça exige que as regras do jogo sejam conhecidas e aplicadas universalmente, mas todo jogo tem vencedores e perdedores, e *a civilização não pode evoluir sem deixar para trás os efeitos da fraqueza e do fracasso, bem como o acaso*".

É importante esclarecer que o presente trabalho não se preocupa com as diferentes escolas do neoliberalismo (essas diferenças, entre a visão dos intelectuais neoliberais fundadores, não serão examinadas aqui), mas com aquilo que elas compartilham[32], acima de tudo, com aquilo o que aparece em todo lugar, no discurso, infletindo lei, cultura política e subjetividade política. A desmassificação ordoliberal visava combater

a proletarização por meio da empreendedorização dos trabalhadores, por um lado, e da realocação dos trabalhadores em práticas de autoprovisão familiar, por outro. Assim, enquanto os investimentos sociais na educação, habitação, saúde, cuidado infantil e seguridade social são reduzidos, "delega-se novamente à família a tarefa de prover para todos os tipos de dependentes – jovens, velhos, enfermos, desempregados, estudantes endividados ou adultos deprimidos ou viciados"[33].

Apesar das diferenças entre Hayek e Arendt, faço igual questão de deixar claro o ódio social compartilhado pelos autores. Ambos rejeitam o entendimento crítico da esquerda do social como o lugar moderno essencial da emancipação, da justiça e da democracia. A preocupação com a ocupação do político por demandas das massas fez com que passassem a defender o desmantelamento da sociedade[34]. Na visão neoliberal, a sociedade não existe. O que se tem são "apenas indivíduos e famílias orientados pelo mercado e pela moral, logo, não existe tal coisa como poder social que gera hierarquias, exclusão e violência, tampouco há subjetividade nas condições de classe, gênero ou raça"[35].

Os ataques ao social acabam legitimando a desigualdade social e, mais do que isso, um novo e "desinibido ataque a membros mais vulneráveis da sociedade". A liberdade, agora ilimitada (ou reduzida à censura e à coerção), é exercida sem qualquer preocupação com o contexto e as consequências sociais, vale insistir: com os indivíduos de carne, osso e história. Pelo contrário. A alegação de que a sociedade não existe torna "invisíveis as normas e as desigualdades sociais geradas pelos legados da escravidão, do colonialismo e do patriarcado. Isso autoriza a privação pela falta de moradia, de assistência médica e de educação. E permite ataques em nome da liberdade ao que quer que tenha sobrado do tecido social"[36].

É necessário, contudo, buscar entender. Para os neoliberais, como no caso de Hayek, a dedicação aos interesses públicos "incha" o Estado e faz com que subornos e negociatas constituam parte cotidiana da cultura legislativa – o combate à corrupção foi uma das bandeiras do governo Bolsonaro. A real corrupção, contudo, não é promovida pelo Estado, mas, e isso sim, por empresas estatais, que, a baixo custo, repassam nossas riquezas do subsolo para nacionais e estrangeiros que se apropriam privadamente da riqueza que deveria ser de todos. Jessé Souza explica que essa corrupção é "tornada invisível por uma leitura distorcida e superficial de como a sociedade e seus mecanismos de poder funcionam"[37].

O raciocínio é alimentar um suposto conflito entre Estado corrupto e patrimonial e mercado virtuoso, a fim de tornar justificável a privatização de tudo, ou seja, é melhor "entregar a Petrobras para os estrangeiros que deixá-la para nossos políticos corruptos". A elite brasileira usa contra a população incauta um "racismo travestido em culturalismo que possibilita a legitimação de todo ataque contra qualquer governo popular". Essa ideia, pois, é central para a legitimação do liberalismo conservador brasileiro e se tornou, pela própria defesa dos interesses econômicos e políticos conservadores envolvidos, a interpretação dominante dos brasileiros sobre si mesmos"[38].

Ainda na esteira dos princípios de mercado, uma última citação da crítica tecida por Jessé Souza:

> O mercado é divinizado pela mera oposição ao Estado, e sua corrupção – tanto "legal" (quanto "compra" o legislativo para passar leis de seus interesses, impor juros altos a toda a população e privatizar o orçamento público e as empresas estatais) quanto ilegal (quando manda para o exterior valores de evasão fiscal que superam em muito toda a corrupção estatal somada) – tornada invisível. [...]
>
> Essa ideia favorece os golpes de Estado baseados no pretexto da corrupção seletiva, mote que sempre é levado à baila quando o Estado hospeda integrantes não palatáveis pelo mercado ávido de capturá-lo apenas para si.

A partir de pressupostos e generalizações cheios de preconceitos pré-científicos, o que se busca é "demonizar o Estado como repositório da suposta herança maldita portuguesa e, sempre que ele for ocupado pela esquerda, reverberar seletivamente a acusação moralista já pronta"[39]. Isso (provocar superioridade de alguns) está na origem da separação não só entre povos e países, mas de classes sociais, por força desse conteúdo irrefletido[40]. Note-se como é importante sabermos o que criticamos, no intuito de afastar as concepções que acabam criando uma interpretação falsa sobre a sociedade brasileira.

Por outro lado, é necessário investigar o interesse do neoliberalismo em limitar o papel da legislatura a unicamente formular regras de conduta igualmente aplicáveis a todos. Hayek aceita o governo da maioria como método de decisão, mas não sobre o objeto de deliberação. Existem limites definitivos para as questões que podem ser institucionalizadas e/ou que devem ser decididas. Seu objetivo é reforçar as liberdades individuais e simultaneamente expandir o alcance dos valores tradicionais. Essas estratégias "exemplificam a resistência antidemocrática do neoliberalismo à igualdade social e econômica". Ainda, essas estratégias "também revelam até que ponto a democracia neoliberalizada, despojada da busca pelo interesse público ou pela justiça social, impedida de tocar as liberdades individuais, os mercados e as normas comunitárias evoluídas, tem pouco a fazer e pouco poder para fazê-lo"[41].

O poder legislativo não pode ditar regras sobre a conduta ou a crença moral. O detalhe é que, enquanto alguns grupos (LGBT, mulheres, minorias) só querem um lugar ao sol (igual consideração perante a sociedade), os conservadores veem nesses movimentos uma ameaça aos valores morais tradicionais. Contradições ao infinito, o conservadorismo é incompatível com a liberdade. A moral tradicional é quem dita como as pessoas devem ser (*e.g.*: a chamada "família tradicional" constitui um conteúdo fechado). A liberdade só é possível se exercida numa sociedade que respeite a supremacia da família, a propriedade privada etc. O Estado deve preservar apenas esses valores, logo, não há poder legítimo para além deles. Com isso, as lutas pelos direitos de minorias são abafadas. Os pilares de uma sociedade livre são os valores reacionários. O que se tem, na prática, é uma naturalização e legitimação dos processos de diferenciação. No Brasil, os ataques às instituições e minorias vulneráveis (raciais e sexuais) fizeram sofrer a democracia – *eles têm efeitos simbólicos muito fortes*. No discurso, invertem-se os valores, os equilíbrios, as polaridades, no sentido de que as crenças e vozes cristãs são oprimidas pelas agendas LGBT e de direitos reprodutivos.

Dum lado a demonização do Estado social; do outro, o desejo de os indivíduos voltarem a depender da família para tudo, desde manter os filhos até submetê-los à autoridade, moralidade e disciplina econômica da família[42]. O benefício da pensão por morte foi um dos mais atingido pela reforma[43]. O raciocínio utilizado por alguns é o de que a morte de algum membro da família não gera dificuldades financeiras aos demais; mas a redução de despesas para o grupo familiar. Tal pensamento fez parte dos debates parlamentares sobre a concessão da pensão por morte em percentual menor. É disso que estamos falando.

No Brasil, a religião também foi instrumentalizada e politizada. Este constitui um caminho perigoso. Mario Vargas Llosa entende que a preservação do secularismo é requisito indispensável à sobrevivência e ao aperfeiçoamento da democracia. O autor lembra que o "laicismo não é contrário à religião; é contrário à transformação da religião em obstáculo para o exercício da liberdade e em ameaça ao pluralismo e à diversidade que caracterizam as sociedades abertas"[44]. É importante a igreja abraçar questões de Estado, e não o contrário.

Os conservadores acabaram incorrendo nos erros que tanto critica Hayek, quais sejam: "a confiança de que eles sabem o que é bom para a sociedade e a disposição de empregar poder político para impô-lo". Segundo Wendy Brown, "esse tipo de conservadorismo, especialmente hostil na direita religiosa hoje, não forma somente a autoridade do Estado endossada pelos neoliberais, mas também sua expansão e alcance estendido, algo que eles temiam"[46]. O discurso em defesa da família tradicional, no entanto, encobre uma forma de assegurar a supremacia branca, a hierarquia de gênero e a heteronormatividade. A autora explica que pequenas cidades geralmente

> [...] são construídas em torno de uma homogeneidade étnica, racial e religiosa, se não de exclusões explícitas. Quando acompanhadas por valores tradicionais são alimentadas pelo rancor da ameaça ou da perda, essas características tendem a ser realçadas e politizadas, ligando-se à fidelidade em relação à nação ou à civilização[47].

Como se vê, o estudo de Wendy Brown oferece exemplos dos impactos do neoliberalismo na reforma do Estado de bem-estar, no financiamento educacional e, em última análise, nas novas regras previdenciárias, já que a tentativa de privatização da vida pública faz aumentar a desigualdade, amontoando os despossuídos e desassistidos em pilhas de miséria. Candidatos de extrema direita, em qualquer lugar, defendem a privatização dos sistemas de saúde e educação, bem como a redução da máquina pública.

Quando o foco do Estado se resume a garantir que a economia funcione de modo ordenado, de forma isolada dos interesses primários da sociedade ou das demandas das massas, o problema mais sério é representado pelos trabalhadores e pobres, dada sua inevitável exigência de que a questão social seja tratada por meio de um Estado social. Isso significa que essa classe pode ser enganada, entretanto, "com apelos a outras linhas de privilégio e poder, como a branquitude ou a masculinidade, especialmente porque é a liberdade, e não a igualdade, que reproduz e assegura esses poderes". Ou seja, ela pode ser "condicionada a aceitar o mantra 'TINA' '*there is no alternative*' [não há

alternativa] como um princípio de realidade, de modo que as políticas pelas quais a racionalidade neoliberal guia a conduta do sujeito tornem-se incontestáveis"[48].

As perguntas que subjazem dessa problemática são: Quais são os interesses puramente estatais? E como ficam os interesses dos trabalhadores e dos pobres? A análise do projeto neoliberal revela quem são os sujeitos "deixados para trás", ou melhor, aqueles que são negligenciados econômica e politicamente. Muitos pertencentes às classes trabalhadoras e médias brancas. E daí se segue com o discurso de que este é o efeito provocado por uma maré ascendente de elites, de cosmopolitas e dos beneficiários das políticas identitárias, ou seja, a questão social é sempre um inimigo declarado. Assim, o ressentimento, o ranço ou a raiva dessa classe tende a apoiar os populismos de direta[49]. Na medida em que as pessoas têm seus direitos ameaçados pela igualdade, elas se tornam mais egoístas e individualistas, admitindo a possibilidade de mudanças dramáticas, desde que seus interesses sejam preservados. A polarização é verificada na própria periferia. O discurso partidário carrega consigo um discurso de guerra, de classe e de raça, em defesa de uma determinada sociedade. Na formulação de Foucault: "estamos em guerra uns contra os outros; uma frente de batalha perpassa a sociedade inteira, contínua e permanentemente, é essa frente de batalha que coloca cada um de nós num campo ou no outro. [...] Somos forçosamente adversários de alguém"[50].

Tal ponto é significativo para considerarmos as implicações do desmantelamento da sociedade. O valor das pessoas está na capacidade de cumular, competir, empreender, enfim, gerar riquezas e, sobretudo, ter propriedade – *uma vida determinada pela genética, responsabilidade pessoal e competição de mercado*. Apenas aquelas que se centram na família e na propriedade sobreviverão a essa competição. Tudo isso para dizer que a reforma da previdência social é um sinal do triunfo da razão neoliberal, notadamente na última década. O discurso sobre "orçamentos equilibrados", muitas vezes, serve de pretexto para repelir as demandas democráticas por um Estado social. Se não diretamente, a reforma fortaleceu as reivindicações do mercado e da moralidade tradicional em detrimento da igualdade e do bem comum.

Acabar com as aposentadorias por tempo de contribuição e especial, reduzir o valor dos benefícios previdenciários, congelar o salário mínimo (sem aumento real), parcelar o pagamento de precatórios e, talvez não nessa ordem, empurrar o cidadão para a assistência social, espaço em que alguns auxílios (ainda que importantes, quando buscam a inclusão de grupos bem definidos, como crianças, deficientes e idosos). são tratados não como um programa de combate à desigualdade social (*e.g.*: combate à fome), mas, às vésperas da eleição, política de manutenção do poder[51].

Ao Estado é muito mais valioso combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais; pois oferecer condições materiais de vida digna e inclusa significa, ao mesmo tempo, diminuir a violência, a injustiça, a exploração, a fome, as doenças, a ignorância etc. Mais do que mitigar o empobrecimento de muitos – *já que o capitalismo gera riqueza para poucos* –, "a questão social" exige esforços para "criar um povo capaz de se engajar em formas modestas de autogoverno [*self-rule*], esforços que se dirigem às formas pelas

quais as desigualdades sociais e econômicas comprometem a igualdade política”[52]. Sobre a justiça social, Wendy Brown pontifica:

> A justiça social é o antídoto essencial para as estratificações, exclusões, abjeções e desigualdades outrora despolitizadas que servem ao privatismo liberal nas ordens capitalistas e é, em si mesma, uma réplica modesta à impossibilidade da democracia dieta em grandes Estados-não ou em seus sucessores pós-nacionais, como a União Europeia. Mais do que uma convicção ideológica, a justiça social – a modulação dos poderes do capitalismo, colonialismo, raça, gênero e outros – é tudo o que se põe entre manter a promessa (sempre não cumprida) da democracia e o abandono generalizado dessa promessa. O social é o local em que somos mais do que indivíduos ou famílias, mais do que produtores, consumidores ou investidores econômicos e mais do que meros membros da nação[53].

É importante, para finalizar este capítulo, esclarecer que é evidente que existem necessidades de fraternidade e solidariedade no nível da família, e também no nível da habitação. Edgar Morin lembra que, nos dias atuais, “muitas solidariedades se decompõem e provocam solidão e desespero...”. É preciso perceber as diferentes solidariedades, não como antagônicas, mas sim como complementares[54].

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se vê, o neoliberalismo não pode ser reduzido a uma política ou racionalidade econômica. Temos que ter consciência dos deslocamentos e espaços que estimulam certos comportamentos. A reforma não atende apenas aos princípios de mercado, mas é resultado de uma batalha entre moralidade tradicional e justiça social. O discurso neoliberal no Brasil vem interferindo na consciência social e compreensão social. Embute-se na cabeça das pessoas a ideia de que elas não precisam do Estado, pois sozinhas vão prosperar. O que eles precisam é se engajar nesse sistema de valores (moral tradicional) e liberdade para poder prosperar – *cada um por si e Deus por todos*!

Aqui se denuncia uma mudança de rumos, na contramão da evolução do Estado e da Constituição, mais especificamente do projeto constitucional, comprometido com as promessas da modernidade, tais como igualdade e justiça social (CF/88, art. 3º). Nesse pacto, os direitos fundamentais sociais previdenciários constituem parte significativa de uma realidade a ser estabilizada, em termos de conquistas, e forjada pelo Estado (guardador das promessas), porque influenciam na construção de um espaço de bem-estar.

O ideário/projeto neoliberal, como teorizado por Wendy Brown, é incompatível com a Constituição Federal de 1988. Com efeito, o ataque ao “social” age por via do emocional, fazendo-o desaparecer das instâncias de poder e das visões para o futuro da sociedade, o que permite a geração de (mais) dominação, estratificação, exploração, exclusão e abjeção. Enfraquecer a democracia é parte desse projeto. O que se percebe é um discurso sem tendência para a igualdade real, e sim uma aposta num sistema político em que os indivíduos são iguais perante um direito abstrato, ou seja, uma igualdade que se contrapõe com as condições da sociedade real. Essa ficção, pois, representa o fim da solidariedade, mormente em matéria previdenciária.

REFERÊNCIAS

AI 764794 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 18-12-2012 PUBLIC 19-12-2012.

ANAMT. Disponível em: https://www.anamt.org.br/portal/2018/04/19/brasil-e-quarto-lugar-no-ranking-mundial-de-acidentes-de-trabalho/. Acesso em: 8 dez. 2023.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. A natureza jurídica da pandemia covid-19 como um desastre biológico: um ponto de partida necessário para o direito. *Revista dos Tribunais*, n. 1017, jul. 2020.

CYRULNIK, Boris; MORIN, Edgar. *Diálogo sobre a natureza humana*. São Paulo: Palas Athena, 2012.

DUPRÉ, Ben. *50 ideias de filosofia que você precisa conhecer*. Tradução: Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: Planeta, 2015.

DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*: curso no Collège de France (1975-1976). 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

MBEMBE, Achille. *Políticas da inimizade*. N-1 edições, 2020.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001.

ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia*: proposições para uma refundação. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2019.

SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria especial e a nova previdência*: os caminhos do direito (processual) previdenciário. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2022.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

VARGAS LLOSA. Mario. *A civilização do espetáculo*: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

WUCKER, Michele. *O rinoceronte cinza*: como reconhecer os riscos óbvios que ignoramos e agir de maneira eficaz. São Paulo: Citadel, 2021.

---

* Advogado e pesquisador da Lourenço e Souza Advogados Associados. Doutorando e Mestre em Direito Público. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

1 Segundo Wendy Brown, o neoliberalismo intensificou o niilismo, o fatalismo e o ressentimento rancoroso já presentes na cultura moderna tardia. "[...] o neoliberalismo produziu um monstro que seus fundadores abominariam". BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 27.

2 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 9-10.

3 Desde a criação de banheiros de gênero neutro, passando pelo "kit gay" até a "mamadeira de piroca", para citar apenas algumas *fake news* utilizadas na sua campanha eleitoral. O momento econômico em 2018 foi propício para se oferecer uma fuga da realidade e, assim, alcançar a classe trabalhadora.

4 BROWN, *op. cit.*, p. 217.

5 FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*: curso no Collège de France (1975-1976). 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. p. 207-2016.

6 Oportunas as considerações de Achille Mbembe sobre o nanorracismo, já que este tem uma relação direta com a crítica ao politicamente correto: "Ele é praticado sem que se tenha consciência disso. Depois ficamos surpresos quando o outro nos chama a atenção ou nos adverte. Ele alimenta nossa necessidade de diversão e nos permite escapar ao tédio reinante e à monotonia. Fingimos acreditar que não passam de atos inofensivos que não têm a importância que lhes é atribuída. Ficamos ofendidos que um policiamento de outra ordem nos prive do direito de rir, do direito a um humor que nunca é dirigido contra si mesmo (autodepreciação) ou contra os poderosos (a sátira propriamente dita), mas sempre contra os que são mais fracos que nós – o direito de rir às custas daquele que se busca estigmatizar. O nanorracismo divertido e desenfreado, completamente idiota, que tem prazer em chafurdar na ignorância e reivindica o direito à estupidez e à violência nela fundada – é esse, pois, o espírito dos nossos tempos". MBEMBE, Achille. *Políticas da inimizade*. N-1 edições, 2020. p. 105.

7 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 75.

8 Para Délton Winter de Carvalho, "[...] causa maior consternação os pronunciamentos Presidenciais em frontal discordância às orientações para distanciamento social, como melhores técnicas disponíveis para a prevenção à propagação do novo coronavírus, estas provenientes de instituições de âmbito médico, tais como a OMS e o próprio Ministério da Saúde de seu governo. Não bastasse, a falta de uma clareza nas medidas a serem adotadas ou nas alternativas ao distanciamento social acabam por causar grave confusão no público em geral, em âmbito de medidas de mitigação ou resposta emergencial. Tal postura acaba por ocasionar grave e perigosa, desarticulação e desorientação na resposta emergencial à Covid-19. É premissa de qualquer resposta emergencial a um desastre que esta seja coordenada de forma congruente, com informações claras e precisas à população" (CARVALHO, Délton Winter de. A natureza jurídica da pandemia Covid-19 como um desastre biológico: um ponto de partida necessário para o Direito. *Revista dos Tribunais*, n. 1017, jul. 2020).

9 Roberto Jefferson, ex-deputado, fez vídeos empunhando armas e pedindo o fechamento do STF.

10 MBEMBE, Achille. *Políticas da inimizade*. N-1 edições, 2020. p. 37.

11 Segundo Milton Friedman "[O mercado] é, em termos políticos, um sistema de representação proporcional. Cada homem pode votar como se fosse pela cor da gravata que deseja e a obtém; ele não precisa ver a cor desejada pela maioria e então,

se estiver dentre a minoria, submeter-se". Friedman *apud* BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 81.

12 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 110.

13 O dito "cidadão de bem" pressupõe que pessoas como ele são decentes (é claro que ele precisa se incluir nessa condição e sair na frente). Boris Cyrulnik comenta a grande estratégia que faz com que "possamos nos esconder bem ao ficar na luz. Com efeito, é frequente que, nos grupos de defesa moral, nos quais todos vão se proteger, se encontrem os maiores perversos". CYRULNIK, Boris; MORIN, Edgar. *Diálogo sobre a natureza humana*. São Paulo: Palas Athena, 2012. p. 79-80.

14 IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010. p. 7.

15 BROWN, *op. cit.*, p. 57.

16 Fala-se de reforma previdenciária desde a publicação das Leis n. 8.212 e 8.213/91. A Constituição Federal tinha apenas dez anos quando a Emenda Constitucional n. 20, de 16 de dezembro de 1998, foi publicada, alterando as condições para os benefícios e as regras de cálculo. Em 2003 foi a vez de mudanças drásticas para os servidores públicos, com a Emenda Constitucional n. 41. É bem verdade que passamos alguns anos com discussões menores em matéria previdenciária, mas que vêm com toda força desde o final de 2014. No governo de transição, Temer tentou aprovar a PEC 287/2016, com regras ainda mais restritivas.

17 Na parte dos benefícios não programáveis, cada vez mais evidente a intenção de entregar tal prestação para as seguradoras (bancos), já que o § 10 do art. 201 da CRFB prepara o caminho para isso.

18 Com o rimo dessas mudanças está dificultando a atualização do trabalhador formal, novos conceitos ajudam a visualizar novas tendências: "O 'precariado' é a combinação de precário e proletariado, representando a classe crescente de trabalhadores temporários que carecem dos benefícios do trabalho formal, incluindo seu subconjunto *millenium*, o 'milenato'". WUCKER, Michele. *O rinoceronte cinza*: como reconhecer os riscos óbvios que ignoramos e agir de maneira eficaz. São Paulo: Citadel, 2021. p. 286.

19 Para Edie Weiner: "Uma coisa que temos que considerar é o que acontecerá quando o mundo industrial estiver envelhecendo significativamente e não houver a juventude para substituí-lo na aposentadoria". WUCKER, Michele. *O rinoceronte cinza*: como reconhecer os riscos óbvios que ignoramos e agir de maneira eficaz. São Paulo: Citadel, 2021. p. 284.

20 Os únicos países que não têm idade mínima são Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria. Acontece que o Brasil é um país continental, razão pela qual a idade mínima proposta atinge de forma desproporcional, regiões, estados e pessoas, em razão da diferença na expectativa de vida – principalmente por fatores socioeconômicos. Aqui se poderia

falar na expectativa de sobrevida com qualidade, que, no Brasil, gravita em torno de 65 anos, ficando atrás de países como México, Chile, Portugal, para citar apenas estes.

21 Segundo a PNAD/IBGE 2014.

22 *ANAMT*. Disponível em: https://www.anamt.org.br/portal/2018/04/19/brasil-e-quarto--lugar-no-ranking-mundial-de-acidentes-de-trabalho/. Acesso em: 8 dez. 2023.

23 SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria especial e a nova previdência*: os caminhos do direito (processual) previdenciário. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2022.

24 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001. p. 69.

25 DUPRÉ, Ben. *50 ideias de filosofia que você precisa conhecer*. Tradução: Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: Planeta, 2015. p. 187.

26 ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a democracia*: proposições para uma refundação. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2019. p. 19.

27 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 21-23.

28 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 48-49.

29 "A solidariedade é a justificava elementar para a compulsoriedade do sistema previdenciário, pois os trabalhadores são coagidos a contribuir em razão da cotização individual ser necessária para a manutenção de toda a rede protetiva, e não para a tutela do indivíduo, isoladamente considerado". IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010. p. 70-71.

30 AI 764794 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 18-12-2012 PUBLIC 19-12-2012.

31 DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014. p. 553-554.

32 *Ibid*., p. 704.

33 As três escolas do neoliberalismo (Milton Friedman, Fridrich Hayek e ordoliberal) compartilham uma rejeição da democracia robusta e da noção expansiva do político sobre a qual a democracia repousa. BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 98.

34 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 50-51.

35 *Ibid*., p. 62-63.

36 *Ibid*., 2019. p. 53.

37 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 54-53.

38 Nesse sentido: "Como se a maior corrupção – no sentido de enganar os outros para auferir vantagens ilícitas – não fosse precisamente permitir que uma meia dúzia de super-ricos ponha no bolso a riqueza de todos, deixando o restante na miséria. Essa

foi a história da Vale, que paga royalties ridículos para se apropriar da riqueza que deveria ser de todos, e essa será, muito provavelmente, a história da Petrobras. Esse é o poder real que rapina trilhões e ninguém percebe a tramoia porque foi criado o espantalho perfeito com a ideia de Estado como único corrupto". SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p. 14.

39 SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p. 32.

40 SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p. 32-42.

41 Sobre a forma somos influenciados pelo paradigma no qual estamos inseridos e ninguém, em condições normais, questiona, as reflexões propostas por Jessé Souza são pertinentes: "[...] as classes superiores são as do espírito, do conhecimento valorizado, enquanto as classes trabalhadoras são do corpo, do trabalho braçal e muscular que a aproxima dos animais. O homem é percebido como espírito, em oposição às mulheres, definidas como afeto. Daí a divisão secular do trabalho, que as relega ao trabalho invisibilizado e desvalorizado na cada e no cuidado dos filhos. Nós nunca refletimos acerca dessas hierarquias, assim como não refletimos sobre o ato de respirar. Esquecemos que tudo que foi criado por seres humanos também pode ser refeito por nós". SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. p. 22-23.

42 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 88-92.

43 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 114.

44 Com a reforma da previdência, a pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%.

45 VARGAS LLOSA. Mario. *A civilização do espetáculo*: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. p. 159-160.

46 BROWN, *op. cit.*, p. 147.

47 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 148.

48 *Ibid.*, p. 78-79.

49 *Ibid.*, p. 217.

50 FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*: curso no Collège de France (1975-1976). 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. p. 43.

51 Contradições ao infinito, no seu último ano de governo, o discurso negou toda e qualquer crítica ao "assistencialismo" e "paternalismo" para entrar na disputa sobre qual o auxílio com maior valor.

52 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 39.

53 BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 37.

54 CYRULNIK, Boris; MORIN, Edgar. *Diálogo sobre a natureza humana*. São Paulo: Palas Athena, 2012. p. 89-91.

7

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL: A PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Fabio Lucas Albuquerque Lima

1. INTRODUÇÃO

A proteção social foi vista como uma *benesse* do Estado, da Igreja ou dos poderosos durante muito séculos de dominação dos detentores do poder. A partir da redemocratização do país em 1988, as formas de reivindicação de direitos sociais deixaram a formalidade do papel para ganhar a vitalidade da participação social. Na Previdência Social, essa inclusão se dá principalmente a partir da possibilidade de representantes da sociedade integrarem como membros efetivos órgãos colegiados, como o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Previdência Complementar.

Nesses últimos trinta anos, a gestão participativa tem sido marca de um Estado Democrático de Direito e da tentativa de aplicação prática de saberes de uma racionalidade comunicativa, discursiva, que tende a aumentar a responsabilidade de classe de trabalhadores, de empregadores e de aposentados no debate acerca das diretrizes da Previdência Social.

Essa inclusão da sociedade na governança da seguridade social tem historicamente uma ligação muito forte com o chamamento para o financiamento da seguridade. Entretanto, num Brasil conservador ainda com o arcabouço teórico a favor, as resistências se mantiveram firmes no sentido de minimizar esse importante vetor de adequação e eficiência na alocação dos recursos para melhor prestar a proteção social merecida pelos brasileiros.

Após alguns avanços na participação social nos Conselhos relacionados à seguridade social, medidas de retrocessos de índole autoritária sobrevieram, mas a maioria dos conselhos sobreviveu, para o bem inclusive do serviço público. Enquanto a área da saúde e da assistência social, para além dos Conselhos, estabeleceram formas de reivindicação como *conferências*, a Previdência Social, principalmente em relação à Previdência Complementar fechada, deu exemplos de gestão participativa com a inclusão de participantes e assistidos, não somente no Conselho Nacional de Previdência Complementar e na Câmara de Recursos da Previdência Complementar, como dentro de cada entidade de previdência com assentos para os trabalhadores e aposentados nos Conselhos Deliberativo e Fiscal dos chamados *fundos de pensão.*

Nesse ensaio, pretende-se discutir a participação social de representações da sociedade civil na gestão da Previdência Social no âmbito do sistema de Seguridade Social brasileiro após 1988.

Para tanto, discorre-se inicialmente sobre o cunho democrático e emancipatório da gestão participativa nos órgãos da Administração Pública, bem como a importância dessa integração nos Conselhos ligados à Seguridade Social. A seguir se trata especificamente dos Conselhos Nacionais ligados à Previdência Social, os dois primeiros dos regimes públicos de Previdência Social e, por último, o Conselho Nacional de Previdência Complementar. Ao final, o artigo traz as considerações finais sobre o tema debatido, apresentando limitações e apontando possíveis desdobramentos para estudos teóricos e pesquisas empíricas.

2. GESTÃO PARTICIPATIVA E SEGURIDADE SOCIAL

Embora pareçam coisas diferentes, a participação social na seguridade social está mais para a outra face de uma mesma moeda em que a gestão pública admite a participação da sociedade no planejamento das políticas públicas e em alguns fóruns de deliberação, sempre direito à voz antes de qualquer decisão da Administração Pública. Então, para compreender a gestão social na Seguridade Social, é importante estudar como o Estado tem-se modernizado nas últimas décadas, com abertura, transparência, eficiência e transformação digital da prestação dos serviços públicos.

2.1 A evolução do conceito participativo na gestão pública brasileira

O Brasil sofreu em razão de um modelo colonizador, centralizador, autoritário e restritivo, de raízes dos Impérios Ibéricos, e isso incutiu traços autoritários à administração brasileira até a edição da Constituição de 1946. Segundo Costa e Pinto (2023, p. 3):

> A coprodução do bem público, defendida na teoria do Novo Serviço Público (Denhardt & Denhardt, 2000), "traz a participação social como questão crucial para garantir legitimidade, eficiência e efetividade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em uma verdadeira democracia" (Silva, 2016). Nesse contexto de incentivo à participação cidadã, a transparência pública tem sido objeto de estudo em distintas perspectivas (Michener & Bersch, 2013; Zuccolotto, Teixeira, & Riccio, 2015; Rodrigues, 2020), entre as quais se destacam as perspectivas conceitual e finalística (Costa, 2018).
>
> A ideia de participação surge no Brasil na década de 1960, como uma categoria prática, mobilizada, trazendo uma perspectiva de emancipação das camadas populares. No entanto, o seu entendimento vai ao encontro do ideário participativo erigido a partir desse período. Com a Constituinte, a participação popular ganhou outro perfil, tornando-se cidadã. Essa incorporou sentidos liberal-democráticos frutos da crescente liberalização política e das mobilizações pela democracia. Com a Constituição Federal de 1988, o ideário participativo possibilitou ao cidadão a participação para além da eleitoral (Gurza Lavalle, 2011).
>
> Conforme a visão de Tenório (2005), cidadania deliberativa é uma categoria intermediadora entre gestão social e gestão estratégica, bem como das relações Estado-sociedade e capital-trabalho. Enquanto a gestão social é tida como um ideal utópico necessário à resolução de problemas coletivos mediante processos de discussão e entendimento, a gestão estratégica está mais relacionada a disputas mediantes processos de convencimento (Cançado, Tenório, & Pereira, 2011). A noção de gestão social fornece os objetivos adequados para a construção de uma democracia deliberativa, "entendida como um modelo político decisório que tem como um de seus elementos centrais a participação da população na definição das políticas públicas" (Allebrandt, Siedenberg, Sausen, & Deckert, 2011). Por outro lado, os critérios de cidadania deliberativa demonstram os principais elementos necessários a esse processo (Costa; Pinto, 2023, p. 3).

Como dito, a partir de 1960, com a primeira fase de democracia inaugurada com a Carta de 1946, inicia-se um processo de abertura dentro do serviço público. Esse movimento sofre uma parada quando, em 1964, rompem-se as relações democráticas com um golpe militar que institui um regime altamente centralizado e autoritário durante a ditadura. Quando a ditadura devolve o país ao governo civil, o Brasil encontra-se endividado e economicamente envolto na maior crise econômica de sua história. A estabilidade política trazida com a Constituição de 1988 reabre o país para o sistema humanizado da democracia, e isso se deve refletir na forma como a Administração Pública se relaciona com a população:

> No início do processo de redemocratização do Brasil, que tem seu marco principal a promulgação da Constituição de 1988, tornou-se imperativo o estabelecimento de uma nova forma de tratamento e contato entre a sociedade e o Poder Público. Esta mesma Constituição, denominada "Cidadã", trouxe em seu texto e no seu espírito o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, onde o Estado deveria aplicar um modelo de gestão pública baseado na participação popular ou social e na descentralização dos poderes e da atividade administrativa do Estado (Andrade, 2006).
>
> Entretanto, não foi só a Constituição que trouxe para a o campo dos direitos sociais as questões atinentes às práticas de gestão e a política pública, mas foram também os paradigmas jurídicos incorporados após a promulgação desta Constituição, principalmente aqueles derivados de tratados e acordos internacionais, que trouxeram o discurso mais humanitário e da participação da sociedade na gestão pública, como afirmou Telles (1994: 45; 1999).
>
> A condução desta maior participação dos cidadãos nas decisões políticas e sociais visa promover a desburocratização da máquina pública, descentralizar das mãos do governo central a gestão de programas e serviços, partindo por uma mediação de interesses do qual, obrigatoriamente, deve fazer parte a sociedade (Antunes; Barretto, 2016, p. 1426).

Por conseguinte, há uma evolução no paradigma burocrático da Administração Pública brasileira quando a Constituição da República de 1988 insere a participação social na gestão do sistema de Seguridade Social, ainda que por intermédio dos conselhos. De uma administração bacharelesca do século XIX e começo do século XX, o Brasil passa a ter uma administração técnica (Motta, 2013) a partir da década de 1930. Com a Constituição de 1946 o país viveu seu primeiro momento democrático (Fernandes, 2006), com uma acentuada descentralização de poder. A época da ditatura militar de 1964 a 1985 acentuou a centralização e a adoção de paradigmas autoritários no modelo burocrático. Influxos de modernidade disfarçadas de liberalismo econômico pretendeu aplicar o modelo gerencial na América Latina e no Brasil na década de 1990, fracassando pelo estrangeirismo anglo-saxão que representava. A partir da transformação digital, da transparência pública, o modelo de gestão pública finalmente ganha a modernidade na modelagem da governança pública contemporânea. Essa evolução somente foi possível pela redemocratização do país com a Constituição da República de 1988, carregada de conceitos para emancipação social:

> A gestão social começou a ser estudada no âmbito organizacional para a gestão de pessoas (Tuininga, 1990), mas trasladou-se a uma esfera maior, societal, e ganhou uma caracterização diferente e mais profunda. Uma das primeiras definições, e mais citadas na literatura, partiram da premissa de Tenório (1998) acerca da participação pública na tomada de decisão com vistas à emancipação da sociedade. Tenório (1998, 2006) considera que a gestão social consiste em um processo gerencial dialógico, que acontece na esfera pública e é livre de coerção, em que a tomada de decisão é feita de forma coletiva, seguindo os princípios de cidadania deliberativa e tendo como fim último a emancipação (Aguiar-Barbosa; Chim-Miki, 2020, p. 3).

Essa inclusão social, dentro do conceito de democracia participativa e cidadania, visa promover a emancipação de cada membro da sociedade. O paradigma liberal da democracia por representação limitava a legitimidade do exercício do poder político, muito induzida pela manutenção do domínio do poder econômico, promovendo a igualdade formal de todos perante a lei.

Assim, a participação da sociedade no seio da Administração Pública promove a *accountability*. Para essa participação ser efetiva, as informações necessitam ser transparentes e organizadas de forma a permitir juízos de inferência sobre os problemas sociais. Então a cidadania supera uma moldura de formalidade para significar efetiva deliberação sobre os negócios públicos.

Em relação aos sistemas de proteção social, como a sociedade e o Estado participam do financiamento da seguridade social, nada mais equânime de que a gestão e a governança da seguridade assegurar a possibilidade de participação social nos Conselhos. Assim, a emancipação surge como uma consequência da maturidade de uma gestão coparticipativa entre gestores públicos e atores que mantenham a representatividade de trabalhadores e empregadores.

Esse processo de interrelações entre sociedade, Estado e mercado está num contexto de emancipação dos contribuintes e inserção de sua voz no desenho das políticas públicas. O processo de redemocratização não pode se limitar à esfera política, cujas manifestações em geral ainda se pautam pela democracia representativa, para avançar o íntimo do serviço público com a possibilidade de voz, ou de voz e de voto, nas decisões administrativas. A democracia participativa encontra solo fértil quanto mais descentralizados são os arranjos de poder dentro da Federação:

> Por isso, fruto, em grande parte, do envolvimento da sociedade na construção desta democracia, o país vivencia, neste período, uma verdadeira reinvenção de governança e governabilidade, especialmente por meio do estabelecimento de novas formas de relacionamento entre a sociedade civil, o estado e o mercado, com ênfase em novas dinâmicas de participação como processo de ação coletiva.
>
> Estas novas dinâmicas são resultado de complexos processos de construção social de que participam os indivíduos/cidadãos, os grupos e as organizações, num sistema de relações de poder e de institucionalidade em espaços públicos de interação com o Estado. Há um consenso geral entre estudiosos do poder local (AVRITZER, 1999; COHN, 1998; DOWBOR, 1994, 1995, 1999; FEDOZZI, 1999, 2000; FISCHER, 1996, 2002) de que, no Brasil, seguindo uma tendência mundial de valorização dos espaços subnacionais, com a Constituição de 1988, ganha impulso um processo de descentralização, com um conjunto importante de tarefas, antes assumidas pelo poder central, passando ao âmbito dos governos subnacionais, especialmente os municípios (Allebrandt *et al.,* 2011, p. 915).

Essa mudança, que inicialmente se dava com a descentralização e aberturas na municipalidade, pode hoje avançar para o nível federal com o uso de recursos da transformação digital (Lima *et al.,* 2023). São mudanças de paradigma. Não são de fácil absorção pois a burocracia estatal está socializada em ambientes construídos em regimes autoritários, sendo pouco o tempo em que o Brasil respira o ar da liberdade. Mas, ainda que se inicie neste momento, é muito importante incorporar posturas dialógicas dentro do corpo da Administração Pública, inclusive para a burocracia cumprir seu papel de preservação da democracia.

O Estado superou o seu papel de concentrador de poder nas monarquias absolutistas, evoluindo para uma postura de Estado liberal, em que a dominação do poder político pela burguesia cria a figura da igualdade perante a lei e as liberdades civis enquanto um afastamento do Estado de interferências em sua vida privada.

O crescimento econômico consequente à Segunda Revolução Industrial permitiu a idealização de Estado Social para conter o ímpeto das reivindicações, obstando à expansão do comunismo pelo mundo capitalista. Essa evolução e crescimento do mercado exigem a abertura para a participação dos que constroem esse crescimento, de modo que até as tradicionais distinções entre sociedade, Estado e mercado não são mais vistas como líquidos que não se comunicam. Ao contrário, funcionam em constante interação:

> Na atual conjuntura, observa-se uma dupla crise onde o socialismo declina por um lado e a social-democracia junto com o Estado de bem-estar por outro, a construção do conceito de gestão social ocorre, inicialmente, pela análise dos pares de palavras Estado-sociedade e capital-trabalho, que são invertidas para sociedade-Estado e trabalho-capital, ressaltando a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas dessas relações. Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras sociedade-mercado, que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, no qual a sociedade também deve ser protagonista (Tenório, 2008a; 2008b). As conferências das cidades buscam exatamente mobilizar a sociedade civil nessa dialética sociedade-mercado promovida pelo poder público. Assim, a partir de uma perspectiva republicana, o poder soberano que, antes, no Estado absolutista, estava centrado no monarca ou no imperador e que no Estado moderno passou para a burguesia, poderia agora estar se direcionando para a sociedade civil. É importante destacar que o significado da expressão "sociedade civil", que é aquela que participa ativamente das conferências, não coincide com a expressão "sociedade burguesa", de tradição liberal. Habermas (1984) destaca que o núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida (Villela *et al.*, 2016, p. 625).

Portanto, a visão inicial de uma burocracia estatal hermética e sem possibilidade de transparência e participação social é uma fotografia de um passado remoto, completamente superado pelo Estado Democrático de Direito, para cuja manutenção talvez seja necessário repessar a ingenuidade de uma administração insenta de pensamento emancipatório e democrático.

2.2 A participação social na gestão da Seguridade Social

A gestão social é um conceito que choca os alicerces tradicionais do patrimonialismo e clientelismo que assolaram a Administração Pública no passado, propondo um modelo participativo e de transparência, para gerar eficiência no gasto ou alocação dos recursos públicos. A ideia da gestão social se alicerça em racionalidades substantivas e comunicativas que ultrapassam a unilateralidade da racionalidade instrumental, estratégica, voltada a fins, que pautou a Administração em décadas passadas:

> O texto pioneiro de Tenório (1998) pautou a gestão social tanto no âmbito dos governos, sobretudo na implementação de políticas públicas, quanto de organizações privadas no gerenciamento de negócios. Então, a *gestão social* foi concebida como processo gerencial dialógico em que o poder decisório é compartilhado entre os participantes de dada ação em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou organizações do terceiro setor (Tenório, 1998). Mais tarde, Tenório (2005) anotou que o modelo de democracia da cidadania deliberativa de Habermas é fundamentado na correlação entre direitos humanos e soberania popular e na reinterpretação da autonomia nos moldes da teoria do discurso. Tal compreensão incorpora a intersubjetividade de processos de

> entendimento (Habermas, 1995) que se realizam na forma institucionalizada de deliberações, nas instituições parlamentares ou nas redes de comunicação dos espaços públicos políticos (Salgado *et al.,* 2019, p. 819).

Então, o exercício do diálogo institucional entre sociedade e Estado pode ser compreendido como uma forma de emancipar, de dar autonomia aos cidadãos para decidir sobre seus direitos, num contínuo exercício do respectivo dever de cidadania. O conceito de gestão social e da participação dos cidadãos nas construções das políticas públicas e nas decisões de governo perpassa pelo conceito, para o qual, no Brasil, Tenório esclarece que:

> O tema *gestão social* tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, do combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo. No Pegs, entretanto, o conceito de *gestão social* é entendido como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. O adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação (Tenório, 2006, p. 1146).

Independentemente do setor em que se exercite, a gestão social é um desafio. O desafio de um processo de relações intersubjetivas discursivas, seja entre Estado e sociedade, entre mercado e Estado, seja entre empregador e empregados. A gestão social participativa, portanto, não se limita aos órgãos e conselhos na esfera pública. Entretanto, o princípio da eficiência recomenda sua adoção sempre que possível no planejamento e discussão das políticas públicas para elevar o nível de qualificação dos gastos públicos:

> Os atores da gestão social distribuem-se do primeiro ao terceiro setor, portanto, sociedade, governos e mercado (empresas). Desta forma, também se destaca a contribuição do setor privado para alcançar os benefícios socioeconômicos e ambientais a que a gestão social se propõe (Villela, & Pinto, 2009). Fischer *et al.* (2006) afirma que a gestão adjetivada social é aquela que objetiva realizações e expressa o interesse de indivíduos, grupos e coletividades, através da orientação para mudança e pela mudança, desde microunidades organizacionais, até organizações com alto grau de hibridização, como são as interorganizações (Aguiar-Barbosa; Chim-Miki, 2020, p. 5).

A participação na gestão da seguridade social decorre dos Direitos Humanos e se reflete em diversas constituições de países ocidentais. A Constituição da Espanha, em seu artigo 129, estabeleceu que: "A lei estabelecerá as formas de participação das partes interessadas na seguridade social e nas atividades dessas entidades públicas [...]". De igual modo, a Constituição de Portugal, no seu art. 64, determina que: "Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de seguridade social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários". Encontra-se espraiada pelas Constituições do mundo democrático, com fundamento maior nos Direitos Humanos. Modernamente, na fase de consolidação dos Direitos Humanos, o Estado se coloca não mais como um "ente" abstrato e estranho à sociedade, mas um órgão que funciona em rede com as instituições não governamentais e seus cidadãos. Então o caráter emancipatório da gestão participativa pode ser aceito como um princípio de validade universal para os sistemas de proteção social:

> A Gestão Participativa é traduzida em gestão democrática, na qual os atores sociais que compõem esta rede se tornam capazes de compreender a sociedade em que vivem, traduzindo as necessidades desta mesma sociedade em proposta de ação, que por sua vez, se traduzem em políticas públicas que são incampadas pela Administração Pública dentro da sua proposta de trabalho e política de governo, porém deixando de ser um programa que é executado do ápice da pirâmide para baixo, passando a ser um processo onde os atores sociais que representam a sociedade se encontram na posição onde podem influenciar diretamente e discutir com equidade com quem detém o poder, mas que neste modelo o compartilha. O espaço de poder antes limitado passa a ser compartilhado, trazendo à vida o contexto de democracia e de poder popular (Medina, 2003:29 *Apud* Andrade, 2006:56) (Antunes; Barretto, 2016, p. 1429).

O compartilhamento do poder nos mecanismos de governança amplia a responsabilidade dos participantes do sistema de proteção social que envolve a Seguridade Social. A representação dos trabalhadores, empregadores, aposentados em Conselhos estatais, é uma superação do paradigma liberal para inserir os participantes da Previdência Social no conceito de cidadania. O formalismo e o imobilismo resta, superados pela abertura de espaços para contatos e diálogos entre os cidadãos e a Administração Pública:

> Por democracia participativa, entende-se o modelo democrático em que o cidadão possui espaço para participar ativamente durante os processos decisórios e condução das políticas públicas, isto é, onde ocorre participação do cidadão de fato no processo de escolhas públicas para além do mero formalismo (Vieira; Tavares, 2021, p. 1073).

A formulação das políticas públicas tem os agentes de Estado como atores principais; no entanto, como as expectativas sociais são crescentes em sociedades complexas, ouvir o público-alvo das políticas qualifica o gasto público. Assim, na política previdenciária a participação na gestão qualifica a regulação das diretrizes em relação à gestão. Nesse contexto, a prioridade da participação social nos Conselhos encontra-se na valorização da racionalidade comunicativa, dialógica, para atingir o bem comum.

No convívio do cidadão nas deliberações de Conselhos estatais, há um pressuposto de transparência. Costa e Pinto (2023), em pesquisa de índole quantitativa, indica uma prevalência do constructo *transparência* sobre o constructo *participação* para o atingimento do *bem comum.* Isso não significa que a participação seja menos importante na construção de bons serviços públicos. A busca do bem comum tem sido incessantemente estudada na literatura em gestão e no direito administrativo moderno:

> O Interesse Bem Compreendido – IBC é um conceito discutido por Tocqueville (1998) ao descrever a sociedade norte-americana no Século XIX. O autor parte do contraste entre aristocracia (marcada pela desigualdade natural e a hierarquia) e democracia (marcada pela igualdade, sem hierarquia), condição necessária para o IBC.
>
> O IBC parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses, se afastando da proposição inicial de Adam Smith nos primórdios do capitalismo. Em outras palavras, utilizando a terminologia do autor, "a virtude é útil" (Tocqueville, 1998).
>
> O IBC reforça a questão da interdependência entre os indivíduos no sentido de perceber a dinâmica da sua própria atuação na esfera pública, não no sentido de ser altruísta ou mesmo assistencialista, mas no sentido de (re)construção coletiva do espaço público com a intenção clara de conseguir o bem-estar coletivo e por consequência o bem-estar individual. São, na verdade, ocasiões onde os indivíduos percebem "[...] que dependem uns dos outros, afastando aquele sentimento egocêntrico e de independência que os induz a confundir liberdade com auto-suficiência privada" (Barbacena, 2009, p. 23).

> Neste contexto, as Categorias Teóricas Sustentabilidade e a Solidariedade podem ser consideradas como pano de fundo do IBC. Conforme Gahyva (2006), a solidariedade social pode ser fundada no exercício do autointeresse esclarecido. Ao considerar o bem-estar coletivo de forma ampla, aparece também a questão da Sustentabilidade como um dos condicionantes deste bem-estar.
>
> A Solidariedade está ligada à interdependência e à mutualidade de interesses e deveres. Solidariedade denota, também, compromisso com o outro, a coesão social do grupo, enfim. O IBC tem um forte vínculo com a Solidariedade, ambos caminham no sentido da responsabilidade compartilhada pelo coletivo.
>
> O termo "sustentabilidade" tem sido mais utilizado relacionado à preservação do meio ambiente, neste sentido o termo desenvolvimento sustentável parece permear todo o discurso atual (não necessariamente a prática). Ao se tratar de Sustentabilidade enquanto Categoria Teórica está se referindo à sua condição de continuidade latente. Sustentável, no sentido de sustentar "[...] conservar, manter com firmeza, perpetuar [...]" (-Michaelis, 2014b), inclusive o meio ambiente, mas não só ele. Entende-se que a Sustentabilidade também está imbricada à Solidariedade, no sentido da segunda ser condição da primeira (Cançado; Pereira; Tenório, 2015, p. 7).

Logo, os direitos participativos atraem um esforço pela responsabilidade com relação à sustentabilidade do sistema. A solidariedade que é inerente à convivência humana e necessária à manutenção da natureza gregária do ser humano deve se manifestar não somente no momento em que essa geração se ocupa de suas necessidades, mas deve se projetar num plano de manutenção para as futuras gerações.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 estabeleceu premissas democráticas, plurais e participativas, que se refletem na forma democrática de gerir-se à seguridade social:

> Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (Brasil, 1988).

Sempre, então, que os interesses de trabalhadores e empregadores estejam em discussão nos órgãos públicos, o sistema constitucional exigiu a presença participativa da sociedade civil nessas reuniões e deliberações. Essas discussões envolvem todo o sistema de proteção social, e, mais especificamente, o sistema de gestão da Previdência Social que será objeto da próxima seção.

3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Seguridade Social durante muitos séculos foi tratada, infelizmente, como uma benesse do Estado, da Igreja ou do detentor dos fatores reais de poder, como quando o senhor feudal na Idade Média atendia à necessidade do servo, as entidades de caridade acolhiam os doentes ou o Estado amparava a viúva ou órfãos de um herói nacional.

Entretanto, o reconhecimento em leis dos direitos ao seguro social decorre de lutas entre as classes trabalhadores e as sociedade industrializadas europeias do último quartel do século XIX, mais precisamente na Prússia de Otto von Bismarck. Também impulsionada pelos inválidos nas grandes guerras, a seguridade social foi evoluindo para atender aos que, em razão de saúde debilitada ou idade avançada, não conseguiam manter-se ativos no mercado de trabalho. O ápice da estruturação teórica desse sistema ocorre com o Relatório Beveridge, discutido em 1941 no Parlamento inglês, e publicado em 1942. A seguridade social, então, é pensada como um sistema integrado entre saúde, previdência e assistência social, privilegiando-se a consecução do pleno emprego. Essa integração total entre subsistemas de proteção social por sua vez exigiu uma discussão mais ampla, que envolvesse diversos segmentos, inclusive para financiamento.

Em relação ao financiamento, como a sociedade integra a base de financiamento da seguridade social, é intuitivo que os financiadores (trabalhadores e patrões) participem da governança do sistema de proteção coletiva:

> Para Demo (1988), a participação social tem por finalidade central sete pontos, a saber: I) a autopromoção; II) a realização da cidadania; III) a definição das regras do jogo; IV) o controle do poder; V) a moderação da burocracia; VI) a prática da negociação e; VII) a construção de uma cultura efetivamente democrática. Desse modo, a participação social pretende proporcionar o apoio necessário (nova legitimidade) a setores da sociedade tradicionalmente fechados, separados dos cidadãos, com o objetivo de superar a segregação entre Estado e sociedade civil, para que os indivíduos possam expressar diretamente suas demandas e controlar decisões que os influenciam diretamente (Ordóñez, 2005).
>
> Contudo, deve-se ter consciência de que a participação é um processo social que existe independente da interferência provocada por qualquer agente externo. A participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Essa participação, enquanto mecanismo basilar de qualquer democracia, ao ser refletida e enfrentada por todos os atores sociais atingidos direta ou indiretamente pelas políticas públicas, deve ser concebida não como uma política de reprodução da ordem imposta, mas sim, uma questão social (Souza, 2014).
>
> Para Garrison (2000), a participação popular deve ser vista não somente como um mecanismo com a finalidade de melhorar a eficácia do desenvolvimento dos serviços públicos, mas também, como o instrumento-chave na garantia da sustentabilidade e alavancagem a longo prazo da sociedade. Importante ressaltar que cabe ao governo, por meio de um projeto coletivo de construção e não "por decreto", a definição das prioridades de atuação e que essa definição atinge tanto as gerações presentes quanto as futuras (Lehnhart; Diehl, 2019, p. 689-690).

Apesar de todo o conteúdo de humanidade e de emancipação do ser humano que a gestão social proporciona, existem algumas limitações, que são inerentes à tendência de aumento das expectativas sociais paradoxalmente em contradição com a limitação de recursos para atendê-las (Dantas, 2022). De maneira que nenhum sistema de Previdência Social estatal transfere integralmente a governança aos cidadãos. Mesmo assim, o sistema constitucional brasileiro adotou a mesma participação de trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da previdência social, tanto na Constituição quanto em sua legislação infraconstitucional. Assim, a Constituição da República de 1988 estabeleceu que:

> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
>
> Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
>
> [...]
>
> VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Brasil, 1988).

Esse caráter democrático e descentralizado da gestão permeia a relação de redes intersubjetivas entre mercado, sociedade e Estado para a construção de uma nação que prima pela emancipação e qualificação na alocação dos recursos públicos. No contexto de governança pública trabalhado anteriormente neste artigo, a governança pública recebe contribuição de indivíduos e grupos sociais no planejamento das políticas públicas. Essa flexibilidade, com características *intraburocráticas,* que a Administração moderna proporciona, não se limita à gestão da previdência, mas permeia as questões atinentes a orçamento público, saúde, assistência social:

> O favorecimento da corresponsabilidade dos cidadãos em suas comunidades assume o objetivo de instigar e de possibilitar à construção de uma nova cultura de participação ativa nos processos emancipatórios, afetando diretamente a gestão pública municipal e o poder local no que se refere as suas estratégias e ações para o enfrentamento das questões sociais por meio de um conjunto, coordenado e interligado, de políticas públicas.
>
> A instauração de modelos flexíveis e participativos deve ser construída para possibilitar a criação e a (re)estruturação de espaços comuns, no qual os usuários e demais interlocutores das decisões e de ações públicas possam dialogar e encontrar melhores saídas para as demandas sociais. É diante desse cenário que as relações partilhadas entre Estado, sociedade civil e mercado passam por uma reformulação e mudança no conceito e aplicação da participação popular tanto dentro quanto fora de suas instituições e de seus agentes (Lehnhart; Diehl, 2019, p. 683-684).

Por conhecer mais detalhadamente suas necessidades sociais, os grupos organizados da sociedade são capazes de qualificar positivamente a alocação de recursos públicos escassos e limitados. Corroborando todas as diretrizes de uma Constituição democrática, a legislação infraconstitucional cumpriu os dizeres da carta magna quando, na Lei n. 8.212 (Brasil, 1991a), instituiu o Conselho Nacional de Seguridade Social:

> Art. 6º Fica instituído o Conselho Nacional da Seguridade Social, órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil.
>
> § 1º O Conselho Nacional de Seguridade Social terá dezessete membros e respectivos suplentes, sendo:
>
> a) 4 (quatro) representantes do Governo Federal, dentre os quais, 1 (um) da área de saúde, 1 (um) da área de previdência social e 1 (um) da área de assistência social;
>
> b) 1 (um) representante dos governos estaduais e 1 (um) das prefeituras municipais;
>
> c) oito representantes da sociedade civil, sendo quatro trabalhadores, dos quais pelo menos dois aposentados, e quatro empresários;
>
> d) 3 (três) representantes dos conselhos setoriais, sendo um de cada área da Seguridade Social, conforme disposto no Regimento do Conselho Nacional da Seguridade Social (Brasil, 1991a).

Ao instituir as fontes de cobrança para custeio da seguridade, o legislador convoca a sociedade para contribuir e ao mesmo tempo contemplava essa mesma sociedade na governança do sistema. Assim, o cidadão, integrando os processos consultivos e decisões da Administração Pública, colabora na criação de valores públicos, sendo ele também um cocriador desse valor público produzido pelo Estado com sua coparticipação.

Mas, com a surpresa do retrocesso e talvez uma inadvertência do mau uso do instrumento de medidas provisórias, a Medida Provisória n. 1799-5, de 1999, extinguiu, em meia dúzias de canetadas, um órgão fundamental para o sistema, que era o Conselho Nacional de Seguridade Social.

Apesar de poder exercer um papel fundamental, o Conselho Nacional de Seguridade Social teve uma vida muito breve, sendo extinto precocemente. Com a extinção do principal conselho de coordenação, ficaram espalhados os demais, como os Conselhos na área da saúde. Ainda assim há um papel fundamental na permanência do Conselho Nacional de Previdência Social.

Esse tipo de retrocesso é aproximado de regimes liberais ou mesmo de regimes autoritários, podendo-se refletir na diminuição ou supressão da representatividade social nos órgãos públicos, como veremos ter acometido, em menor grau, o próprio Conselho Nacional de Previdência Social.

3.1 A participação social nos Conselhos dos Regimes públicos de Previdência Social

Os regimes de previdência social de natureza pública se subdividem em: Regime Geral de Previdência Social, que atende os trabalhadores da iniciativa privada e de alguns setores ligados à Administração Pública e empresas públicas e de economia mista; e os Regimes Próprios de Previdência Social, que atendem os servidores públicos civis federais, estaduais e distrital, e os servidores municipais, quando o Município instituiu o Regime Próprio.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o subsistema de seguridade responsável pelo atendimento das políticas de previdência social para todos os trabalhadores da iniciativa privada e os empregados celetistas nas empresas públicas federais, estaduais, distritais ou municipais. Esse regime público de previdência atende a iniciativa privada.

Nesse sistema, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) é o Conselho que discute as diretrizes da previdência de milhões de trabalhadores e aposentados brasileiros, denotando sua relevância jurídica e social. O CNPS tem como função discutir e traçar diretrizes, bem como o fomento da educação previdenciária nacional.

> Art. 3º Fica instituído o Conselho Nacional de Previdência Social–CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, que terá como membros:
>
> I – seis representantes do Governo Federal;
>
> II – nove representantes da sociedade civil, sendo:
>
> a) três representantes dos aposentados e pensionistas;
>
> b) três representantes dos trabalhadores em atividade;
>
> c) três representantes dos empregadores.
>
> § 1º Os membros do CNPS e seus respectivos suplentes serão nomeados pelo Presidente da República, tendo os representantes titulares da sociedade civil mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos, de imediato, uma única vez.
>
> § 2º Os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados, dos empregadores e seus respectivos suplentes serão indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais (Brasil, 1991b).

A composição do CNPS tem forte representação da sociedade civil organizada, embora tenha sido maior na sua origem, quando o governo reduziu o número de representantes civis, sendo, portanto, um fórum importante para as discussões previdenciárias.

Apesar disso, não é um órgão tão conhecido no subsistema de Previdência Social brasileiro. A subutilização dos conselhos como centros de pensamento e de caixa de ressonância das reivindicações sociais pode ter origens históricas, de um país cuja democracia é ainda muito jovem, ou sintomático de uma nação que necessita cultivar a educação financeira e previdenciária.

Enquanto razões culturais e estruturais de um Estado conservador e de uma sociedade que foi vítima de uma colonização escravocrata e forçada podem explicar a não expressiva participação social no CNPS, ainda assim não está explicada a razão de, ao contrário dos sistemas de saúde e assistência, inexistirem maiores manifestações reivindicatórias no seio social, muita vez limitando ou enfatizando as reivindicações na excessiva judicialização contra o Regime Geral de Previdência Social.

Ao contrário do Conselho de Previdência Social, o Conselho dos Regimes Próprios mantém interlocução com os entes federativos, estaduais, distrital e municipais, sendo regulamentado pelo Decreto n. 10.188 (Brasil, 2019), nos seguintes termos:

> Art. 19. O Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:
> I – do Ministério da Economia:
> a) dois da Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência; e
> b) um da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital;
> II – um do INSS;
> III – um dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;
> IV – sete dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, dentre os quais:
> a) dois de RPPS dos Estados ou do Distrito Federal;
> b) dois de RPPS dos Municípios;
> c) um de entidade de âmbito nacional representativa de unidades gestoras de RPPS;
> d) um de entidade de âmbito nacional representativa dos Estados e do Distrito Federal; e
> e) um de entidade de âmbito nacional representativa dos Municípios; e
> V – três de segurados e beneficiários de RPPS, dentre os quais:
> a) um da União;
> b) um dos Estados ou do Distrito Federal; e
> c) um dos Municípios (Brasil, 2019).

Nota-se maior integração discursiva quando os entes federativos dialogam com as diretrizes regulatórias dos Regimes Próprios, enquanto essa participação manifesta-se timidamente na esfera do Regime Geral e do CNPS, podendo, no limite estreito deste ensaio, atribuir-se tal fenômeno à tradição de democracia representativa a que os membros dos entes federativos estão acostumados secularmente.

Essas limitações do modelo não podem ser objeto de menos valia, haja vista que os aprimoramentos se dão no andar da carruagem, ou seja, no curso do debate e da atuação permanente os gestores vão aprimorando a atuação em coparticipação com a sociedade. Devem nesse sentido ser estimuladas essa participação e a discussão dos interesses públicos envolvidos. Tais limitações, de forma interessante, são como nuvens dissipadas que clareiam o céu em um subsistema da Ordem Social, que é o Regime de Previdência Complementar, tratado a seguir.

3.2 O Conselho Nacional de Previdência Complementar

O Regime de Previdência Complementar está previsto no art. 202 da Constituição da República de 1988. Está, portanto, na Ordem Social da Carta Magna. A Previdência Privada é um segundo pilar, facultativo ao primeiro pilar previdenciário. que são os regimes públicos obrigatórios. Ambos os pilares são de caráter contributivo. Dois atributos os distinguem claramente: o primeiro pilar público é compulsório e previsto em lei, estatutário, portanto. Enquanto o segundo pilar, a previdência complementar, é de adesão facultativa e eminentemente contratual.

Ao delinear como seria o sistema de Previdência Complementar, o legislador constitucional delegou à lei complementar a regulamentação de todo o arcabouço

jurídico do Regime de Previdência Complementar. A Lei Geral de Previdência Complementar é a Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. Nela há a previsão obrigatória de representantes dos trabalhadores e dos aposentados nos mandatos da estrutura de governança dos fundos de pensão.

Para regular os fundos de pensão patrocinados pelo setor público, o Parlamento editou também a Lei Complementar n. 108, de 29 de maio de 2001, sendo que a representatividade dos empregados e aposentados nesse caso tem um percentual maior na ocupação de cargos ou mandatos. Assim, houve nas referidas leis complementares a delegação para, no espaço dentro dos padrões mínimos de segurança e solvência delimitados pelo Estado, o Conselho Nacional de Previdência Complementar editar a regulamentação das matérias que tratam da previdência privada, na modalidade fechada.

Para cumprir a sequência de mandamentos, primeiro na Constituição e depois nas Leis Complementares, a Lei n. 12.154 (Brasil, 2009) criou o Conselho Nacional de Previdência Complementar:

> Art. 13. O Conselho de Gestão da Previdência Complementar, órgão da estrutura básica do Ministério da Previdência Social, passa a denominar-se Conselho Nacional de Previdência Complementar, que exercerá a função de órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.
>
> Art. 14. O Conselho Nacional de Previdência Complementar contará com 8 (oito) integrantes, com direito a voto e mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, sendo:
>
> I – 5 (cinco) representantes do poder público; e
>
> II – 3 (três) indicados, respectivamente:
>
> a) pelas entidades fechadas de previdência complementar;
>
> b) pelos patrocinadores e instituidores; e
>
> c) pelos participantes e assistidos (Brasil, 2009).

A participação da sociedade civil se encontra na representação dos participantes e assistidos, das entidades que administram planos de previdência complementar, bem como dos patrocinadores e instituidores de fundos de pensão.

Embora a representação ainda não esteja igualitária, os três representantes da sociedade civil organizada têm direito a voz e a voto nas sessões de deliberação para geração da regulação do Regime de Previdência Complementar. Esse é um fórum em que a transparência proporcionada com a discussão pública da legislação infralegal de previdência complementar gera uma *accountability* e uma legitimidade para um segmento de proteção social adicional que é de direito privado, contratual, segundo o art. 202 da Constituição da República (Brasil, 1988), mas que sofre de intensa fiscalização e regulação estatal.

Nesta, a participação de entidades representativas dos fundos de pensão, dos participantes e assistidos e dos empregadores dotam o Regime de Previdência Complementar de um ambiente salutar no qual o impacto da atuação estatal é aliviado com a integração da sociedade e do mercado nas deliberações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio foram discutidas as formas de participação social nos Conselhos Nacionais de Previdência Social e de Previdência Complementar, num contexto de governança pública contemporânea e como manifestação do Estado Democrático de Direito, estabelecido no país a partir da Constituição da República de 1988.

Para isso, foram debatidas as maneiras de expressão da gestão social como um postulado da racionalidade comunicativa, como garantia expressa nos direitos fundamentais do ser humano e como um paradigma de uma Administração Pública democrática. De mesmo modo, descreveu-se como a legislação de países ibéricos também salvaguardam essa participação na gestão da Previdência Social e, por fim, apresentou-se o modelo que a Constituição da República de 1988 criou para assegurar a representação da sociedade civil nos órgãos de Conselho da Seguridade Social. Discutiu-se essa mesma gestão participativa nos Conselhos Nacionais da Previdência Social e nos Regime Próprios de Previdência Social e, por fim, no Conselho Nacional de Previdência Complementar.

A principal limitação da pesquisa foi o não aprofundamento nas razões de baixa efetividade dessa participação social no Brasil.

Como possíveis desdobramentos, pode-se apontar o estudo da participação dos segurados de previdência complementar na governança das entidades fechadas de previdência complementar. Também podem ser estudadas as razões pelas quais há mais reivindicações nas áreas da Saúde e da Assistência Social, nas quais se dão as Conferências Nacionais (Asensi, 2013) do que na própria Previdência Social.

Ainda assim, verifica-se que a presença da representação de aposentados, trabalhadores e empregadores nos Conselhos Nacionais foi um avanço no processo de aprimoramento da governança e da gestão da Previdência Social, não podendo haver, de modo algum, movimentos de retrocesso, como os ocorridos logo após a edição das Lei n. 8.212 e 8.213, ambas de 1991, que diminuíram o número de representantes nos Conselho Nacional de Previdência Social ou como a extinção do Conselho Nacional de Previdência Social, por meio da Medida Provisória n. 1.799-5, que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social.

Fica, ao final deste ensaio, a ponderação para maior inclusão da sociedade civil na gestão da Previdência Social, como um fundamento dos Direitos Humanos e de emancipação dos cidadãos brasileiros, para que o sistema de proteção social brasileiro siga a evolução de contínuo aprimoramento.

REFERÊNCIAS

AGUIAR-BARBOSA, Amanda de Paula; CHIM-MIKI, Adriana Fumi. Evolução do conceito de gestão social (1990-2018): uma análise de copalavras. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 80, 2020.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; SAUSE, Jorge Oneide; DEC-KERT, Cristiele Tomm. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da expe-riência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, 2011.

ANTUNES, Eugénio; BARRETTO, Stênio de Freitas. Administração Pública e gestão participativa de programas de políticas públicas. Juridicidade e estratégias de gestão: uma experiência no Programa EDPOPSUS. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, 2016.

ASENSI, Felipe Dutra. *Direito à saúde*: práticas sociais reivindicatórias e sua efetivação**.** Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, *de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre organização da Seguridade Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

BRASIL. *Lei n. 12.154, de 23 de dezembro de 2009.* Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC e dispõe sobre o seu pessoal; inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social; altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil; altera as Leis n. 11.457, de 16 de março de 2007, e 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n. 10.188, de 20 de dezembro de 2019*. Regulamenta a Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e entre os regimes próprios, na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Fundamentos teóricos da gestão social. *Revista Desenvolvimento Regional em Debate,* v. 5, n. 1, 2015.

COSTA, Jhonathan Cavalcante; PINTO, Juliana de Fátima. Modelo estrutural de cidadania deliberativa: metodologia quantitativa proposta à gestão social. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 15, n. 2, 2023.

DANTAS, Fabrício. *Direito financeiro estratégico*. São Paulo: D'Plácido, 2022.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

LEHNHART, Eliete dos Reis; DIEL, Rodrigo Cristiano. A participação popular na gestão pública municipal a partir dos conselhos municipais de assistência social. *Revista de Direito das Cidade*, v. 11, n. 1, 2019.

LIMA, F. L. A; CLETO, L. D.; MENDES, V. A. M. F; LUCENA, A. S. Governança pública e transformação digital na Administração Pública brasileira. *In: Direito atual*: debate e crítica. Santo Ângelo: Editora Metrics, 2023. v. 3. p. 101-112.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: v. 53, n. 1, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza; TAVARES, André Afonso. Democracia participativa na era digital: contribuições para a participação popular nos conselhos de direitos municipais. *Revista de Direito da Cidade,* v. 14, n. 2, p. 1071-1094, 2022.

VILLELA, Lamounier Erthal; VIDAL, Marcelo de Oliveira; ARAÚJO, Antonione Camelo de; COSTA, Nayara Luiza Silva Freire da; COSTA, Eduardo Gusmão. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. *Cadernos EBAPE.BR,* v. 14, edição especial, 2016.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo; SANTOS, Luana Ferreira dos; RESENDE, Tamiris Cristhina; SOUZA, Washington José de. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. Cadernos *EBAPE.BR*, v. 17, edição especial, 2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 40, n. 6, 2006.

---

* Professor de Direito na FANASPS em Brasília/DF e Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe, é Procurador Federal e autor de cinco livros. Atuou como Procurador-Chefe Nacional da Procuradoria Federal junto à Previc em dois períodos (2014-2017 e 2020-2023) e como presidente da Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem da Previc. Também foi Consultor Jurídico Adjunto do Ministério da Previdência Social e ocupou cargos de liderança em diversas câmaras e coordenações jurídicas dentro da administração pública.

8

A CONCILIAÇÃO NOS PROCESSOS JUDICIAIS PREVIDENCIÁRIOS

Felipe Camilo Dall'Alba[*]
Fernando Rubin[**]

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico tem como objetivo estudar a justiça multiportas nos processos envolvendo os feitos previdenciários. Isso porque, na presente quadra histórica, rompeu-se o paradigma de que o Estado não pode conciliar.

A Advocacia-Geral da União, desse modo, tem um papel indispensável na adoção da justiça multiportas no trato dos feitos envolvendo o Estado e, no caso ora examinado, os processos envolvendo a previdência. Além da advocacia pública, os demais atores, como advogados, institutos como o IBDP e o Judiciário, são indispensáveis pela mudança de paradigma.

Como será possível constatar, além dos modelos tradicionais de conciliação durante o andamento do processo, está sendo criada até mesmo uma plataforma para conciliação pré-processual.

Essas formas díspares de se buscar resultado conciliatório são fundamentais para que se pacifique de forma mais célere e mesmo prolongada as relações entre os jurisdicionados e o Estado, por meio de sua grande Autarquia Federal, responsável pela concessão de tantas e tão indispensáveis prestações de caráter alimentar.

Assim, espera-se, nas próximas linhas, demonstrar quão importante é, para a eficiência processual, a adoção da justiça multiportas nas demandas previdenciárias.

2. A EFICIÊNCIA PROCESSUAL E A JUSTIÇA MULTIPORTAS

A eficiência pode ser enquadrada como princípio. Ele é uma norma fundamental (baliza outras normas); possui conteúdo aberto (não tem descrição do suporte fático); tem generalidade (informa por inteiro o ordenamento do processo); o estado de coisas ideal a ser buscado é uma boa Administração Pública, que, no âmbito judicial, significa maximizar a participação dos usuários no sistema judicial, para a justa composição do litígio, entendimento compartilhado por Marco Antonio Rodrigues e José Roberto Sotero Porto[1].

Tal princípio atua sobre a maneira de condução do processo, por meio de uma gestão racional e adequada. Isso torna possível realizar a adaptação do procedimento às peculiaridades do caso, evitando medidas desnecessárias. Criam-se mecanismos não previstos em lei, sem erros ou deficiências, para a realização das finalidades do

processo[2]. Desse modo, a tomada de posição da eficiência, como princípio, não impede que ele colabore como vetor interpretativo ou com a supressão de lacuna.

Nessa mesma quadra, seguro dizer que a conciliação entre as partes é um meio para dar eficiência ao processo. Ora, ao fim e ao cabo, o objetivo do processo é resolver a lide, que é um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. Na sociedade em que convivemos existem conflitos, e, em função da existência desses conflitos, nós temos que ter não só um meio, mas meios, para resolvê-los. Nessa toada, passa-se a falar da justiça multiportas.

A Comissão das Comunidades Europeias fixa a conciliação como *Alternative dispute resolution*, substanciando que,

> [...] no que diz respeito aos ADR assegurados pelo Tribunal, os códigos de processo civil dos Estados Membros preveem a possibilidade de apresentar a um tribunal a título principal fase obrigatória do processo ou encorajam expressamente os tribunais a intervirem activamente na busca de um acordo entre as partes. Estas funções específicas dos juízes, que não correspondem necessariamente às suas funções habituais, deverão, portanto, ser acompanhadas de programas de formação adequada[3].

Não por outro motivo, o Código de Processo Civil apresenta as medidas alternativas de resolução de conflitos. Em seu art. 3º e parágrafos consta que o Estado promoverá, sempre que possível a solução consen-sual dos conflitos através da conciliação, da mediação e de outros métodos, os quais deverão ser estimulados por todos os operadores do direito, em qualquer fase do processo judicial.

Nada obstante, de maneira mais ampla agora passamos a discorrer acerca dos grandes temas destacados na Lei n. 13.105/2015, os quais, se isoladamente não chegam, quem sabe, a fazer nenhuma revolução na forma de ser pensado o processo civil, articuladamente trazem, sim, substancial novel arcabouço a ser compreendido e adequadamente manejado pelos operadores do direito[4].

Os avanços justificadores do novel diploma infraconstitucional apontam para um processo civil que venha a: estabelecer verdadeira sintonia fina com a CF/88; crie condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade da causa; simplifique as exigências procedimentais com a preocupação central em resolver problemas ("a substância acima da forma"); imprima maior grau de organicidade ao sistema ("coesão"); e dê todo o rendimento possível a cada processo ("máximo aproveitamento"), inclusive autorizando a autocomposição envolvendo partes e matérias fora da causa de pedir e pedido[5].

A disciplina do *codex* na parte principiológica aponta para a necessidade de autocomposição, *ex vi* o art. 3°, § 3°: a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. A questão é aprofundada no art. 515, § 2°: a autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.

De fato, o novo CPC tem preocupação central com o julgamento do mérito da contenda[6], seja pela decisão com exame do contencioso pelo juiz (*heterocomposição*), seja

pela via do acordo (*autocomposição*). Em ambos os casos a decisão é coberta pelo manto da coisa julgada material (sentenças definitivas), diversamente das hipóteses de extinção sem julgamento de mérito (sentenças terminativas), cuja importância para o sistema processual passa a ser agora significativamente reduzida, a ponto de sequer ser repetida pelo *codex* a consagrada expressão de Liebman a respeito das "condições da ação"[7].

Mediadores e conciliadores: o novel diploma obriga os tribunais a criar centros judiciários para realização de audiências de conciliação ou mediação (art. 165), lembrando que a primeira audiência no rito comum não deve ser realizada por juiz togado, incentivando-se essas modalidades de extinção do feito pela autocomposição (art. 334)[8]; tal incentivo é tão forte que o *codex* estabelece, como regra geral, que só será determinada a citação do réu após a realização da audiência inicial conciliatória, quando não houver autocomposição (art. 335, I). Eis aqui ambiente típico em que falávamos a respeito da mudança de postura dos operadores do direito que o novo CPC aos poucos busca introduzir, não só do Poder Judiciário, mas como dos advogados: "acredita-se que, embora a alteração legislativa seja um importante primeiro passo em direção a mudança de paradigmas, o sucesso da caminhada rumo a novas formas de ministrar justiça depende também da adoção de novas posturas por parte do profissional do direito"[9]. Na prática, ao longo dos primeiros anos de vigência do *codex* e por questões de infraestrutura, muitas audiências deixaram de ser realizadas, principalmente nas comarcas do interior, em que não foram projetados centros judiciários capazes de realizar o evento solene; em outros casos, mesmo nas capitais, vem, não raro, sendo indevidamente descumprido o comando legal, com a desmarcação da audiência inicial quando tão somente uma das partes manifesta desinteresse pelo acordo. No processo previdenciário clama-se, na mesma direção, para maiores esforços de participação de todos os atores das audiências presenciais, nas quais se pode melhor identificar o objeto central do processo e determinar mais fácil solução por meio da autocomposição.

Embora não prevista expressamente nas leis que regulamentam os juizados especiais (Lei n. 9.099/1995, Lei n. 10.259/2001, Lei n. 12.153/2009), a mediação deve fazer parte da estrutura para a autocomposição dos conflitos levados aos juizados[10]; nos juizados especiais também é possível a realização de negócio processual, desde que respeitados os princípios informadores dos juizados e o controle judicial previsto no parágrafo único do art. 190 do CPC/2015[11].

Incentivo à realização de audiências: no rito tradicional de cognição estão previstas até três audiências, a fim de que seja obtida a autocomposição ou, isso não ocorrendo, seja mais bem debatida a causa; fora a audiência inicial, está prevista a possibilidade, em causas com carga fática substancial, da audiência de saneamento (art. 357, em que o juiz deverá estipular as regras do ônus da prova) e da audiência de instrução e julgamento (art. 358, em que se aprofundará a instrução e será proferido resultado imediatamente ou em prazo estipulado em lei de 30 dias). Especialmente a respeito da segunda audiência, há nova tentativa de substituir o conhecido "saneador em gabinete" pelo *saneador em audiência*, aumentando o debate entre os atores do processo para melhor

encaminhamento do aprofundamento da instrução; nesse caso, o juízo pode receber prévia proposta de saneamento das partes, homologando em audiência, parcial ou totalmente, o acordo de procedimento encaminhado pelos litigantes[12].

Pois bem. Visa-se trabalhar a cultura da pacificação dos conflitos e por isso se adota o denominado sistema multiportas, já que coloca à disposição do jurisdicionado outros meios alternativos de resolução de demandas ao Poder Judiciário, tais como a mediação e a conciliação. Percebe-se um crescente interesse pelas chamadas vias alternativas, que são capazes de encurtar ou evitar o processo judicial, devolvendo às pessoas a capacidade de resolverem seus próprios problemas. A justiça de porta única, adjudicada pelo juiz, não possui, atualmente, a exclusividade para o deslinde de controvérsias. As novas formas de acesso à justiça, identificadas pelo foco na pacificação social e com a finalidade de atender aos anseios sociais de uma tutela tempestiva, efetiva e, por vezes, mais adequada, representam o que designamos, hoje, de justiça multiportas[13].

Seguindo esse caminho, rompeu-se a histórica filosofia que impedia o Poder Público de conciliar. A reserva não só espelha a preocupação com a coisa pública como uma predisposição cultural que pouco a pouco vai cedendo pelo desenvolvimento de critérios para a celebração de acordos. O respaldo institucional é de suma importância para que as conciliações passem a ser realizadas em maior número, significando realmente a abreviação dos processos e a redução do volume de causas no sistema.

De acordo com Aranalde e Barbedo, "a administração e a resolução de conflitos na autocomposição são uma forma de trabalhar a mudança de paradigma de uma cultura de litígio (adversarial) para a de pacificação (não adversarial) nas relações jurídicas e sociais. O conflito polariza-se no momento em que as pessoas envolvidas nele constroem um arsenal com a ideia fixa de que um tem que perder, e que o outro tem que ganhar a batalha. Nessa situação, perceber o conflito sem lados adversos faz a diferença para despolarizar a tomada de decisão das pessoas e possibilitar a construção da paz nas relações jurídicas e sociais. A autocomposição, que faz parte da cultura de pacificação, propicia perceber o conflito como uma oportunidade de saída positiva daquela situação. Dentro disso, as pessoas não se sentem ameaçadas por um processo destrutivo (negativo), e a potencialidade construtiva (positiva) as instiga a reagirem com moderação, equilíbrio, naturalidade, serenidade, compreensão, amabilidade e com consciência verbal ao invés de lutar ou de fugir, como acontece na maioria das vezes, quando estão diante de casos conflituosos"[14].

Desse modo, atualmente, o poder público tem participado ativamente das conciliações no âmbito dos processos. O INSS tem colaborado para se iniciar uma cultura da conciliação. A PGF celebrou 417 mil acordos em ações previdenciárias em 2023. Atualmente, o INSS é parte em 3,7 milhões de ações judiciais[15].

As conciliações são realizadas não só nos processos do juizado especial[16], mas igualmente nos processos de rito ordinário da justiça comum.

Além da natural normalização das conciliações nos processos envolvendo a autarquia previdenciária, recentemente se observaram novas iniciativas, que vêm aprimorando os modelos de justiça multiportas no âmbito estatal.

Em primeiro lugar, em função da tragédia das enchentes, houve a instalação do projeto chamado SOS chuvas do RS. Conforme informação da Justiça Federal:

> A Justiça Federal do Rio Grande do Sul (JFRS), a Procuradoria Regional Federal da 4ª Região (PRF4) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) estão promovendo mutirão de acordos em processos previdenciários do Rio Grande do Sul. O projeto SOS Chuvas RS foi criado como forma de auxiliar o povo gaúcho, abalado pela recente catástrofe climática. O SOS Chuvas RS está entre os maiores mutirões já realizados no Brasil. Aderiram voluntariamente 250 procuradores federais, integrantes do CEJUSCON gaúcho e equipes das varas previdenciárias do Rio Grande do Sul. A magnitude do mutirão SOS Chuvas RS pode ser conferida com os números apurados até 5/6/2024. Apenas o CEJUSCON havia promovido a homologação de 31 acordos, 39 processos estavam com a sentença de homologação em andamento e já haviam finalizado 99 sentenças homologatórias de acordos. Há outras unidades judiciais engajadas voluntariamente no Projeto. A 4ª Vara Federal previdenciária de Passo Fundo (RS) teve um processo resolvido em apenas 28 minutos contados do oferecimento da proposta do acordo, passando pela aceitação da parte autora, homologação do acordo por sentença, certificação do trânsito em julgado e determinação de implantação do benefício e elaboração da RPV para pagamento. Os integrantes das equipes das varas previdenciárias, turmas recursais, gabinetes previdenciários do TRF4 e CEJUSCON/SISTCON examinam processos e separam os que podem ser resolvidos pelo método consensual, encaminhando para os procuradores federais para análise de acordo. Proposto o acordo e aceito pelas partes autoras, ocorre a homologação judicial e o encaminhamento para imediata implantação pela CEAB-DJ, unidade administrativa do INSS responsável por dar cumprimento às decisões judiciais da 4ª Região da Justiça Federal, com o pagamento dos valores atrasados através de RPVs[17].

Em segundo lugar, outra novidade é criação, pela Advocacia-Geral da União, da plataforma chamada Pacífica.

> A plataforma será uma ferramenta tecnológica para a celebração de acordos extrajudiciais em conflitos individuais de baixa complexidade e grande volume, como na implantação de benefícios previdenciários negados na esfera administrativa, por exemplo. O objetivo da iniciativa é o de viabilizar a adoção, em larga escala, de solução extrajudicial de conflitos de maneira eletrônica, por meio da utilização intensiva de automação e recursos tecnológicos. A portaria confere a estrutura institucional necessária para o desenvolvimento da plataforma, que deverá ser disponibilizada para o público em breve. O acesso à Pacifica será feito por meio do site eletrônico da plataforma, que vai permitir a submissão de casos para análise dos órgãos da AGU, como a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a Procuradoria-Geral da União (PGU). O projeto prevê que a plataforma comece a ser utilizada, em sua etapa inicial de implementação, para a solução de conflitos previdenciários. A intenção, entretanto, é que ela possa ser empregada na resolução de litígios entre cidadãos e órgãos e entidades públicas federais em diversas outras áreas, a exemplo dos segmentos de saúde e direitos de servidores. Serão elegíveis à autocomposição casos que sejam passíveis de solução consensual conforme normativos da AGU, cuja análise da possibilidade de acordo possa ser feita por meio do cruzamento de dados, e cujos dados estejam disponíveis para leitura pelo sistema eletrônico da plataforma. Na prática, a ideia é que, na primeira etapa, segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que tiveram o benefício negado administrativamente pela autarquia possam apresentar o pleito diretamente à PGF, que vai analisar se existem normativos internos que permitem a proposição de um acordo extrajudicial para a implementação do benefício. O objetivo é evitar que seja necessário acionar a Justiça para a resolução do caso, dando mais celeridade à efetivação dos direitos dos segurados e conferindo maior economicidade ao uso dos recursos necessários para movimentar a máquina pública[18].

Em terceiro lugar, podemos citar a experiência dos chamados juizados itinerantes, que viabilizam a conciliação em inúmeros processos, pois todo o sistema de justiça vai até a população, para prestar a jurisdição. Cite-se, à guisa de exemplo: a) Segunda fase do Juizado Especial Federal Itinerante em Corumbá/MS termina com mais de 200 atendimentos[19]. b) MPF atende indígenas de Aquidauana (MS) durante ação itinerante

da Justiça Federal[20]. c) DPU promove mutirão de atendimento à comunidade indígena no Mato Grosso do Sul[21]. d) Juizado Especial Federal Itinerante Fluvial atende 918 ribeirinhos e expede mais de R$ 1 milhão em RPVs em cinco dias no Baixo Pantanal[22].

Todas essas práticas possuem o condão de dar eficiência ao processo por meio da conciliação.

3 ADAPTAÇÃO DO RITO COMO CRITÉRIO PARA VIABILIZAR O ACORDO E FORMAS DE CONTROLE JUDICIAL DO ACORDO HOMOLOGADO

Os procedimentos devam ser eficientes, para garantir o julgamento num prazo razoável, com respeito ao devido processo legal e tomando medidas para evitar atrasos injustificados e reduzir custos[23]. De fato, a disciplina legislativa processual e procedimental, segundo Remo Caponi, tem que ser moderna e tecnicamente adequada a responder à demanda de justiça proveniente da sociedade civil. No entanto, há que se reconhecer que "Nunca existiu Lei processual tão boa capaz de impedir a realização na prática de um processo ruim (nem vice-versa – é claro – jamais existiu Lei processual tão ruim que pudesse impedir na prática um bom processo)"[24].

Pois bem, é importante entender o que seja um procedimento, já que, conforme sua construção, pode determinar a eficiência ou ineficiência do processo. O procedimento é uma sucessão de atos, que se desenvolve em contraditório, o qual seria, justamente, por isso um processo. O modelo procedimental, nas palavras de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, decorre de uma sequência de normas, cada qual regulando determinada conduta e ao mesmo tempo enunciando, como pressuposto da própria incidência, o cumprimento de uma atividade regulada por outra norma e assim até a norma reguladora do ato final[25].

Pelo que se observa, fica evidente que o procedimento, seja no seu aspecto interno, seja no externo, deve estar adaptado. Não por outra razão, para viabilizar a realização dos acordos no âmbito dos processos envolvendo o INSS, os magistrados têm alterado as etapas do procedimento. Por exemplo, nos processos por incapacidade, a perícia judicial tem sido feita antes da contestação, para que seja possível realizar o acordo já no prazo de defesa. Nos casos de aposentadoria rural, por exemplo, antes do prazo de contestação é necessário instruir o feito até mesmo com prova oral. Outra questão importante para viabilizar os acordos é a padronização dos modelos de laudo, para garantir que as informações constem de forma clara em campos específicos.

Por fim, embora defendamos a necessidade da realização de mais acordos no âmbito do processo judicial previdenciário, importante que se deixe aberta a porta para eventuais ações anulatórias de acordos.

O fundamento da ação anulatória estaria no art. 966, § 4°, do CPC, a dispor que "os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo e homologados pelo juízo, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação, nos termos da lei".

O problema vem ocorrendo, na prática, em alguns recentes acordos em que o INSS propõe a concessão de aposentadoria por invalidez comum (B32) ao segurado. Ocorre

que, pela disciplina da Nova Previdência, essa aposentadoria pode ter RMI de 60% do salário-benefício, diferentemente da aposentadoria por invalidez acidentária (B92), cujo coeficiente é sempre de 100%.

Imaginemos a seguinte situação. Segurado ajuizou ação buscando, no rito dos juizados especiais, em razão de sua incapacidade, o restabelecimento do benefício de auxílio-doença (B31), com DIB em 03.03.2018 e cessado em 10.09.2019, e sua conversão em aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente – B32) em não sendo concedido o benefício de auxílio-doença. O autor demorou para conseguir obter provas mínimas de sua incapacidade junto ao SUS, ainda em período de pandemia. Ingressando em juízo, ainda se sucedeu demora grande para marcação da perícia, em razão das verbas orçamentárias para os eventos solenes. Finalmente agendada a perícia, o perito oficial considerou que a parte estava incapacitada, fixando a data da incapacidade na DIB do benefício de auxílio-doença e dizendo que o autor atualmente seguia incapacitado e por prazo indeterminado, com prognóstico reservado. A parte autora foi intimada e concordou com o acordo proposto pelo INSS, que dispunha sobre restabelecer o auxílio-doença desde a DCB até a data da homologação do acordo, quando passaria a receber aposentadoria por invalidez. O juízo homologou o acordo, por sentença. A autarquia foi intimada para implantar o benefício, e o segurado, quando foi sacar o valor no banco, o valor da RMI do B32 era menor do que o do B31. E agora?[26]

Sem dúvida o manto da coisa julgada pode ser discutido para que possa ser revista uma situação dessas, em que o segurado faz acordo para receber no futuro benefício menor que o provisório a que já tem direito pelo conjunto probatório do processo. Se a questão não for resolvida no âmbito da própria execução do julgado, com o reconhecimento do erro, que seja enfrentada por ação própria anulatória.

4. CONCILIAÇÃO COM AUDIÊNCIA E SEM AUDIÊNCIA

Atualmente, existem claramente dois modelos de conciliação. A conciliação síncrona, por meio de audiência, e a conciliação assíncrona, realizada mediante proposta escrita. Importante ressaltar que no modelo assíncrono não é necessária a presença de conciliador, pois a proposta é apresentada nos autos mediante petição.

O Código de Processo Civil pensou num modelo de conciliação síncrono mediante audiência de conciliação: se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 dias de antecedência (art. 334). Contudo, nas ações envolvendo a autarquia previdenciária, tal audiência tem pouco eficiência, pois, como já referido, é necessário que os processos estejam instruídos com todas as provas para ser possível a realização de acordo.

Com efeito, o modelo de conciliação síncrona até pode ser adotado, porém depende de o processo estar instruído com todas as provas. Pode-se, então, pensar em mutirões de audiência, com diversos processos previamente selecionados. Aliás, a Justiça Federal

criou Varas Especializadas em conciliação, para dar eficiência e melhor *performance* aos acordos.

Por sua vez, a conciliação assíncrona possui dois pressupostos importantes. Um que já foi abordado, que é a completa instrução do feito, e o outro é a adoção de modelo padronizado de proposta de acordo. Ambos os elementos dão eficiência e segurança à conciliação.

Sobre a proposta padronizada de acordo, é importante que contenha todas as cláusulas padronizadas, com previsão de DIB, DER, DCB, e, conforme o caso, honorários advocatícios etc. Desse modo, é indispensável que os atores do processo conheçam bem o direito material, já que o acordo vai definir o rumo do processo. Se o advogado do segurado não conhece todas as complicadas regras do direito previdenciário, pode deixar de aceitar o acordo. Então, a especialização do advogado, até mesmo por matéria, é importante. Por exemplo, pense-se num benefício de auxílio-acidente; nesse caso, a jurisprudência se consolidou no sentido de que a DIB é a data da cessação do benefício por incapacidade e não outros períodos, como a eventual DER do auxílio-acidente ou a data do laudo.

Após a proposta de acordo, o segurado pode ou aceitar a proposta, ou efetuar uma contraproposta ou recusar a proposta. Se a parte autora aceitar, o juiz homologa a proposta mediante sentença. Em caso de contraproposta, o processo volta para o INSS se manifestar; caso aceite, o juiz a homologa mediante sentença; caso não aceite, o juiz prolata a sentença. Se a parte autora não aceite a proposta, o juiz em seguida já pode prolatar a sentença.

O direito da parte autora-segurada a realizar uma contraproposta deve ser identificada como movimento legítimo, inclusive em nome da boa-fé e da cooperação processual, sendo trazido ao debate detalhe ou cenário que quiçá não foi identificado pela procuradoria da AGU, também em razão da quantidade enorme de processos que chegam aos procuradores para defesa do INSS todos os dias.

Por fim, em caso de o Estado-juiz não homologar o acordo entabulado entre as partes, pode-se surgir processualmente uma situação curiosa, a exigir recurso à instância superior. Explique-se: uma vez homologada a autocomposição judicial, temos pronunciamento com natureza de sentença definitiva, *ex vi* o art. 487, III, "b". Por outro lado, em sendo rejeitada a tratativa de autocomposição conduzida pelo INSS com o segurado demandante, temos aqui hipótese, s.m.j., de decisão interlocutória que versa sobre o mérito, desafiando a medida o recurso de agravo de instrumento perante o procedimento comum (*ex vi* o art. 1.015, II, do CPC).

5. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, pode-se dizer que a conciliação é o elemento primordial para a eficiência do processo, aproximando os atores em litígio, aproximando pontos em comum que podem determinar uma mais célere extinção do feito com julgamento de mérito.

Ora, um acordo tem o condão de prestar a tutela jurisdicional imediatamente, quebrando a barreira do tempo. Desse modo, processos de cunho previdenciário de mais de 20 anos, na medida que a cultura da conciliação se espalha, deixam de existir. A duração razoável necessita de celeridade, que tem como conteúdo "desejado a rápida entrega da prestação jurisdicional, norma esta que se inspira na crença valorativa de que justiça atrasada é injustiça qualificada"[27], ou seja, no caso do processo, tem-se a necessidade de uma decisão do litígio em um tempo adequado, e a celeridade surge da necessidade de se apresentar uma decisão o mais rápido possível[28].

De tal modo, a duração razoável do processo é aquela que, atendidos os direitos fundamentais, permita a tratativa da pretensão e da defesa em tempo adequado, sem descuidar da qualidade e sem que as formas do processo representem um fato de prolongamento imotivado do estado de incerteza que a litispendência impõe às partes[29].

Tendo em vista a importância do acordo, é necessária, na prática, a adaptação do procedimento. Desse modo, antes de a autarquia ser citada, é de bom alvitre que o feito seja instruído com todas as provas.

Observa-se, também, que a conciliação pode ser síncrona, mediante audiência, ou assíncrona, mediante proposta de acordo por escrito nos autos. Em ambos os casos, a adoção de propostas padronizadas facilita e cria um ambiente de boa-fé entre os envolvidos.

Mesmo com a padronização, é fundamental que os atores envolvidos nos acordos atentem para a realidade do caso concreto específico, sendo permitida a formatação de contraproposta pelo segurado, a fim de que as expectativas suficientes de ambos os lados sejam preservadas.

Por outro lado, acordos que revelem vícios, prejudicando claramente uma das partes do processo previdenciário, devem ser passíveis de reanálise, o que pode ser examinado nos autos executivos, inclusive por meio de ação anulatória.

O presente artigo objetivou dar conhecimento das novas práticas de justiça multiportas, bem como de sua importância para a eficiência do processo contemporâneo de índole social.

REFERÊNCIAS

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Do formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARANALDE, Luciana Carneiro da Rosa; BARBEDO, Claudia Gay. Justiça multiporta. *In*: *Primeiras linhas de direito processual*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. v. 1.

BÄCKER, Carsten. *Fundamentar e decidir:* crítica e reconstrução da teoria discursiva do direito de Alexy. Tradução: Vanessa Nunes Kaut. Revisão técnica e tradução: Alexandre Travessoni Gomes. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. A duração razoável do processo e a gestão do tempo no novo Código de Processo Civil. *In*: DIDIER JUNIOR, Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coord.). *Normas fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. O princípio da eficiência no processo civil brasileiro. *In*: CUNHA, Leonardo Carneiro (coord.). *Processo civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 192, p. 397-415, fev. 2011.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. *Revista de Processo*, São Paul: RT, v. 30, n. 121, p. 275-301, mar. 2005.

DALL'ALBA, Felipe Camilo. *Curso de juizados especiais.* Belo Horizonte: Fórum, 2011.

IMHOF, Cristiano. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. São Paulo: Booklaw, 2016.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1976.

NUNES, Dierle; CRUZ, Clenderson Rodrigues da; DRUMMOND, Lucas Dias Costa. A regra interpretativa da primazia do mérito e o formalismo processual democrático. *In*: *Coleção Novo CPC – Doutrina selecionada*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 1. p. 139-178.

PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. O CPC/15 e os Juizados Especiais. *Empório do Direito*, Coordenador Gilberto Bruschi. Disponível em: http://emporiododireito.com.br/o-cpc15-e-os-juizados-especiais-por-ana-beatriz-ferreira-rebello-presgrave/. Acesso em: 18 jan. 2017.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Mediação e direito fraterno em um cenário de litígios: o diá-logo na administração de conflitos e na promoção da cidadania. *Revista Bonijuris*, n. 628, ano XXVIII, p. 6-18, mar. 2016.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; PORTO, José Roberto Sotero. Princípio da eficiência processual e o direito à boa jurisdição. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 275, p. 89-117, jan. 2018.

RUBIN, Fernando. *O novo Código de Processo Civil*: da construção de um novel modelo processual às principais linhas estruturantes da Lei n. 13.105/2015. 2. ed. São Paulo: LTr, 2017.

RUBIN, Fernando. *Processo previdenciário e aplicação da preclusão*: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2023.

TARTUCE, Fernanda *et al*. Fatores importantes para o adequado implemento da autocomposição preconizada pelo Novo CPC. *Migalhas*. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI227259,51045-Fatores+importantes+para+o+adequado+implemento+da+autocomposicao. Acesso em: 18 jan. 2016.

TESHEINER, José Maria Rosa; THAMAY, Rennan Faria Kruger. Condições da ação no Novo CPC. *Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil,* n. 68, 5/21, 2015.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

* Mestre e Doutor em Processo Civil. Advogado público. Diretor científico do IBDP. Autor de obras em processo.

** Mestre e Doutor em Processo Civil. Pós-doutorando em Processo Previdenciário. Advogado. Diretor científico do IBDP. Autor de obras em processo e previdência.

1 Ademais, a eficiência reveste-se da roupagem de princípio, por orientar a atuação do administrador. Não se ignora sua função de postulado e mesmo de regra, pontualmente. Contudo, goza de inegável caráter principiológico, dirigido originariamente à Administração Pública, em todos os planos: desde o agente individualmente considerado até a comunhão de todos os entes políticos (RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; PORTO, José Roberto Sotero. Princípio da eficiência processual e o direito à boa jurisdição. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 275, p. 89-117, jan. 2018).

2 CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. O princípio da eficiência no processo civil brasileiro. *In*: CUNHA, Leonardo Carneiro (coord.). *Processo civil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Forense, 2018. p. 62.

3 Comissão das Comunidades Europeias, Livro verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial, p. 15.

4 RUBIN, Fernando. *O novo Código de Processo Civil*: da construção de um novel modelo processual às principais linhas estruturantes da Lei n. 13.105/2015. 2. ed. São Paulo: LTr, 2017.

5 De acordo, inclusive, com informações contidas na Exposição de Motivos do Projeto do Novo CPC: *Exposição de motivos do anteprojeto do Novo CPC*. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 10 set. 2010.

6 NUNES, Dierle; CRUZ, Clenderson Rodrigues da; DRUMMOND, Lucas Dias Costa. A regra interpretativa da primazia do mérito e o formalismo processual democrático. *In*: *Coleção Novo CPC – Doutrina selecionada.* 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, v. 1. p. 139-178.

7 LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1976. A expressão é retirada como também uma das "condições", que é *a possibilidade jurídica do pedido*, permanecendo no texto do *codex*, nos termos do art. 337, XI, sendo feita menção ao *interesse de agir e à legitimidade processual* – TESHEINER, José Maria Rosa; THAMAY, Rennan Faria Kruger. Condições da ação no novo CPC. *Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil,* n. 68, 5/21, 2015; WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil.* 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000. p. 81.

8 Reforça-se, aqui, a possibilidade de *mediação* em meio à tramitação judicial: "há que em prol da edificação de um sistema pautado no empoderamento dos mediandos e no fortalecimento, por consequência, da cidadania ativa, o protagonismo está vinculado àqueles em detrimento do Estado-juiz. Mais que isto, em tal cenário, inexiste a figura do juiz togado, cuja legitimidade é proveniente do reconhecimento dispensado pelo Estado e pelo sistema burocrático, mas sim o mediador, o terceiro imparcial, escolhido consensualmente pelos interessados, cuja legitimação decorre do

próprio reconhecimento da comunidade que, ao invés de emanar uma decisão, apenas orientará a condução do diálogo, permitindo que os mediandos alcancem o tratamento mais adequado ao conflito existente" (RANGEL, Tauã Lima Verdan. Mediação e direito fraterno em um cenário de litígios: o diálogo na administração de conflitos e na promoção da cidadania. *Revista Bonijuris*, n. 628, ano XXVIII, p. 6-18, mar. 2016).

9 TARTUCE, Fernanda; MARCATO, Ana; AGUIRRE, Caio; CAHALI, Claudia; SILVA, Erica Barbosa e; RAMOS, Fabiana; MILARÉ, Gustavo; BRAGHITONI, Ives; e BARONE, Regina. *Fatores importantes para o adequado implemento da autocomposição preconizada pelo Novo CPC. Migalhas*. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI227259,51045-Fatores+importantes+para+o+adequado+implemento+da+autocomposicao. Acesso em: 18 jan. 2016.

10 Nos termos do enunciado n. 397 do FPPC: "A estrutura para autocomposição, nos Juizados Especiais, deverá contar com a conciliação e a mediação".

11 Esse é o que destaca o enunciado n. 413 do FPPC. Maiores informações: PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. O CPC/15 e os Juizados Especiais. *Empório do Direito*, Coordenador Gilberto Bruschi. Disponível em: http://emporiododireito.com.br/o-cpc15-e-os-juizados-especiais-por-ana-beatriz-ferreira-rebello-presgrave/. Acesso em: 18 jan. 2017.

12 IMHOF, Cristiano. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 2. ed. São Paulo: Booklaw, 2016. p. 575.

13 ARANALDE, Luciana Carneiro da Rosa; BARBEDO, Claudia Gay. Justiça multiporta. *In*: *Primeiras linhas de direito processual*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. v. 1.

14 ARANALDE, Luciana Carneiro da Rosa; BARBEDO, Claudia Gay. Justiça multiporta. *In*: *Primeiras linhas de direito processual*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. v. 1.

15 AGU INSTITUI PLATAFORMA PARA RESOLVER DE FORMA MAIS ÁGIL LITÍ-GIOS ENTRE CIDADÃOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. *Advocacia-Geral da União,* 4 jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-institui-plataforma-para-resolver-de-forma-mais-agil-litigios-entre-cidadaos-e-a-administracao-publica-federal. Acesso em: 14 jul. 2024.

16 DALL'ALBA, Felipe Camilo. *Curso de juizados especiais.* Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 52-53.

17 MUTIRÃO BUSCA RESOLVER MAIS RÁPIDO PROCESSOS PREVIDENCIÁRIOS NO RS. *Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região,* 7 jun. 2024. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=28227. Acesso em: 14 jul. 2024.

18 AGU INSTITUI PLATAFORMA PARA RESOLVER DE FORMA MAIS ÁGIL LITÍ-GIOS ENTRE CIDADÃOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. *Advocacia-Geral da União,* 4 jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-

br/comunicacao/noticias/agu-institui-plataforma-para-resolver-de-forma-mais-agil-litigios-entre-cidadaos-e-a-administracao-publica-federal. Acesso em: 14 jul. 2024.

19 SEGUNDA FASE DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ITINERANTE EM CORUMBÁ/MS TERMINA COM MAIS DE 200 ATENDIMENTOS. *Justiça Federal – TRF da 3ª Região,* 12 abr. 2022. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/416028-segunda-fase-do-juizado-especial-federal-itinerante. Acesso em: 14 jul. 2024

20 Disponível em: https://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/mpf-aten-de-indigenas-de-aquidauana-ms-durante-acao-itinerante-da-justica-federal. Acesso em: 14 jul. 2024.

21 MPF ATENDE INDÍGENAS DE AQUIDAUANA (MS) DURANTE AÇÃO ITINERANTE DA JUSTIÇA FEDERAL. *MPF*, 12 set. 2023. Disponível em: https://www.dpu.def.br/noticias-mato-grosso-do-sul/36-noticias-ms-geral/79098-dpu-promove-de-mutirao-de-atendimento-a-comunidade-indigena-no-mato-grosso-do-sul. Acesso em: 14 jul. 2024.

22 JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ITINERANTE FLUVIAL ATENDE 918 RIBEIRINHOS E EXPEDE MAIS DE R$ 1 MILHÃO EM RPVS EM CINCO DIAS NO BAIXO PANTANAL. *Justiça Federal – Seção Judiciária de Mato Grosso do Sul,* 22 maio 2023. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/noticias-sjms/Noticiar/ExibirNoticia/409-juizado-especial-federal-itinerante-fluvial-atende. Acesso em 14 jul. 2024.

23 COUNCIL of Europe, Conseil de L'Europe, Comite des Ministres, *Résolution Res (2002)12 établissante la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)*. Disponível em: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804dcfe7. Acesso em: 22 jul. 2022.

24 CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça *civil*: primeiras notas sistemáticas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 192, p. 397-415, fev. 2011.

25 ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Do formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 112.

26 RUBIN, Fernando. *Processo previdenciário e aplicação da preclusão*: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2023.

27 COSTA, Eduardo José da Fonseca. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. *Revista de Processo*, São Paulo, RT, v. 30, n. 121, p. 275-301, mar. 2005. p. 291.

28 BÄCKER, Carsten. *Fundamentar e decidir*: crítica e reconstrução da teoria discursiva do direito de Alexy. Tradução: Vanessa Nunes Kaut. Revisão técnica e tradução: Alexandre Travessoni Gomes. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2021. p. 270.

29 CABRAL, Antonio do Passo. A duração razoável do processo e a gestão do tempo no novo Código de Processo Civil. *In*: DIDIER JUNIOR, Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coords.). *Normas fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 83.

9

OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO RECONHECIMENTO DO TEMPO EXERCIDO SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS E O EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DO TEMA

Gisele Lemos Kravchychyn[*]
Marcella Moreira Barbosa Hunas[**]

"Os juristas e os julgadores, se permanecerem confinados nos limites das leis escritas e dos seus ordenamentos e pensamentos positivistas, possivelmente perderão a chave da argumentação inovadora e, com essa perda, também se extraviará a chance de exercer ações contra as injustiças."

Napoleão Nunes Maia Filho

1. INTRODUÇÃO

A proteção social no Brasil tem como um dos seus principais pilares a Previdência Social, organizada sob a forma de Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e filiação obrigatória[1].

Ao estabelecer parâmetros mínimos de proteção dos segurados, a Constituição Federal de 1988 veda, desde a redação originária, o tratamento diferenciado, de critérios e requisitos para a concessão dos benefícios previdenciários, ressalvadas duas hipóteses: aposentadoria da pessoa com deficiência e aposentadoria dos trabalhadores com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde.

Embora exista a possibilidade do reconhecimento do tempo laborado com exposição a agentes nocivos à saúde, inclusive caracterizada como norma de *status* constitucional, na prática os segurados enfrentam constantes desafios para que se faça valer a aplicabilidade do texto referendado pela Carta Magna e pelos instrumentos infraconstitucionais.

Obstáculos como o erro formal e material ao preencher o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP); a discussão técnica relativa a eventual enquadramento de tempo especial, cuja responsabilidade de comprovar a exposição é majoritariamente imputada ao segurado; o entendimento da Autarquia Previdenciária em descompasso com

decisões judiciais em sede de repetitivo e repercussão geral transitadas em julgado, são algumas das origens dos problemas enfrentados cotidianamente pelos segurados ao requerer o reconhecimento do tempo especial no INSS.

Oriundo de pesquisa bibliográfica e documental, este estudo abordará temas sensíveis como a ofensa ao direito constitucionalmente garantido ao reconhecimento do tempo especial; os prejuízos causados aos segurados pela Autarquia Previdenciária, subordinada ao entendimento da Perícia Médica Federal no reconhecimento do tempo de contribuição laborado sob condições especiais, e possíveis soluções que o Poder Público pode adotar para amenizar os efeitos da judicialização em massa.

2. EXCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO: REFLEXOS DA AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO TEMPO ESPECIAL PELO INSS

A legislação previdenciária pertinente à aposentadoria especial é bastante extensa e densa, sendo a concessão de benefício previdenciário que envolve reconhecimento de tempo especial, especificamente dos períodos não enquadráveis por categoria profissional até 28.04.1995, um dos atos de análise mais complexos do INSS, evolvendo agentes que vão desde o servidor competente em dar andamento à tarefa até a análise técnica da perícia médica.

De acordo com o estudo técnico realizado pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2020, as decisões que envolvem parecer da perícia médica federal alcançam o maior índice de indeferimento dos benefícios previdenciários[2].

Aponta o estudo que, além dos benefícios por incapacidade, os temas que envolvem o reconhecimento de tempo especial estão entre as principais demandas previdenciárias que mais causam judicialização e interposição de recursos administrativos ao CRPS.

E m levantamento realizado da estatística dos processos judiciais pendentes de julgamento até 30.04.2024, o CNJ aponta que as principais demandas envolvendo o reconhecimento do tempo especial estão relacionadas à concessão de aposentadoria especial, averbação e conversão de tempo especial em comum.



Imagem gráfica retirada da *Justiça em Números* do CNJ[3].

O panorama dos benefícios previdenciários ajuizados revela que os casos relacionados à concessão de aposentadoria especial, averbação e conversão de tempo especial em comum totalizam quase meio milhão de processos judiciais pendentes de julgamento.



Imagem gráfica retirada da *Justiça em Números* do CNJ[4].

Em outra abordagem, com o intuito de centralizar a análise dos dados de reconhecimento do tempo especial pelo INSS e pela perícia médica, verificou-se que a eficácia da pesquisa pelo sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social não é totalmente precisa, pois se limita a informar o número de benefícios concedidos, sem detalhar quantos benefícios foram indeferidos em virtude da ausência do reconhecimento do tempo especial.

Com base nos dados obtidos na página eletrônica do Ministério da Previdência, entre os anos de 2020 e 2022, o número de aposentadorias especiais concedidas representou menos de 5% do total de perícias médicas realizadas para reconhecimento do tempo especial.

	2020	2021	2022
Perícias médicas realizadas[3]	1.597.035	686.875	860.765
Aposentadoria especial concedida[5]	25.704	20.648	16.303
Percentual de aposentadoria especial concedida	1,60%	3%	1,89%

A título de exemplo, se em todas as aposentadorias por tempo de contribuição concedidas no mesmo período houvesse enquadramento de tempo especial, a proporção de concessões de benefícios com reconhecimento de tempo especial não ultrapassaria 35% no melhor ano, como demonstrado na tabela a seguir.

	2020	2021	2022
Perícias médicas realizadas[2]	1.597.035	686.875	860.765
Aposentadoria por tempo de contribuição concedida[6]	292.976	235.971	277.097

Percentual de aposentadoria por tempo de contribuição concedida	18,34%	34,35%	32,19%

Importante ressaltar que os dados consolidados no quadro acima não considera, devido à falta de precisão dos dados disponibilizados pelo poder público, possíveis reconhecimentos de tempo especial em benefícios como pensão por morte, aposentadoria por invalidez e outras categorias de benefícios previdenciários que também permitem o enquadramento do tempo especial.[8]

De acordo com Castro e Lazzari[9], o objetivo da aposentadoria especial é diminuir o tempo de serviço para trabalhadores expostos a condições prejudiciais à saúde e à integridade física.

Portanto, ao negar o pedido do segurado para o reconhecimento do tempo especial, a Autarquia Previdenciária viola os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que garante tratamento diferenciado aos trabalhadores expostos a agentes nocivos, visando mitigar os efeitos adversos que a atividade laboral pode causar à saúde do trabalhador.

3. SOLUÇÕES CONCRETAS PARA REDUZIR A JUDICIALIZAÇÃO EM MASSA SOBRE O TEMA

Aspecto de extrema importância para identificar soluções concretas que a administração pública pode adotar, visando reduzir a judicialização em massa dos benefícios que buscam o reconhecimento do tempo especial, é compreender a causa principal dos indeferimentos.

Um dos pontos debatidos por notórios doutrinadores do direito previdenciário é a redação dada ao art. 201, § 1º, da Constituição Federal de 1988, pela EC n. 103/2019, ao retirar do texto constitucional as expressões *prejudicial à saúde* ou à *integridade física*. De acordo com La Bradbury:

> A nova redação do texto constitucional estabelecido pela EC n. 103/2019 retirou a expressão "que prejudiquem à saúde ou a integridade física", a substituindo por "prejudiciais à saúde". Ademais, modificou à expressão "atividades exercidas sob condições especiais" por "atividades exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos". A finalidade de tais alterações foi a de limitar a concessão do benefício apenas para os casos de insalubridade e não para as situações de periculosidade (envolvendo perigo de vida ao trabalhador, como o eletricitário ou o vigilante) ou de penosidade (violam a integridade física do trabalhador, como o motorista de caminhão[10].

Para a doutrina majoritária, o intuito do legislador ao dar nova redação ao § 1º do art. 201 da CF/1988 foi remover a periculosidade do texto constitucional. Nesse sentido, importante destacar que segurados como eletricistas, vigilantes e motoristas de caminhão enfrentam dificuldades no reconhecimento da periculosidade a partir da publicação do Decreto n. 2.172/1997. Inclusive, orienta-se aos peritos médicos que não enquadrem o tempo especial pela periculosidade envolvendo as atividades supracitadas[11].

Para Ladenthin, "a aposentadoria especial tornou-se alvo das modificações legislativas ao longo dos últimos anos, ocasionando sua concessão administrativa consideravelmente dificultosa (ou quase impossível!), além da necessidade cogente de um olhar mais técnico"[12].

Pontos como erros esdrúxulos no preenchimento do PPP pela empresa, problemas relacionados com as técnicas adotadas pela empresa para aferição dos agentes, agentes físicos e químicos não reconhecidos pelo INSS por não estarem previstos no rol dos agentes descritos no Decreto n. 3.048/1999. Esses são alguns dos desafios diários enfrentados pelo segurado ao pleitear o reconhecimento do tempo especial no INSS.

A condição do segurado perante os problemas relacionados aos erros de preenchimento do formulário é ainda mais crítica, pois ao trabalhador é imputada a responsabilidade de identificar previamente even-tual erro no preenchimento.

Contudo, como bem sustentado por Ladenthin, a análise do tempo especial exige conhecimento técnico que vai além da esfera previdenciária, pois envolve matéria tributária, direito do trabalho, direito ambiental, além das questões ligadas a saúde, higiene e segurança do trabalho[13].

Portanto, a forma adotada pelo INSS para reconhecimento do tempo especial penaliza o segurado por algo a que ele sequer deu causa.

A cobrança relacionada a erros materiais e formais e questões técnicas relacionadas ao PPP devem ser de competência exclusiva do INSS, que tem o dever de fiscalizar e da empresa que por sua vez tem a responsabilidade de apresentar o formulário e as respostas no padrão exigido pela Autarquia Previdenciária.

O segundo ponto que merece observância são os processos administrativos indeferidos por entendimento contrário à perícia médica, quando a matéria já está pacificada no âmbito dos tribunais superiores em sede de repercussão geral e rito do recurso repetitivo. A título exem-plificativo, a técnica utilizada para aferição do ruído, se NR-15 ou NHO-01 da Fundacentro[14].

Necessário se faz salientar que em 15 de abril de 2024 foi publicada a Portaria Conjunta GP n. 4, que instituiu a iniciativa "Desjudicializa Prev", que visa concluir litígios previdenciários e assistenciais em todos os graus de jurisdição. O programa cria um plano com medidas de desjudicialização que vão desde a desistência de recursos interpostos até a apresentação de proposta de acordo e medidas para soluções consensuais dos conflitos.

Temas como a revisão das atividades concomitantes (Tema 1.070 STJ); o cômputo do período de auxílio-doença – desde que intercalado com atividade laborativa – para fins de carência (Tema 1.125 STF); a alteração do termo inicial do prazo decadencial para inclusão de verbas trabalhistas (Tema 1.117 STJ) são alguns dos previstos no plano.

Ao final, totalizam dez as medidas estabelecidas no plano de matérias já pacificadas pelo Poder Judiciário, mas que ainda demandam a judicialização em face da inaplicabilidade das decisões judiciais pacificadas em sede de repetitivo e repercussão geral, que ainda não são aplicadas pela Autarquia Previdenciária. Merece destaque o fato que nenhum dos temas estabelecidos pelo acordo refere-se à aposentadoria especial.

Assim, embora inegável o avanço da medida, entende-se que ela não é suficiente para mitigar os processos judiciais relacionados ao reconhecimento do tempo especial. É razoável que o poder público estabeleça uma conexão com matérias já pacificadas

pelo Judiciário e adote medidas que promovam a desjudicialização de processos relacionados.

Por fim, entende-se a necessidade de adotar medidas que conectem a Autarquia Previdenciária, por meio de seu poder de fiscalização, com as empresas que omitem informações do PPP ou o preenchem de forma equivocada. Considerando o caráter técnico da matéria, é desproporcional que a responsabilidade seja imputada apenas ao segurado, a parte mais vulnerável nesse campo da matéria previdenciária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi elucidar os desafios cotidianos enfrentados pelos segurados no reconhecimento do tempo especial pelo INSS.

Na seção inicial foi destacada a crescente judicialização das aposentadorias especiais, motivada pelo elevado índice de indeferimento dos benefícios pela Autarquia Previdenciária.

Na sequência, foram abordados os principais pontos controversos que corroboram o elevado índice de indeferimento dos benefícios que envolvam reconhecimento tempo especial, como erros no preenchimento do PPP pela empresa, entendimento adotado pelo INSS em desacordo com a lei e decisões judiciais já pacificadas em âmbito nacional.

Pontuaram-se soluções como dar aplicabilidade no âmbito administrativo às matérias reconhecidas em sede de repercussão geral e recurso repetitivo, o que poderá reduzir consideravelmente o número de processos judiciais.

Ademais, a criação de um canal de comunicação e fiscalização entre o INSS e as empresas para retirar a responsabilidade do segurado de apresentar o PPP preenchido corretamente também é uma demanda necessária, tendo em vista que as informações contidas no PPP são extremamente técnicas e vão além do campo de saber do homem médio.

Entendemos também que, em caso de perícia judicial que demonstre que o PPP e o LTCAT foram preenchidos incorretamente, deveria haver por parte da Procuradoria Federal encaminhamento para que o empregador fosse notificado para revisar o documento para todos os demais funcionários que estivessem no mesmo ambiente e condições de trabalho.

É fundamental que o poder público reveja o tratamento dado às matérias que envolvam o reconhecimento do tempo especial, pois a inaplicabilidade do texto constitucional que garante o tratamento diferenciado aos trabalhadores com exposição a atividade de natureza especial, além de violar o direito do trabalhador, pode trazer ônus consideráveis para o Estado, como gasto com a saúde do segurado, que passará mais tempo em exposição a riscos, e eventual benefício por incapacidade em virtude de doenças que podem ter nexo de causalidade com o exercício da atividade desempenhada.

REFERÊNCIAS

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. *Curso prático de direito e processo previdenciário*. 4 ed. São Paulo: Atlas. 2021.

BRASIL. *Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991*. Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). *CNJ em Números*: Painel de Estatística. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas. Acesso em: 5 jul. 2024.

INSS (BRASIL). 2018. *Manual de Aposentadoria Especial:* Atualizado pelo Despacho Decisório n. 479/DIRSAT/INSS, de 25 de setembro de 2018. *E-book*.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial*: teoria e prática. 6. ed. Curitiba: Juruá. 2022.

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

LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCHYN, Jefferson Luis; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Prática processual previdenciária*: administrativa e judicial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Direito à justiça*: normose processual ou falência do formalismo na promoção da eficácia dos direitos. Fortaleza: Curumim. 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *BEPS – Boletim estatístico da Previdência Social*:-concessões de benefício. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/beneficios-do-rgps-concessoes. Acesso em: 5 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Quantidade de atividades não agendáveis realizados por servidores da área médico-pericial do quadro permanente do INSS por tipo de atividade ou serviço – 2020/2022*. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/secao-iii-servicos-previdenciarios/capitulo-29-pericia-medica/29-7-quantidade-de-atividades-nao-agendaveis-realizados-por-servidores-da-area-medico-pericial-do-quadro-permanente-do-inss-por-tipo-de-atividade-ou-servico-2017-2019. Acesso em: 5 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Quantidade de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por espécies e sexo, segundo os anos de serviço do segurado – 2020/2022*. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/secao-i-

beneficios/subsecao-a-beneficios-concedidos/capitulo-1-aposentadorias-1/1-13-quantidade-de-aposentadorias-urbanas-por-tempo-de-contribuicao-concedidas-por-especies-e-sexo-segundo-os-anos-de-servico-do-segurado-2017-2019. Acesso em: 5 jul. 2024.

PODER JUDICIÁRIO (BRASIL). CNJ. 2018. *Portaria Conjunta GP n. 4*. 15 de abril de 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5528. Acesso em: 28 jun. 2024.

PODER JUDICIÁRIO (BRASIL). CNJ. *Relatório Final de Pesquisa Justiça Pesquisa*: a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. 2020. *E-book*.

---

* Advogada Previdenciarista. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Pós-graduada em Direito Previdenciário e em Gestão de Previdência Privada. Sócia da Kravchychyn Advocacia e Consultoria. Professora de cursos de pós-graduação. Conselheira Estadual da OAB/SC 2019-2021. Conselheira Federal da OAB 2022-2025.

** Advogada Previdenciarista. Pós-graduada em Regime Próprio de Previdência Social. Científica do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Diretora Adjunta de Cálculos Previdenciário do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Sócia da Kravchychyn Advocacia e Consultoria.

1 Nesse sentido, vejamos a redação do *caput* do art. 194 e do *caput* do art. 201, da Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

2 Nesse sentido, vejamos a análise da p. 63 do relatório "A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais", elaborado pelo CNJ em 2020.

3 *CNJ em Números*: painel de estatística. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 5 jul. 2024.

4 *CNJ em Números*: painel de estatística. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 5 jul. 2024.

5 Os dados mencionados na tabela referem-se a perícias médicas realizadas especificamente com análise de exposição a agentes nocivos para fins de conversão de tempo especial (análise ordinária, revisão, recurso ou judicial). MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. 29.7 - Quantidade de atividades não agendáveis realizados por servidores da área médico-pericial do quadro permanente do INSS por tipo de atividade ou serviço - 2020/2022. Publicado em 27/10/2021. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/secao-iii-servicos-previdenciarios/capitulo-29-pericia-medica/29-7-quantidade-de-atividades-nao-agendaveis-realizados-por-servidores-da-area-medico-pericial-do-quadro-permanente-do-inss-por-tipo-de-atividade-ou-servico-2017-2019. Acesso em: 20 jun. 2024.

6 Os dados relacionados às aposentadorias especiais concedidas poderão ser extraí-dos da página: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1.13 - Quantidade de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por espécies e sexo, segundo os anos de serviço do segurado - 2020/2022. Publicado em 27/10/2021. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/secao-i-beneficios/subsecao-a-beneficios-concedidos/capitulo-1-aposentadorias-1/1-13-quantidade-de-aposentadorias-urbanas-por-tempo-de-contribuicao-concedidas-por-especies-e-sexo-segundo-os-anos-de-servico-do-segurado-2017-2019 e ainda https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/beneficios-do-rgps-concessoes. Acesso em: 20 jun. 2024.

7 Os dados mencionados na tabela referem-se a perícias médicas realizadas especificamente com análise de exposição a agentes nocivos para fins de conversão de tempo especial (análise ordinária, revisão, recurso ou judicial). MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. 29.7 - Quantidade de atividades não agendáveis realizados por servidores da área médico-pericial do quadro permanente do INSS por tipo de atividade ou serviço - 2020/2022. Publicado em 27/10/2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/secao-iii-servicos-previdenciarios/capitulo-29-pericia-medica/29-7-quantidade-de-atividades-nao-agendaveis-realizados-por-servidores-da-area-medico-pericial-do-quadro-permanente-do-inss-por-tipo-de-atividade-ou-servico-2017-2019. Acesso em: 20 de junho de 2024.

8 Os dados relacionados ao número de aposentadorias por tempo de contribuição foram obtidos da página: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. 1.13 - Quantidade de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por espécies e sexo, segundo os anos de serviço do segurado - 2020/2022. Publicado em 27/10/2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/secao-i-beneficios/subsecao-a-beneficios-concedidos/capitulo-1-aposentadorias-1/1-13-quantidade-de-aposentadorias-urbanas-por-tempo-de-contribuicao-concedidas-por-especies-e-sexo-segundo-os-anos-de-servico-do-segurado-2017-2019 e também: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. BEPS – *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/beneficios-do-rgps-concessoes. Acesso em: 20 jun. 2024.

9 Nesse sentido: CASTRO, LAZZARI. *Manual de direito previdenciário*, p. 655.

10 Nesse sentido: LA BRADBURY, Leonardo. *Curso prático de direito e processo previden-ciário*, p. 717.

11 Nesse sentido, vejamos a orientação dada nas p. 60 a 62 do *Manual de aposentadoria especial* (Despacho Decisório n. 479/DIRSAT/INSS, de 25 de setembro de 2018).

12 Nesse sentido: LADENTHIN, Adriane. *Aposentadoria especial*: teoria e prática, p. 31.

13 Nesse sentido: LADENTHIN, Adriane. *Aposentadoria especial*: teoria e prática, p. 31.

14 A título exemplificativo, vejamos o entendimento firmado pela TNU no julgamento do Tema 174: "(a) 'A partir de 19 de novembro de 2003, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização das metodologias contidas na -NHO-01 da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) a técnica utilizada e a respectiva norma'; (b) 'Em caso de omissão ou dúvida quanto à indicação da metodologia empregada para aferição da exposição nociva ao agente ruído, o PPP não deve ser admitido como prova da especialidade, devendo ser apresentado o respectivo laudo técnico (LTCAT), para fins de demonstrar a técnica utilizada na medição, bem como a respectiva norma'."

10

TEMA 629 DO STJ: A DISTÂNCIA ENTRE O TEXTO E A SUA APLICAÇÃO

Jane Lucia Wilhelm Berwanger[*]
Nayana Louise Saqui Pupo[**]

"A coisa julgada não deve significar uma técnica formidável de se ocultar a fome e a insegurança social para debaixo do tapete da forma processual, em nome da segurança jurídica" (Savaris, 2023, p. 109).

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O sistema de precedentes exige que os Tribunais, dentre eles o Superior Tribunal de Justiça, aprofundem os estudos para uniformizar entendimentos que devem ser aplicados pelo Judiciário, na apreciação dos casos concretos.

Um dos temas uniformizados é o 629, fixando a tese de que, em caso de ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, verifica-se a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, e isso deve levar à extinção sem o julgamento do mérito. Com isso, há possibilidade de o autor ajuizar novamente a ação, se ele conseguir reunir os elementos necessários para tanto. É importante observar que esse tema foi debatido e decidido ainda sob a égide do Código de Processo Civil de 1973.

O Tema 629 transitou em julgado em 2017. Passados mais de sete anos, percebe-se que sua aplicabilidade não é uníssona. Ao contrário, há diferentes entendimentos sobre o alcance da tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Assim, o presente artigo aprofundará, inicialmente, a análise dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que esse é o aspecto central no texto aqui desenvolvido, bem como do próprio Tema 629.

A seguir serão abordadas as premissas relevantes para a fixação da tese, de modo que se analise o Tema 629 para além da ementa, uma vez que, depois de fixada a tese, ela terá o condão de se estender para diversos julgados.

Posteriormente será analisada a extensão do precedente, buscando saber se a tese fixada vincula apenas a comprovação da atividade do trabalhador rural ou se ela se estende para outras situações de prova no direito previdenciário.

O que se constitui em conteúdo probatório eficaz não é uma resposta simples. Mais adiante se buscará entender, a partir do Código de Processo Civil e da legislação previdenciária, quando há prova "suficiente" nos autos, o que fica ainda mais complexo em se tratando de precedente que vinculará a jurisdição.

Por fim, o texto vai analisar algumas decisões judiciais que citam o Tema 629 mas dele se afastam, especialmente com enviesamento da tese para afastar a análise de mérito por suspostamente não ter provas capazes de constituir o "conjunto probatório eficaz", sendo que se refere a documentos que historicamente e até hoje são considerados pelo Superior Tribunal de Justiça como hábeis a comprovar a atividade rural.

Para a elaboração do texto, foram feitas revisão bibliográfica e pesquisa jurisprudencial, utilizando o método indutivo, na busca da identificação de padrões e tendências a partir do julgado em comento.

2. IDENTIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO

Antes de adentramos mais especificamente o Tema 629 do Superior Tribunal de Justiça, é preciso trilhar o caminho percorrido sobre o processo e os fatos que culminaram na discussão sobre o caso.

A ação que culminou na discussão do Tema 629 objetivava a concessão do benefício de aposentadoria por idade rural a uma mulher que alegava, como fato constitutivo do direito no processo, o cumprimento de dois requisitos: a) critério etário e; b) comprovação da atividade na condição de segurada especial rural.

Em sede de apelação (TRF3, 2024), decidiu a Décima Turma pela extinção do processo sem a análise do mérito, tendo em vista que não havia, no processo originário, provas suficientes para validar o alegado. Para os desembargadores, ao contrário, os documentos eram inconsistentes, isto é, incapazes de serem considerados como início de prova material.

O propósito da decisão foi claro em dar a possibilidade à segurada da previdência social de ter acesso ao direito, porém em momento posterior, em que supostamente obtivesse toda a documentação necessária.

Todavia, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) chegou ao STJ, através do Recurso Especial 1.352.721/SP, alegando violação aos arts. 267, IV[1], e 333, I[2], do Código de Processo Civil (CPC/1973[3]). Em síntese, o INSS pretendia a extinção do processo com a resolução do mérito, para que a ação fosse julgada improcedente. Quem tinha o dever de produzir a prova era a parte autora, e, em não tendo cumprido essa incumbência, a conclusão deveria ser pela improcedência.

Entretanto, para o Superior Tribunal de Justiça, o não cumprimento do ônus probatório pela autora, isto é, a falta de apresentação de documentos indispensáveis, com base no art. 283 do Código de Processo Civil de 1973[4], em vigor na época, ensejava a ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo. Isso significa dizer que alguns requisitos ou elementos "devem estar presentes em todos os processos judiciais, ao passo que acaso o processo careça de algum dos pressupostos, não haverá seu desenvolvimento válido e regular e, quiçá, inexistência de mérito" (Motta e Bortoli, 2020, p. 2).

Acerca da celeuma processualista civil, tem-se que os pressupostos processuais se consubstanciam em duas espécies: 1) pressuposto de existência; e 2) pressuposto de validade. A primeira consiste em outras duas subespécies: 1.1) subjetiva, em que é necessário ter "aptidão para, em tese, ser sujeito de uma relação jurídica processual [...]." e 1.2. objetiva, na qual "deve ser compreendida como continente (o ato de pedir) e não como conteúdo (aquilo que se pede)" (Miranda *apud* Didier Jr., 2019, p. 373 e 375). A segunda se divide nas subespécies subjetiva e objetiva, sendo aquela relacionada à capacidade processual e esta aos "dados que acaso existam e ocorra a comunicação, ocorrerá a invalidade do processo, levando-se a extinção do feito, sem resolução do mérito" (Motta e Bortoli, 2020, p. 7).

No mesmo sentido, constata-se a importância dos pressupostos processuais, em sendo "supostos prévios de relação processual, à falta dos quais esta não tem existência jurídica ou validade", ou seja, sem eles não deve haver processo (Santos, 1999, p. 324).

Pelos ensinamentos de Liebman (1976), utilizado como doutrina orientativa pelo CPC/1973, teríamos duas classes de pressupostos processuais: 1) de existência (constituição); e 2) processuais de validade (desenvolvimento válido e regular do processo). A classificação referida tem crítica no sentido de que "não existe pressuposto processual de validade, já que pressuposto processual é algo que antecede o próprio processo, sendo melhor falar em requisito processual de validade" (Nery e De Macedo, 2009, p. 6).

Defendem os autores Nery e De Macedo (2009, p. 6) que, diante da "ausência de um requisito processual de validade", não deve haver a nulidade do processo, "mas sim a correção do vício que macula o processo". Logo, a pretensão do INSS em extinguir a ação com julgamento de mérito, resultando na inviabilidade de a parte rediscutir o caso, com novas provas, seria ato violatório às previsões processuais de "bom andamento do processo".

Ao se deparar com lides previdenciárias, os pressupostos de constituição e validade processual podem ser relativizados, justamente porque nessas lides há a necessidade de dar maior valor ao direito fundamental. Nesse sentido, o Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho esclarece que:

> [...] o Direito Previdenciário se vale da processualística civil para regular os seus procedimentos, entretanto, não se deve perder de vista as peculiaridades das demandas previdenciárias, que justificam a flexibilização da rígida metodologia civilista. [..] as normas de Direito Processual Civil devem ser aplicadas ao Processo Judicial Previdenciário levando-se em conta os cânones constitucionais atinentes à Seguridade Social, que tem como base o contexto social adverso em que se inserem os que buscam judicialmente os benefícios previdenciários (STJ, Tema 629, REsp 1.352.721/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Corte Especial, julgado em 16/12/2015, DJe de 28/4/2016).

Nessa toada, ensina José Antonio Savaris que as lides previdenciárias, diante da sua particularidade, devem "orientar-se pela eficácia normativa do devido processo legal, [...] o qual prevalece sobre as disposições processuais civis", tendo em vista que estas não oferecem "resposta adequada ao processo previdenciário" (2011, p. 10).

Logo, estabeleceu-se a tese de que, diante da ausência de conteúdo probatório, necessário a instruir a inicial, há a possibilidade de o autor intentar novamente a ação,

isso porque, se não houve a apresentação suficiente de provas, não se verificou o preenchimento dos requisitos para a propositura da ação e, consequentemente, não se analisou o mérito, tornando-se inviável a coisa julgada material.

3. PREMISSAS RELEVANTES PARA A FIXAÇÃO DA TESE NO TEMA 629 – PARA ALÉM DA EMENTA

Com o advento do CPC/2015[2], os magistrados e os tribunais deverão observar, ao preferir suas decisões, "os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos" (art. 927, CPC/2015). O legislador optou pela construção de um modelo de precedentes judiciais com a criação e aplicação de teses jurídicas, objetivando uniformizar as lides em massa.

Esclarece Taís Schilling Ferraz que a orientação sobre a nova sistemática de fundamentação de decisões, introduzida pelo atual Código de Processo Civil: "exige um repensar do caminho tradicional de formação do argumento jurídico, essencialmente silogístico, [...] a utilização de um precedente como razão de decidir exige argumentação indutiva, dialógica e problematização" (2017b, p. 10).

Pondera ainda, a autora que a "busca de coerência na atuação dos juízes", vinculando-os às decisões do STJ e do STF, "trouxe para o cenário judicial, de forma mais evidente, a importância de se assegurar, no julgamento de casos individuais, maior previsibilidade, coerência e estabilidade" (Ferraz, 2017a, p. 67).

Diante disso, temos que, para além da tese desenvolvida do tema repetitivo, ora em análise, há a necessidade de compreensão da motivação (*ratio decidendi*), ou seja, o caminho que o julgador percorreu para alcançar sua decisão, todo o fundamento e argumentação utilizada para chegar até a tese.

Assim, apesar de o referido tema ser discutido sob a ótica do antigo Código de Processo Civil, com a mudança no CPC/2015 obteve-se o consenso sobre os efeitos vinculantes dos precedentes decorrentes de repercussão geral e recursos repetitivos. Surge, então, a necessidade de que a interpretação de uma decisão seja baseada em todo o seu conjunto, e não somente a partir de sua forma.

Diante dos fundamentos determinantes do julgado no Tema 629 (fatos e fundamentos jurídicos), apesar de o caso tratar de segurado especial rural, o fato determinante se relaciona à prova do tempo de serviço, ou seja, a finalidade é mais ampla: comprovar que a pessoa era segurada e exerceu a atividade laborativa.

Nesse sentindo, tem-se que o art. 55 da Lei n. 8.213/91 condiciona o reconhecimento do exercício de atividade urbana ou rural à apresentação de razoável início de prova material. Por isso, defendia o INSS, no recurso especial que originou o Tema 629, a extinção do processo com resolução do mérito, uma vez que teria havido o cumprimento dos pressupostos processuais, isto é, instrução probatória inicial. Entretanto, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não pode o segurado, ora parte hipossuficiente na relação processual previdenciária, ser impedido do exercício de direito de ação.

A *ratio decidendi* demonstrada no processo é no sentido de que, como bem delineado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

> As normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a favorecer os valores morais da Constituição Federal/1988, que prima pela proteção do Trabalhador Segurado da Previdência Social, motivo pelo qual os pleitos previdenciários devem ser julgados no sentido de amparar a parte hipossuficiente e que, por esse motivo, possui proteção legal que lhe garante a flexibilização dos rígidos institutos processuais. Assim, deve-se procurar encontrar na hermenêutica previdenciária a solução que mais se aproxime do caráter social da Carta Magna, a fim de que as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado.

Em se tratando de segurado especial rural, ora em apreço na tese, estamos a nos deparar, para além de uma parte hipossuficiente na relação processual, com o sujeito historicamente em condição vulnerável.

O STJ, no REsp 1.851.310/RS (STJ, 2019), define os hipervulneráveis como:

> [...] os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, idosos, futuras gerações, ou seja, todos aqueles que, como individuo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrios dos detentores de poder econômico ou político, "necessitam" da mão benevolente e solidarista do estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio estado.

O trabalhador rural enfrenta muitas relações informais de trabalho, inclusive em situações análogas à escravidão, quando não estabelecido pelo regime de economia familiar ou individual. Logo, a produção de elemento probatório sobre o tempo de serviço muitas vezes resta prejudicada. Assim, mesmo diante da dificuldade de apresentação de documentos, não pode esse segurado ter o direito ao benefício definitivamente afastado.

Ainda que tenha discordado e entendido pela extinção com julgamento de mérito, manifestou-se em seu voto o Ministro Mauro Campbell Marques que:

> Resguarda-se, assim, a possibilidade de o segurado reunir novos elementos de prova necessários para obter efetivamente o benefício previdenciá-rio; a homenagem é feita à lógica da preservação da vida, à ideia de não preclusão do direito previdenciário, à garantia dos direitos fundamentais (STJ, Tema 629, REsp 1.352.721/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Corte Especial, julgado em 16/12/2015, DJe de 28/4/2016).

O Ministro Campbell Marques, cujo voto foi vencido, entendeu por solução diversa. Propôs a seguinte tese: "na ausência de prova constitutiva do direito previdenciário, o processo será extinto com fulcro no artigo 269, I, do CPC, com julgamento de mérito, sendo a coisa julgada material *secundum eventum probationis*". O resultado seria, da mesma forma, no sentido de possibilitar nova ação, com elementos encontrados posteriormente.

De todo modo, a tese tem o fundamento de que a ausência de prova eficaz do tempo de serviço, independentemente de trabalho urbano ou rural, não pode retirar o direito postulatório da parte. A ausência de cumprimento dos pressupostos processuais não condiciona a retirada do direito subjetivo individual do segurado de pleitear a concessão do benefício previdenciário.

4. A EXTENSÃO DO PRECEDENTE: SOMENTE PARA OS RURAIS?

Conforme demonstrado, a *ratio decidendi:*

> [...] trata-se de uma proposição (ou mais de uma), extraída da decisão, e que é passível de se abstrair e reproduzir-se, para reger casos passados em circunstâncias semelhantes, por um processo de universalização que deve ser empreendido pelo intérprete (Guastini, 2011, p. 264).

Trata-se de um elemento vinculante do precedente, cuja aplicação poderá regular casos análogos, não havendo a necessidade de identificação exata com os fatos analisados no precedente.

No caso aqui discutido, qual seja, o Tema 629 do STJ, os fundamentos relacionam-se à exigência de prova documental eficaz sobre o tempo de serviço urbano ou rural, dando amplitude sobre os casos em que pode haver a discussão sobre tempo de serviço – isto é, não se restringe a tese apenas ao tempo de serviço rural.

Tem-se observado a aplicação do precedente para trabalhadores urbanos, e não somente quando se pretende provar o tempo de serviço, mas também para outras provas exigidas pelo segurado – por exemplo, nos casos que envolvem a comprovação de atividade especial com exposição a agentes nocivos. Isso porque, como já mencionado, o segurado da previdência social não pode ter seu direito subjetivo de concessão a benefício previdenciário definitivamente comprometido por falta de preenchimento dos pressupostos processuais. Nesse sentido, vejamos a seguinte ementa:

> PREVIDENCIÁRIO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO: TEMA 629/STJ. APLICAÇÃO POR ANALOGIA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. AGENTES NOCIVOS. RECONHECIMENTO. AGENTES QUÍMICOS. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. 1. Não havendo provas que permitam a prolação de decisão de mérito sobre o reconhecimento, ou não, de determinado período em que a parte autora alega ter exercido atividade laboral sujeita a agentes nocivos, é cabível a extinção do processo sem resolução do mérito no ponto, assegurando a possibilidade de formulação de novo requerimento administrativo devidamente instruído e, se necessário, o ajuizamento de nova ação, na forma do Tema 629/STJ, aplicado por analogia. Precedentes do TRF4. [...] (TRF4, AC 5059320-92.2020.4.04.7000, DÉCIMA TURMA, Relatora MÁRCIA VOGEL VIDAL DE OLIVEIRA, juntado aos autos em 19/12/2023).

No caso acima, o processo teve sentença originária reconhecendo parte de período de atividade especial com exposição a agentes nocivos. Quanto aos outros períodos, em relação aos quais não houve o reconhecimento, em sede de apelação, o magistrado proferiu decisão sem resolução do mérito, dando a oportunidade de, em momento posterior, o segurado, caso encontre novas provas capazes de demonstrar e comprovar o tempo de serviço em exposição a agentes nocivos, novamente busque esse período.

É de grande relevância essa abertura e aplicação análoga às lides que envolvem exposição a agentes nocivos, tendo em vista que muitos trabalhadores não estão no domínio das provas que são capazes de demonstrar a sua exposição a esses agentes, que acabam ficando, em sua maioria, em poder do empregador. Assim, não se demonstra crível a retirada do direito de reconhecer aquele tempo de serviço como atividade especial, pela notória dificuldade em conseguir documentação hábil a demonstrar o alegado. Logo, o acórdão proferido é certeiro em dar a possibilidade de o segurado garantir o direito subjetivo à aposentadoria.

Mas, conforme dito, a comprovação nem sempre reside sobre o tempo de serviço, podendo se referir, por exemplo, à comprovação da união estável, dependência

econômica etc. No TRF1, uma decisão em sede de apelação reformou a sentença originária, que havia extinguido o processo com resolução do mérito:

> PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. EXTINÇÃO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. NECESSIDADE DE REFORMA DA PARTE DISPOSITIVA DO JULGADO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO ANTE A AUSÊNCIA ACERVO PROBATÓRIO SUFICIENTE. SENTENÇA REFORMADA. APELAÇÃO PROVIDA. 1. O art. 74 da Lei n. 8.213/91 prescreve que a pensão por morte será deferida ao cônjuge, à companheira, companheiro ou ao filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos. No tocante a estes, instituiu a lei presunção de dependência econômica. 2. No caso *sub judice*, incorreta a sentença que julgou improcedente o pedido inicial ao fundamento da insuficiência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial para fins de caracterização da união estável apto à qualificação da condição de dependência econômica nos termos do art. 16 da Lei 8.213/91. 3. À intelecção da tese fixada no Tema Repetitivo n. 629 pelo Superior Tribunal de Justiça, a coisa julgada na seara previdenciária, quando fundada na insuficiência de provas aptas a corroborar o fato constitutivo do direito do autor, produz efeitos *secundum eventum litis*, de forma que, na hipótese de alteração das circunstâncias verificadas, poderá a parte autora postular a pensão almejada, fundando-se em outras melhores provas. (TRF-1 – AC: 10290798020214019999, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL RAFAEL PAULO, Data de Julgamento: 03/08/2022, 2ª Turma, Data de Publicação: PJe 03/08/2022 PAG PJe 03/08/2022 PAG).

No caso em tela, apesar de o juízo originário ter reconhecido a apresentação de início de prova material acerca da união estável, deixou de reconhecê-la pelo fundamento da ausência de produção de prova oral corroborativa com a prova documental. E, novamente, percebe-se que a parte terá a possibilidade de reavaliar a questão, acostando novos documentos em pretensão futura, não havendo a cerceamento do seu direito ao benefício de pensão por morte.

Diante dos exemplos, fica clara a compreensão de que um precedente não consiste apenas no efeito de "norma" que a tese gera ao final do julgamento. E estabelecer essa diferenciação entre tese jurídica e a *ratio decidendi* importa no sentido de que a tese "expressa o que o tribunal ao final decidiu", enquanto a *ratio decidendi* expõe o porquê de o tribunal decidir daquela maneira (Ferraz, 2020, p. 16).

Quando a decisão se vincula somente ao que consta na tese final, há a possibilidade de aplicação do tema como uma "solução fácil para um problema complexo" (Schuster, 2023), o que por vezes resulta em uma utilização da tese de forma equivocada, em que há o distanciamento do sentido teleológico da decisão – debate que será aprofundado no tópico 6, sobre a análise crítica de aplicação do tema 629 do STJ.

5. O QUE CONSTITUI "CONTEÚDO PROBATÓRIO EFICAZ"?

Podemos dizer que o conteúdo probatório eficaz, em simples dizeres, consiste na documentação indispensável à propositura da ação. O CPC/2015 não elenca quais seriam essas provas, mas é certo que existem documentos essenciais, como por exemplo, a procuração, petição, documentos pessoais do autor etc. – todavia em algumas situações, não se trata de todo e qualquer documento.

Em determinados casos, a legislação pode determinar a apresentação de documentos que terão sua especificidade conforme o caso concreto, ao que chamamos de "tarifação da prova". Acerca disto, é oportuno esclarecer que, com o advento do CPC/2015, houve a alteração do sistema analítico de valoração de provas, a qual anteriormente "entregava subjetivismo do julgador a escolha do que lhe parecesse mais

apropriado em relação à apreciação do conjunto probatório produzido no processo" (Ribeiro, 2020).

Assim, a intenção do legislador seria afastar o "livre convencimento" do magistrado, que não estaria subordinado, em suas conclusões, aos documentos acostados ao processo judicial. Mas como dito acima, esta forma de valoração da prova afastava provas hábeis a demonstrar o direito.

Com a tarifação, se busca, de certa maneira, dar "valor" à determinadas provas, como, por exemplo, encontram-se no art. 106, Lei n. 8.213/91, em que além da necessidade de apresentação da autodeclaração para comprovação da atividade rural, apresenta um rol de documentos exigíveis para corroborar o período autodeclarado.

No caso do tema 629 do STJ, para comprovação do tempo de serviço, a lei determina que os fatos sejam demonstrados através do início de prova material, nos termos do art. 55, § 3º, Lei n. 8.213/91. Desta forma, o conteúdo probatório eficaz é aquele que deve instruir a petição inicial do processo, podendo ser especificado na legislação de acordo com o que se pretende demonstrar/comprovar. Logo, se o objetivo é demonstrar que a atividade laborativa desempenhada pelo segurado traria exposição a agentes nocivos, é necessário que se apresente algum elemento nesse sentido ou demonstre a impossibilidade de fazê-lo.

6. JULGAMENTOS QUE CITAM O TEMA E, AO MESMO TEMPO, DELE SE AFASTAM: UMA ANÁLISE CRÍTICA

De acordo com o previamente apresentado acima, muitos magistrados vêm aplicando o tema 629/STJ como "solução para dúvidas e, até mesmo, ausência de um devido processo legal" (Schuster, 2023).

> Tomamos como exemplo aquele único documento rural apresentado como início de prova material. Isso não tirava do juiz a possibilidade de reconhecer o tempo de serviço rural com fundamento no princípio in dubio pro misero. Hoje, na dúvida, alguns juízes enveredam para a aplicação do Tema 629/STJ, o que nada ou pouco ajudará o segurado que acostou aos autos o único documento que tinha (Schuster, 2023).

Nota-se um uso indevido do Tema 629 com a extinção sem julgamento de mérito por falta de provas, quando de fato elas existem. Tome-se por exemplo a Apelação Cível 1003256-02.2024.4.01.9999, julgada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1, 2024):

> No caso dos autos, embora o juízo a quo tenha julgado antecipadamente o pedido, sem oportunizar à parte autora a produção de prova testemunhal, o pedido foi julgado improcedente em razão da ausência de início razoável de prova material.
>
> Confiram-se os documentos apresentados pela parte autora: certidão de inteiro teor do nascimento do filho em relação ao qual pleiteia o benefício, ocorrido em 11/9/2019, na qual consta a qualificação da autora como lavradora; certidão eleitoral na qual consta a ocupação da autora como trabalhadora rural (ID 398598126, fls. 15-20).

Nessa mesma linha, outro julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3, 2024) também se verifica a utilização do Tema 629 do STJ:

> O autor trouxe aos autos os seguintes documentos no ID 80316754: Certidão de Casamento, expedida em20/12/1986, na qual consta como lavrador (fl. 13); Certidão de Nascimento, datada de 10/11/1987, na qual

consta a qualificação como lavrador (fl. 15); Certidão de Nascimento, datada de 04/05/1993, na qual consta a qualificação como lavrador (fl. 16); Certidão de Nascimento, datada de 30/10/2002, na qual consta como função fiscal de turma (fl. 17)

Reputo frágil a documentação acostada aos autos, incapaz de servir como início de prova material.

Observa-se desses julgados, exemplificativamente, que documentos que sempre foram considerados como início de prova material agora não se prestam mais para isso. O próprio STJ possui inúmeros julgados em que certidões foram consideradas como prova o bastante para, em conjunto com a prova testemunhal, ensejarem o reconhecimento do labor agrícola. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE AGRÍCOLA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

1. [...]

2. Esta Corte também pacificou o entendimento no sentido de reconhecer como início de prova material certidões de nascimento, casamento e outros documentos em nome de terceiros, desde que corroborados pela prova testemunhal.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1.917.659/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 5/12/2022, DJe de 27/1/2023.)

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. QUALIDADE DE SEGURADO. TRABALHO RURAL. BOIA-FRIA. COMPROVAÇÃO. PROVA MATERIAL QUE NÃO ABRANGE TODO O PERÍODO PRETENDIDO. IDÔNEA E ROBUSTA PROVA TESTEMUNHAL. EXTENSÃO DA EFICÁCIA PROBATÓRIA. NÃO VIOLAÇÃO DA SÚMULA 149/STJ. PRECEDENTE JULGADO SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC/1973.

1. [...]

2. Além disso, quanto aos documentos hábeis a comprovar o exercício de atividade rural como boia-fria, o STJ consolidou jurisprudência de que certidões de nascimento, casamento, certidão da Justiça Eleitoral e carteira de associação ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais podem ser aceitos como início de prova material.

3. Agravo conhecido para negar provimento ao Recurso Especial.

(AREsp 1.538.882/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/9/2019, DJe de 11/10/2019.)

Pode-se encontrar dezenas de julgados do Superior Tribunal de Justiça citando como suficientes para preencher o requisito do início de prova material, certidões de registro civil, carteira do sindicato, certidão eleitoral, dentre outros documentos, que agora – depois do Tema 629 – já não são mais valorados como tal. Isso demonstra um certo enviesamento do que foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça. Veja-se que o tema refere "ausência do conjunto probatório" e o que antes não era considerado pelos Tribunais ausência, passou a ser. Prova disso é a demonstração acima de que os documentos historicamente considerados suficientes (portanto, não haveria ausência do conjunto probatório eficaz) agora já não têm o condão de se constituírem em início de prova material. Refere-se os documentos que até hoje são reconhecidos para a finalidade de comprovar a atividade rural pelo próprio STJ.

Além da crítica apresentada, também se observa a aplicação da tese apenas pelas mesmas circunstâncias fáticas, conforme a decisão do TRF3 abaixo:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. RECONHECIMENTO DE ATIVIDADE RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. INEXISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. INAPLICABILIDADE DO TEMA 629/STJ À APOSENTAÇÃO POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ENFRENTAMENTO DO MÉRITO. TEMPO RURAL

> NÃO RECONHECIDO POR AUSÊNCIA DE PROVA MATERIAL. SUMULA 149 STJ. TEMPO ESPECIAL. ATENDENTE DE ENFERMAGEM E AUXILIAR DE ENFERMAGEM. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO. CONVERSÃO DO TEMPO EM ESPECIAL. TEMPO INSUFICIENTE PARA APOSENTAÇÃO. PEDIDO IMPROCEDENTE. ENQUADRAMENTO DOS PERÍODOS RECONHECIDOS. [...] – Respeitável voto-vista de lavra da Eminente Desembargadora Federal Daldice Santana no sentido da impossibilidade de se estender a 'ratio decidendi' aplicada ao Tema 629/STJ aos casos em que o pedido primordial invoca a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, um vez que as premissas que entornam a aposentadoria por idade rural pura e submetidas a julgamento no referido recurso repetitivo ("contexto social adverso, parte hipossuficiente, benefício devido ao trabalhador rural e inclusão de contingentes desassistidos") são diferenciadas do contexto em que se insere o trabalhador que pretende se aposentar por tempo de contribuição e busca o reconhecimento de tempo rural pretérito apenas para acrescer ao tempo de serviço urbano – Inviabilidade da extinção do feito sem resolução de seu mérito (TRF-3 – ApCiv: 00116103320114039999 SP, Relator: Desembargador Federal LEILA PAIVA MORRISON, Data de Julgamento: 07/10/2021, 9ª Turma, Data de Publicação: DJEN DATA: 13/10/2021).

No caso, podemos verificar que a respeitável magistrada incorreu na negativa de aplicação do tema 629 do STJ, aduzindo situação de "*distinguishing*", sob o argumento de que não há a possibilidade de estender os fundamentos do referido tema ao caso concreto, tendo em vista que se trata de pleito sobre benefício de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado estaria em busca do reconhecimento de tempo rural pretérito apenas para acrescer ao tempo de serviço urbano. Logo, o fato de o autor não pleitear a aposentadoria por idade puramente rural, para o entendimento desta magistrada, seria inaplicável o tema em comento.

Como se pode ver, incorreu a decisão acima em erro, uma vez que restringiu a tese exatamente ao caso dos autos (do Tema 629). Nesse sentido, esclarece Taís Schilling Ferraz (2017, p. 324):

> É necessário aprender a distinguir, no contexto da decisão paradigma o que é considerado determinante e o que é apenas circunstancial (*obter dictum)*. Isso exige o domínio de técnicas ainda pouco difundidas no sistema processual pátrio e que não podem ser simplesmente transpostas, sem a necessária adaptação.

Ao que se demonstra, o afastamento da essência do fundamento do tema em comento, se faz pela própria exposição da tese jurídica. A tese, criada ao final do julgamento, com objetivo de elaborar "preceitos que pudessem abstrair-se para reger os casos repetitivos, de forma a simplificar a solução, nas instâncias de base, de todos os casos em que a mesma questão surgisse", segue em direção à abstração. A abstração, seguida de preceitos genéricos, acaba por limitar a aplicabilidade do tema (Ferraz, 2020, p. 6).

Assim sendo, tem-se a orientação ao STF e STJ para atentar-se na:

> forma de registro da *ratio decidendi* nos seus precedentes, especialmente quando seus ministros chegam a um mesmo resultado por razões diversas. É necessário desenvolver um mecanismo que facilite conhecer os fatos e argumentos de princípio que foram considerados relevantes para a maioria dos julgadores, a fim de que não se corra o risco de tomar como *ratio decidendi*, e, portanto, porção vinculante de uma decisão, proposições que não sejam expressão das razões de decidir adotadas pela grande pare dos integrantes do STF (Ferraz, 2017, p. 325).

Interessante analogia é feita por esta autora, no sentido de dizer que "a tese acaba por funcionar como um medicamento que é prescrito para tratar os sintomas e não a causa de uma doença". A isto, conclui-se que "o exercício de argumentar com base em

um precedente requer uma perspectiva sistêmica, um olhar não apenas para os fragmentos, mas para o todo que foi considerado no julgamento" (Ferraz, 2020, p. 22).

Posto desta forma, é preciso cautela na aplicação dos precedentes, devendo os autores processuais terem responsabilidade sobre o que se aplica, sob o risco de resultar no inverso da pretensão do legislador quando previu a vinculação dos precedentes nas decisões. A aplicação do precedente sem discriminação, pode ensejar novas interpretações, para além do que foi posto na *ratio decidendi,* o que consequentemente implicaria na insegurança jurídica, ou seja, teria o efeito contrário ao de estabilizar as relações jurídicas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estabelecer e incorporar ao ordenamento jurídico brasileiro o sistema de precedentes, o legislador brasileiro fortaleceu o valor da segurança jurídica, de modo que possa se verificar maior previsibilidade quanto à Jurisprudência e, por conseguinte, ao Direito como um todo.

Ainda que tenha sido julgado sob a vigência do Código de Processo Civil de 1973, o Tema 629 trouxe uma importante inovação ao ordenamento jurídico, qual seja estabelecer as consequências jurídicas da ausência de conteúdo probatório eficaz a sustentar as pretensões da lide.

Todavia, há divergência quanto ao seu alcance: se, uma vez tendo feito referência – tratando o caso concreto – ao tempo rural, a extinção do processo sem julgamento de mérito deveria ser a solução apenas e tão somente quando se tratasse da atividade do rurícola ou, de forma mais ampla, a tese de extinção na ausência de provas capazes de comprovar o direito, se aplicaria também a outras situações tais como a prova da atividade especial ou da união estável. Como se viu, não há consenso quanto a isso, devendo-se, ainda, avançar em busca da compreensão da *ratio decidendi*.

Outro ponto que merece atenção é, a nosso ver, a aplicação equivocada do Tema 629. Ao invés de ser usado com o fim de possibilitar nova demanda, no sentido de ser uma oportunidade de ainda se buscar o direito, tem sido usado para situações em que há provas nos autos (documentos reconhecidos histórica e atualmente pelo Superior Tribunal de Justiça como suficientes para preencher o requisito do início de prova material), ou seja, afastando-se do próprio tema, ainda que se entenda que ele se restringe ao rural. Dito de outro modo, ainda que haja provas, acaba-se extinguindo sem julgamento de mérito, pela aplicação enviesada do Tema 629.

Quando fixada a tese, o Tema 629 pareceu ser favorável ao segurado. Entretanto, a sua aplicação indevida, não estendendo para outras hipóteses quando deveria e, ao mesmo tempo, aplicando em demasia para o próprio rural, acaba por desvirtuando-o, infelizmente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1851310/RS. Recurso especial. Ação revisional. Contrato de cartão de crédito. Estatuto do idoso. Juros remuneratórios. Abusividade. Deficiência de fundamentação. Súmulas 283 e 284 do STF. Reexame. Impossibilidade. Súmula 7 do STJ. Dissídio jurisprudencial prejudicado. Recurso especial improvido. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Recorrente: Banco CSF S/A. Recorrido: Sizino Barreto Cabral. 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201903581709&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Cautelar 10290798020214019999. Previdenciário. Pensão por morte. Insuficiência de provas. Extinção com resolução de mérito. Necessidade de reforma da parte dispositiva do julgado. Extinção sem resolução de mérito ante a ausência acervo probatório suficiente. Sentença reformada. Apelação provida. Segunda Turma. Relator: Desembargador Federal Rafael Paulo. Apelante: Luciane Do Carmo Farias. Apelado: Instituto Nacional Do Seguro Social – INSS. Disponível em: https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=0f7e20b4f04cf8ca2a877477739c80af53c844c68de2b2d2bc72185be17078d69170cd95e1d6a13ac27c90a5980aed115fd4c7ca5eb8d385. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 10290798020214019999. Salário-maternidade rural. Ausência de início razoável de prova material. Prova testemunhal dispensável. Cerceamento de defesa não configurado. Extinção do processo sem resolução do mérito. Apelação prejudicada. Primeira Turma. Relator: Desembargador Federal Marcelo Velasco Nascimento Albernaz. Embargante: Gesica Alves Da Silva. Embargado: Instituto Nacional Do Seguro Social – INSS. Disponível em: https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=3e325c7a19b2ee2ac118d09845337675997b6bcbeeb871dc08475438b599ea4c3b84851c475369369054007e873a9c6462b13e045772215d. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 3ª Região. Apelação Civil 00116103320114039999/SP. Previdenciário. Aposentadoria por tempo de contribuição. Reconhecimento de

atividade rural. Início de prova material. Inexistência. Impossibilidade de extinção do processo sem resolução do mérito. Inaplicabilidade do tema 629/STJ à aposentação por tempo de contribuição. Enfrentamento do mérito. Tempo rural não reconhecido por ausência de prova material. Sumula 149 STJ. Tempo especial. Atendente de enfermagem e auxiliar de enfermagem. Possibilidade de reconhecimento. Conversão do tempo em especial. Tempo insuficiente para aposentação. Pedido improcedente. Enquadramento dos períodos reconhecidos. Nona Turma. Relator: Desembargador Federal Leila Paiva Morrison. Apelante: Izaura Pereira Dos Santos Santana. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1324951288/inteiro-teor-1324951323. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Processo n. 0021131-02.2011.4.03.9999. Previdenciário. Início de prova material quanto ao exercício de atividade rural em período imediatamente anterior ao implemento os critérios concessórios. Art. 283, do Código de Processo Civil (1973), extinção do processo sem resolução do mérito, por falta de apresentação de documento indispensável ao ajuizamento da ação. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria Aparecida de Souza da Silva.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Processo n. 0022162-91.2010.4.03.9999. Previdenciário. Início de prova material quanto ao exercício de atividade rural em período imediatamente anterior ao implemento os critérios concessórios. Art. 283, do Código de Processo Civil (1973), extinção do processo sem resolução do mérito, por falta de apresentação de documento indispensável ao ajuizamento da ação. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Aparecida Martini dos Santos e Maria Aparecida de Souza da Silva. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1497572. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Processos n. 0015570-50.2018.4.03.9999. Previdenciário. Aposentadoria por tempo de contribuição. Labor rural. Comprovação. Ausência de início de prova material. Tema 629/STJ. Extinção sem julgamento do mérito. Recurso do autor prejudicado. Autor que pleiteia a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição mediante o reconhecimento de período laborado como rural. Fragilidade do início de prova material que desautoriza a análise das provas testemunhais produzidas nos autos. Ante a ausência de prova, aplica-se o Tema 629/STJ. Extinção sem julgamento do mérito reconhecida de ofício. Apelação do autor prejudicada. Recorrente: Honorio Marciano Orique. Recorrida: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1497572. Acesso em: mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Processo n. 5059320-92.2020.4.04.7000/PR. Previdenciário. Extinção do feito sem julgamento do mérito: tema 629/STJ. Aplicação por analogia. Averbação de tempo de serviço especial. Agentes

nocivos. Reconhecimento. Agentes químicos. Aposentadoria por tempo de contribuição. Correção monetária e juros de mora. Honorários advocatícios recursais. Décima Turma, Relatora: Márcia Vogel Vidal De Oliveira. Apelante: Mario Derrico. Apelado: Instituto Nacional Do Seguro Social – INSS. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF433165489. Acesso em: mai. 2024.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

FERRAZ Taís Schilling. *O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017a.

FERRAZ, Taís Schilling. Por que precisamos de teses jurídicas? Um olhar sistêmico sobre os precedentes no Brasil. In.: VITORELLI, Edilson *et al. Coletivização e Unidade do Direito*, v. II Londrina Thoth, 2020, Cap. 28, p. 659-679.

FERRAZ, Taís Schilling. Ratio decidendi x tese jurídica. A busca pelo elemento vinculante do precedente brasileiro. *Revista de Processo*. v. 265, mar 2017b, p. 419-44.

GUASTINI, Ricardo. *Interpretare e argumentare.* Milano: Gluffré, 2011.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro.* São Paulo: Butshatsky, 1976.

MOTTA, L. P.; GUSTAVO DE BORTOLI, W. AS CONDIÇÕES DA AÇÃO E OS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. *Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste, [S. l.]*, v. 5, p. e23971, 2020. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/23971. Acesso em: 1 jun. 2024.

NERY, Anderson Rico Moraes; DE MACEDO, Tahiana Fernandes. *Abordagem crítica acerca dos pressupostos processuais.* Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31387-35306-1-PB.pdf. Acesso em: jun. 2024.

RIBEIRO, Antônio Eduardo Silva. *Cinco anos do código de processo civil – parte III:* O novo sistema analítico de apreciação e valoração das provas. 2020. Disponível em: https://eduar-doribeiroadvocacia.com.br/blog/antonio-eduardo-silva-ribeiro/post/cinco-anos-do-codigo-de-processo-civil-parte-iii-o-novo-sistema-analitico-de-apreciacao-e-valoracao-das-provas. Acesso em: jun. 2024.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, 21. ed., v. 1.

SAVARIS, José Antonio. Coisa julgada previdenciária como concretização do direito constitucional a um processo justo. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, v. 1, p. 65-86, 2011.

SAVARIS, José Antonio Savaris. *Direito Processual Previdenciário.* 11. ed. rev. atual. Curitiba, Alteridade, 2023.

SCHUSTER, Diego Henrique. *Equivocada aplicação do Tema 629/STJ:* "solução fácil" para problema complexo. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-11/diego-schuster-equivocada-aplicacao-tema629stj/. Acesso em: jun. 2024.

---

* Advogada. PHD pelo POSCHR – Observatório de Direitos Humanos para os Países de Língua Oficial Portuguesa, em Coimbra. Doutora em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Ex-presidente e atual Diretora de Atuação Judicial do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito da Faculdade CERS. Professora de pósgraduação lato sensu em várias instituições, dentre as quais Esmafe/RS, Esmafe/PR, Ieprev, ICDS, PUC/PR, dentre outros. Atua com ênfase na área do Direito Previdenciário, na qual tem várias obras publicadas, tais como Comprovação da Atividade Rural na Previdência – Editora Lujur, Segurado Especial – Conceito para Além da Sobrevivência Indivi-dual, pela Editora Juruá, dentre outras. Coordenadora da Revista Brasileira de Direito Previdenciário, da Editora LexMagister.

** Advogada, bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade Estadual de Londrina, Paraná. Mestre em Ciência Jurídicas com ênfase em Instrumentos e Efetivação dos Direitos da Personalidade pelo Centro Universitário de Maringá, Paraná.

1 Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: I – quando o juiz indeferir a petição inicial; [...].

2 Art. 333. O ônus da prova incumbe: I – ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito; [...].

3 Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

4 Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

5 Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.

11

LENTES DE GÊNERO NO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO

Jean Soares Moreira[*]

1. INTRODUÇÃO

A despeito da previsão constitucional da igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres (CRFB/88, art. 5º, I), dentro do catálogo de direitos e garantias fundamentais, a discriminação e a desigualdade em face da mulher no Brasil persistem e são de ordem estrutural, tendo por móvel, sobretudo, o sexismo, o machismo e o patriarcado, fatores estes nutridos pela concepção androcentrista.

Essa problemática aprofunda-se ainda mais quando combinada com outros fatores de discriminação existentes no seio da sociedade brasileira, ou seja, quando se agregam outros marcadores sociais caracterizadores de grupos vulnerabilizados, a exemplo de um ou alguns dos estereótipos seguintes: negra, quilombola, pobre, periférica, analfabeta, idosa, deficiente, estrangeira, lésbica, adepta de religião de matriz africana, ribeirinha ou trabalhadora rural[1].

A violência de gênero é aquela que ocorre em razão de desigualdades estruturais de gênero. O construto social reproduz a intelecção de que aos homens é proporcionado o espaço público, enquanto às mulheres destina-se o recôndito privado. Nesse contexto, aos homens confere-se a capacidade de desempenhar o trabalho produtivo, ao passo que às mulheres remanesce o exercício do trabalho reprodutivo, concebido como aquele desenvolvido no ambiente doméstico, restrito ao dever de cuidado (com a casa, esposo, filhos e idosos), quase sempre sem qualquer remuneração pelo exercício dessa árdua tarefa, portanto invisibilizado, dada a lógica reitora da divisão sexista do trabalho[2], o que tem contribuído para acentuar a desigualdade entre homens e mulheres.

Daí decorre a dificuldade que a mulher enfrenta de acessar o mercado formal de trabalho, e, quando consegue, em média, sua remuneração é cerca de 20% menor do que aquela auferida por um homem investido em idêntico cargo/função. De efeito, remuneração menor implicará menor salário de contribuição e, por via de consequência, benefício previdenciário com menor renda mensal, projetando, assim, reflexos nefastos no patrimônio jurídico-previdenciário das mulheres.

Impende aduzir que esses fatores de discriminação reproduzem-se de maneira irrefletida na sociedade e, notadamente no seio do Poder Judiciário, têm o condão de dimanar efeitos no processo judicial, impactando negativamente a solução conferida pelos(as) magistrados(as), justamente por não se despirem desses vieses preconceituosos.

Com efeito, é nesse cenário que se dá a irrupção do Protocolo para julgamento com perspectiva com gênero, editado pelo Conselho Nacional de Justiça, cujo propósito é servir como instrumento hábil a proporcionar, de forma efetiva, a igualdade substantiva entre homens e mulheres.

Sob o influxo do Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, o presente artigo colima abordar sua aplicação no bojo do processo judicial previdenciário, como instrumento hábil à erradicação da desigualdade entre homens e mulheres, por ocasião do exercício da prestação da atividade jurisdicional voltada à tutela previdenciária. Para tanto, o percurso metodológico, a partir da pesquisa realizada na legislação, na doutrina e na jurisprudência, será trilhado em três capítulos, a saber: o primeiro versa sobre a gênese do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero; no segundo é abordada a temática da violência processual; e, por fim, o terceiro e último tópico cuida do julgamento sob a óptica da perspectiva intersecional de gênero no processo judicial previdenciário.

2. GÊNESE DO PROTOCOLO PARA JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero teve sua fase embrionária com a Cartilha AJUFE Mulheres[3], de dezembro de 2020, documento este voltado à construção de parâmetros para um melhor tratamento dispensado às usuárias do sistema de justiça, constituindo-se um guia para julgamento específico de causas previdenciárias.

Logo em seguida, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Portaria n. 27, de 02.02.2021, instituiu um grupo de trabalho responsável pela elaboração do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero[4], cuja aplicação pelo Poder Judiciário foi objeto da Recomendação CNJ n. 128, de 15.02.2022. No entanto, por se tratar de mera recomendação, a sua aplicação carecia de cogência.

Entrementes, o CNJ, desta feita por meio da Resolução n. 492, de 17.03.2023, adotou a obrigatoriedade de observância das diretrizes do Julgamento com Perspectiva de Gênero em todos os ramos e instâncias Poder Judiciário brasileiro.

O Protocolo de Gênero fundamenta-se na Constituição Federal (art. 3º, IV, e art. 5º, I); na Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (Decreto n. 4.377/2022); na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará[5] (Decreto n. 1973/1996); na Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; na Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 07.09.2021, no Caso Márcia Barbosa de Souza[6] e outros *vs.* Brasil[7]; nas decisões proferidas na ADPF n. 779, na ADI n. 4424 e na ADC n. 19; na Resolução CNJ n. 254/2018, que institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário; na Resolução CNJ n. 255/2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário; e no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 5, constante da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU)[8].

A despeito da extrema relevância de todos os instrumentos retrocitados, iniludivelmente a irrupção do Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero foi fortemente impulsionada pela condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no caso Márcia Barbosa, e pela Agenda 2030 da ONU, esta editada em setembro de 2015, constituída por 17 objetivos interconectados, com o propósito de, no transcurso de 15 anos, portanto até 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais[9], Nesse passo, em suma síntese, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) constituem um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

Exposta, portanto, a etiologia do Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, passemos a nos debruçar sobre algumas proposições constantes do referido documento, voltadas a debelar, ou pelo menos a amenizar a desigualdade de gênero reproduzida no âmbito do Poder Judiciário.

3. VIOLÊNCIA PROCESSUAL

As mulheres estão sujeitas aos diversos tipos de violência, de ordem física, verbal, psicológica, sexual[10], moral, patrimonial, política, normativa, institucional, bem assim à violência processual.

[11]

Para Catiucia Honnicke, "A violência processual engloba uma gama de condutas inadequadas ou abusivas que podem ocorrer durante os procedimentos judiciais e que, muitas vezes, têm um impacto desproporcional sobre as partes com base no gênero"[12].

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero volta-se à implantação de um sistema de política nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher, como também objetiva desconstruir os estereótipos pelo exercício da função jurisdicional.

Do prefácio do Protocolo, infere-se que ele visa "colaborar com a implementação das políticas nacionais estabelecidas pelas Resoluções CNJ ns. 254 e 255, de 4 de setembro de 2018, relativas, respectivamente, ao Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário"[13]. Repise-se, enfretamento, pelo Poder Judiciário, da violência contra mulher praticada pelo próprio Poder Judiciário. Acerca dessa temática, Anelise Borguezi se manifesta no seguinte sentido:

> O protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ é um documento que serve para nortear a decisão do magistrado a fim de se evitar que durante o processo e na formulação da sentença ou voto, o magistrado propague discriminações entre os gêneros ao basear suas decisões em estereótipos machistas[14].

Nesse passo, em demandas envolvendo jurisdicionado integrante de grupo socialmente estereotipado, o julgador deve atentar para não reproduzir, no exercício da

judicatura, conceitos preconcebidos (preconceituosos) que se expressam de forma manifesta ou latente, e que culminam por ensejar violência processual, afastando-se, assim, o ideário de igualdade substantiva. Nesse sentido, pontua a Professora Adriane Bramante:

> É uma importante ferramenta conceitual e um guia passo a passo para que haja comprometimento com a igualdade nas decisões proferidas, cuja finalidade é neutralizá-las para alcançar a igualdade substantiva, na medida em que este é o papel do Poder Judiciário, sempre comprometido com o mecanismo de emancipação social. O enfretamento das várias verdades em jogo na relação processual, a identificação de estereótipos e o esforço para afastar eventuais prejulgamentos decorrentes de vieses inconscientes auxiliam, e muito, na percepção de uma realidade mais complexa e na construção da racionalidade jurídica mais próxima do ideal de justiça[15].

De fácil percepção se mostra o avanço da nossa legislação interna no que toca à promulgação de leis voltadas à proteção dispensada às mulheres[16], que, decerto, orientam o Poder Judiciário a minimizar, por meio da tutela jurisdicional, os nefastos efeitos decorrentes da discriminação de gênero.

Cumpre mencionar que, no âmbito do processo judicial previdenciário, a violência processual não se cinge às manobras envidadas pelo INSS, mas também por práticas engendradas pelos demais sujeitos processuais, a exemplo do perito-médico, do assistente social e do próprio juiz. À guisa de exemplo, trazemos à tona a reiterada intelecção esboçada pelos mencionados agentes no sentido de atribuir o grau leve às atividades domésticas desempenhadas pelas mulheres, prática esta que em muito tem dificultado o deferimento do pedido de concessão de benefícios previdenciários, tais como o auxílio por incapacidade temporária e a aposentadoria por idade da trabalhadora rural.

Com o intento de reação à antecitada prática, a I Jornada de Direito da Seguridade Social (CJF/CEJ) aprovou e editou o Enunciado n. 47, cristalizado nos seguintes termos:

> Em ações judiciais que versem sobre benefícios previdenciários, especialmente quando figurarem no polo ativo mulheres seguradas trabalhadoras rurais, donas de casa, empregadas domésticas e faxineiras, na valoração da prova, inclusive de laudos médicos, além da observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça, previsto na Resolução CNJ n. 492/2023, **as julgadoras e os julgadores devem rechaçar conclusões que tratem das atividades domésticas e de cuidado como improdutivas ou como tarefas leves, isto é, como se não demandassem esforço físico médio ou intenso** (grifado)[17].

Com efeito, as magistradas e os magistrados devem estar atentos a essas desigualdades, de modo a que, a partir do emprego da metodologia de julgamento sob as lentes de gênero, possa propiciar resultados protetivos e emancipatórios. Essa é a orientação do Protocolo, como se vê em seguida:

> [...] é de extrema importância que magistradas e magistrados estejam atentos à presença de estereótipos e adotem uma postura ativa em sua desconstrução. Isso passa por:
>
> - **Tomar consciência da existência de estereótipos;**
> - **Identificá-los em casos concretos;**
> - **Refletir sobre os prejuízos potencialmente causados; e**
> - **Incorporar essas considerações em sua atuação jurisdicional[18].**

Nesse caminhar, o processo judicial previdenciário, forjado em seus princípios específicos, deve servir como ferramenta hábil a alcançar a igualdade substancial por parte das mulheres.

No tópico seguinte veremos quais práticas podem ser adotadas por parte do Poder Judiciário a fim de que se concretize o retrocitado propósito.

4. JULGAMENTO SOB A ÓPTICA DA PERSPECTIVA INTERSECIONAL DE GÊNERO NO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO

O julgamento com perspectiva de gênero é um método interpretativo-dogmático por meio do qual se visa interpretar o direito de maneira não abstrata, atenta à realidade, buscando identificar e desmantelar de desigualdades estruturais. Em síntese, julgar com as lentes de gênero significa que a magistrada ou o magistrado deve decidir com atenção às desigualdades e com a finalidade de neutralizá-las, almejando alcançar a igualdade substantiva[19].

Na persecução desse intento, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero apresenta sugestões hábeis a guiar o processo de julgamento, tendo como bússola o cânone da igualdade. Vejamos as sugestões propostas, cristalizadas nos sete passos seguintes:

1. Aproximação com o processo

Ex: É possível que desigualdades estruturais tenham algum papel relevante nessa controvérsia?

2. Aproximação dos sujeitos processuais

Ex: Existem circunstâncias especiais que devem ser observadas para que a justiça seja um espaço igualitário para mulheres?

3. Medidas especiais de proteção

Ex: A parte envolvida precisa de proteção? Se sim, o que seria protetivo nesse caso?

4. Instrução processual

Ex: A instrução processual está reproduzindo violências institucionais de gênero? A instrução está permitindo um ambiente propício para a produção de provas com qualidade?

5. Valoração de provas e identificação de fatos

Ex: Uma prova considerada relevante poderia ter sido produzida? Provas podem estar imbuídas de estereótipos de gênero?

6. Identificação do marco normativo e precedentes aplicáveis

Ex: Na aplicação do direito, é necessário que o julgador identifique os marcos normativos e os precedentes nacionais ou internacionais que se relacionam com o caso em análise. Qual marco jurídico nacional ou internacional se aplica ao caso? Qual a norma que presta maior garantia ao direito à igualdade às pessoas envolvidas no caso?

7. Interpretação e aplicação do direito

Ex: Interpretação e aplicação do direito com atenção ao gênero. Minha interpretação de conceitos está refletindo a realidade de grupos subordinados ou está restrita à minha percepção do mundo? É possível que a norma seja construída a partir de estereótipos negativos sobre grupos subordinados?

Na seara da proteção securitária conferida pelo Estado, o Constituinte de 1988, por via do § 8º do seu art. 195, fez expressa referência a uma das espécies de trabalhador rural, no caso, o segurado especial, instituindo uma forma de custeio diferenciada das demais espécies de trabalhadores rurais (empregado rural, contribuinte individual rural e avulso rural), como também de todas as outras classes de segurados da Previdência

Social (empregado, contribuinte individual, avulso e doméstico), com o nítido intuito de proporcionar a inclusão de tais trabalhadores no âmbito da proteção previdenciária cristalizada no princípio constitucional da universalidade do atendimento (CF, art. 194, parágrafo único, I)[20].

Apesar de o versículo constitucional em referência representar uma norma que visa proteger o trabalhador rural, culmina por produzir dificuldades de acesso aos benefícios previdenciários, máxime quando se trata da mulher inserida no meio rural (trabalhadora rural), em razão de arquétipos socialmente formatados.

O preconceito e a discriminação de gênero perpetrados em face da trabalhadora rural são denunciados por Jane Berwanger e Josélia Queiroga nos termos adiante reproduzidos:

> Se, de forma geral, no decorrer do tempo, as mulheres eram ignoradas na vida social e política da comunidade e ainda vêm sofrendo violências dos variados tipos, as mulheres das zonas rurais são ainda mais violentadas, posto que, até os dias atuais, ainda são consideradas meras auxiliares desde tenra infância, inicialmente no auxílio aos pais quando criança, e posteriormente, no trabalho da terra com sua família (marido e filhos), a trabalhadora rural tem sofrido a histórica dupla omissão protetiva: é vulnerável porque labora na terra e é vulnerável porque é mulher[21].

Importante ressaltar que a divisão sexual do trabalho constitui causa direta da fragilização das mulheres inseridas no espaço rural, já que o trabalho produtivo por elas exercido tem sido equivocadamente apreciado segundo o *modus operandi* do labor rurícola desempenhado pelo homem.

Nesse cenário, no processo previdenciário, o Poder Judiciário tem contribuído com a perpetuação do estado de completa invisibilidade do trabalho da mulher rurícola, visto reproduzir na sua jurisprudência a compreensão de que o trabalho da mulher cinge-se ao âmbito doméstico, no desempenho de tarefas que envolvem atividades relacionadas ao preparo da alimentação, limpeza, cuidado com o domicílio e com os filhos, com o esposo e com os idosos, portanto restrito ao que se convencionou denominar de trabalho reprodutivo.

De efeito, essa equivocada concepção de que a mulher, no contexto rural, não desenvolve atividades imanentes à agricultura e/ou à pecuária, mas tão somente atribuições afetas ao seio doméstico, tem obstaculizado, sobremaneira, o acesso da mulher rurícola aos benefícios previdenciários, a exemplo das aposentadorias por idade e por incapacidade permanente, auxílio por incapacidade temporária e salário-maternidade. Nesse sentido envereda a crítica formulada por Adriane Bramante:

> [...], o sexismo no cenário do regime de economia familiar para enquadramento das mulheres como segurada especial tem causado consequências negativas, à proporção que o trabalho feminino é visto como: acessório, "ajuda", "pouco significativo para o sustento familiar", "restrito", resultando muitas vezes em benefício negado, por ficar a critério do magistrado enquadrar a cada caso concreto a caracterização de elementos extremamente subjetivos[22].

Ora, ainda que a mulher, no meio campesino, venha a desempenhar atividades apenas no ambiente doméstico, não se pode admitir que esse trabalho seja menosprezado, ignorado, diminuído, invisibilizado, visto que exercido em condições de mútua dependência e colaboração, além de indispensável à própria subsistência e de

sua família, portanto, nos precisos termos da previsão contida no § 1º do art. 11 da Lei n. 8.213/1991[23].

Nesse diapasão, a falsa intelecção de que o trabalho doméstico desempenhado pela mulher no meio rural é reprodutivo e não produtivo configura, iniludivelmente, discriminação em razão do gênero, o que deve ser superado pelo operador do direito, consoante adverte a Cartilha AJUFE Mulheres:

> Nesse contexto, a desvalorização do trabalho doméstico e adjacente ao domicílio contraria o conceito de regime de economia familiar, conforme previsto no art. 11, § 1º da Lei n. 8.213/91, que pressupõe o trabalho dos membros da família como indispensável à própria subsistência, exercido em condições de mútua dependência e colaboração.
>
> [...].
>
> Se o trabalho em regime de economia familiar exige mútua dependência e colaboração, uma interpretação comprometida com a perspectiva de gênero precisa reconhecer que, enquanto a mulher trabalha nas tarefas da horta, do quintal, de limpeza, de preparo dos alimentos, de cuidado das crianças e de transformação artesanal de produtos alimentícios para consumo dos membros da família, ela contribui com seu trabalho para a subsistência de todo o grupo familiar[24].

Outra grande dificuldade que aflige a mulher rurícola, na arena do processo previdenciário, diz respeito à produção de prova documental[25].

A Lei n. 8.213/1991, por seu art. 106; o Decreto n. 3.048/1999, por meio do art. 19-D, § 11; e, por fim, a Instrução Normativa INSS/PRES n. 128/2022, via art. 116, contemplam róis exemplificativos de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade do segurado especial. No entanto, apesar da previsão de todas essas plêiades de documentos previstas nos referidos diplomas normativos, a necessidade de instruir o processo com início de prova material tem representado uma verdadeira via-crúcis para as mulheres.

A dedicação às lidas domésticas, a excessiva informalidade que vigora nos negócios jurídicos entabulados no meio rural e o baixo grau de instrução (analfabetismo) têm sido apontados como os principais fatores que impedem a reunião de um cabedal documental mínimo (prova indiciária), apto a revelar o exercício da atividade campestre por parte das mulheres.

A violência documental amargada pelas rurícolas não passou despercebida aos olhos de Jeane Berwanger e Josélia Queiroga, que se pronunciaram nos seguintes termos:

> O drama continua com a dificuldade de comprovação de sua qualidade de segurada especial, posto que muitos documentos como certidão de casamento, título eleitoral e certidão de nascimento dos filhos costumam informar que elas são "do lar" ou "doméstica"[26].

A informalidade que grassa nos negócios jurídicos no ambiente rural é causa que obstaculiza o trabalhador, seja homem ou mulher, de reunir documentos comprobatórios da sua condição de segurado especial, no entanto essa barreira se apresenta em maior dimensão perante as trabalhadoras rurais, visto que quando esporadicamente tais negócios são instrumentalizados perfazem-se em nome do homem, na condição de representante do grupo familiar. Sob esse flanco, uma forma de

superar esse obstáculo consiste em admitir a prova em nome dos genitores ou do cônjuge, consoante se infere do seguinte julgado do STJ:

> EMENTA: AÇÃO RESCISÓRIA. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. RURÍCOLA. ERRO DE FATO. DECLARAÇÕES DE PARTICULARES. CERTIDÕES EMITIDAS PELO INCRA. DOCUMENTO NOVO. CERTIDÃO DE CASAMENTO. SOLUÇÃO *PRO MISERO*. INÍCIO DE PROVA MATERIAL CORROBORADO POR PROVA TESTEMUNHAL. PEDIDO PROCEDENTE.
>
> [...].
>
> 3. Não havendo nenhuma irregularidade aparente ou tampouco alegação de falsidade, pelo INSS, quanto às certidões que atestam que o cônjuge da autora vivia e produzia em um pequeno módulo rural, tais documentos servem de início suficiente de prova documental, sobretudo porque sobre eles pesa a presunção de veracidade do ato administrativo.
>
> **4. A certidão de casamento juntada a título de "documento novo", que atesta a condição de lavrador do cônjuge da segurada, constitui início razoável de prova documental, para fins de comprovação de tempo de serviço.** ***Deve se ter em mente que a condição de rurícola da mulher funciona como extensão da qualidade de segurado especial do marido. Se o marido desempenhava trabalho no meio rural, em regime de economia domiciliar, há a presunção de que a mulher também o fez, em razão das características da atividade – trabalho em família, em prol de sua subsistência.***
>
> 5. Diante da prova testemunhal favorável e não pairando mais discussões de que há início suficiente de prova material a corroborar o trabalho como rural, a autora se classifica como segurada especial, protegida pela lei de benefícios da previdência social – art. 11, inciso VII, da Lei 8.213/91.
>
> 6. Ação rescisória julgada procedente (STJ, 3ª Seção, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, unânime, j. em 28.10.2009, *DJe* de 20.11.2009) (grifado).

Idêntica intelecção encontra-se cunhada no enunciado n. 6 de Súmula da TNU:

> A certidão de casamento ou outro documento idôneo que evidencie a condição de trabalhador rural do cônjuge constitui início razoável de prova material da atividade rurícola[27].

Em vista do exposto, na complexa tarefa de produção da prova da qualidade de segurada especial, os órgãos julgadores devem expressar sensibilidade ao fato de o manancial probatório documental proeminentemente encontrar-se em nome do esposo/companheiro.

Outra questão que tem repercutido negativamente no patrimônio jurídico-previdenciário das seguradas especiais, em razão do intenso viés discriminatório de gênero, exsurge nas ações que veiculam pedido de concessão de benefício por incapacidade (aposentadoria por incapacidade permanente ou auxílio por incapacidade temporária).

Tem-se mostrado postura corriqueira a prolação de sentenças de improcedência respaldadas em laudos periciais que, à luz da compreensão de que a mulher rural desempenha suas atividades no espaço doméstico, encaminha conclusão no sentido da inexistência de incapacidade laborativa. Acerca dessa constatação, Ana Cláudia Milani e Alberto Bastos pronunciam-se:

> Inobstante, quando os olhares se voltam para a esfera dos benefícios por incapacidade, não é incomum que as autoridades responsáveis pela aplicação do Direito Previdenciário outorguem às atividades das donas de casa tratamento distinto daquele que costuma ser dispensado para os demais tipos de profissão. Com esteio na crença de que, por ser desempenhado no âmbito da residência, *o labor das donas de casa seria menos extenuante do que aquele conduzido pelos segurados que trabalham em profissões ordinárias,* os funcionários do INSS, os médicos que atuam como peritos junto ao Poder Judiciário e os magistrados apresentam uma grande propensão a negar o reconhecimento da incapacidade laborativa[28].

Refutável deve ser a compreensão cristalizada no sentido de que, em razão da atividade se desenvolver no ambiente doméstico, a mulher rural não apresenta incapacidade laborativa. Inconcebível entender que apenas as atividades de produção social, a exemplo do cultivo e pastoreio, sejam aptas a caracterizar a incapacidade laborativa, visto representar verdadeiro ato atentatório ao cânon preconizador da igualdade de gênero.

De efeito, para colmatar essa fissura ao indigitado princípio constitucional, a Cartilha AJUFE Mulheres sugere o seguinte:

> Há a necessidade, portanto, de que o Poder Judiciário seja sensível a essa circunstância, perquirindo se a capacidade aferida mediante prova pericial se restringe ao âmbito das atividades de reprodução social. Caso assim o seja, de maneira que a mulher persista incapaz para atividades no âmbito da produção social (mercado de trabalho), é fundamental o reconhecimento quanto à sua incapacidade, uma vez o conceito de realização laboral da mulher não poder ser restringido ao círculo de atividades domésticas[29].

Outra questão que deve ser superada diz respeito à compreensão de que o trabalho prestado pela mulher rurícola seja, de forma majoritária, atividade diretamente na roça. Essa compreensão, sem sombra alguma de dúvida, deve ser extirpada, haja vista que carente de mínimo respaldo legal.

Nesse ínterim, salutar trazer à baila algumas orientações condensadas na Cartilha AJUFE Mulheres, para o julgamento de lides previden-ciárias através de lentes de gênero no processo previdenciário:

> 1. As julgadoras e julgadores de processos previdenciários não podem ignorar, quando da valoração da prova, a divisão sexual do trabalho por força da qual cabe, nos núcleos familiares, prioritariamente às mulheres a tarefa dos cuidados e afazeres domésticos;
>
> 2. Devem ser admitidas provas para além do rol taxativo do art. 106 da Lei n. 8.213/91, incluindo vídeos e fotografias que possam provar a qualidade de segurada especial de uma trabalhadora rurícola;
>
> 3. Importa que os questionamentos em audiência sejam claros os bastante para que a segurada não se qualifique como alguém que não contribui com a dinâmica familiar no campo por ser "do lar", evitando-se perguntas sobre se ela "trabalha com enxada", "faz roçado" ou "trabalha pesado", dentre outras;
>
> 4. É necessário que haja uma interpretação do art. 11 da Lei n. 8.213/1991 harmônica com a Constituição Federal, de modo a não se excluir as seguradas mulheres, por entender que elas não trabalham "diretamente" com as atividades rurais, ao executarem tarefas domésticas em prol do grupo familiar;
>
> 5. Não existe hierarquia entre provas que podem ser admitidas no processo judicial, não havendo prevalência entre certidão de casamento ou evidências baseadas na família patriarcal em relação às demais modalidades de documento que podem ser utilizados por seguradas solteiras;
>
> 6. Na análise da documentação relativa às seguradas especiais solteiras deve ser considerada a sua dificuldade para figurar em títulos de propriedade, devendo ser especialmente valorada a documentação havida em nome de terceiros, caso harmônica com o depoimento e demais elementos de prova;
>
> 7. As julgadoras e julgadores, ao examinarem laudos atinentes a processos de benefícios por incapacidade, devem rechaçar conclusões que sugiram as atividades domésticas como improdutivas, inclusive quando se posicionam pela ausência de incapacidade supondo, implícita ou explicitamente, que essas tarefas não demandam esforço físico;
>
> 8. Ao empreender a análise de provas documentais relativas à carência de trabalhadores urbanos e rurais, as magistradas e magistrados devem sopesar a dificuldade histórica e estrutural das mulheres negras para constituir vínculos de trabalhos formais, podendo-se conferir especial valor, nesses casos, à prova testemunhal e CTPS, em detrimento dos registros oficiais existentes junto ao INSS;
>
> 9. As julgadoras e julgadores devem considerar estudos que apontam as trabalhadoras rurais como responsáveis por inúmeros lares e agentes que empregam o seu rendimento prioritariamente para o sustento das famílias e não em gastos pessoais. Assim, a realização de atividades precárias e "bicos" (manicure, diarista etc.)

necessários à subsistência não deve ser circunstância que, por si só, afasta a qualidade de segurada especial das mulheres;

10. A massividade da judicialização da previdência deve ser compreendida como elemento que favorece a utilização de categorias e estereótipos nas audiências e decisões judiciais, os quais são conformados por vieses de raça e gênero. No intuito de alcançar uma jurisdição qualitativa, também no âmbito previdenciário, devem ser priorizadas soluções coletivas e estruturais para demandas repetitivas, seja através de ações com tal viés, seja através da atividade dos Centros de Inteligência da Justiça Federal[30].

Por fim, à luz da metodologia do julgamento por meio das lentes de gênero, nutrimos esperança no sentido de que o processo judicial previdenciário possa servir de cenário para outorga da tutela jurisdicional isenta de todas as formas de discriminação (CF, art. 3º, IV) e em perfeita sintonia com o princípio da igualdade (CF, art. 5º, *caput* e inc. I).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto, inferimos que a utilização técnica de julgamento com perspectiva de gênero, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça e de aplicação obrigatória por força da Resolução n. 492/2023, visa à superação dos percalços que impedem a percepção de uma igual dignidade entre mulheres e homens. Para tanto, o Protocolo é uma espécie de guia dirigido às juízas e aos juízes a fim de que, no julgamento de casos concretos, evoluam em busca da efetivação da igualdade substantiva.

Nesse propósito, é fundamental que o intérprete esteja atendo às desigualdades e assimetrias a que estão expostas as mulheres em razão da atribuição majoritária a elas do trabalho reprodutivo e da invisibilidade desse labor como se não fosse produtivo, o que gera discriminação em razão do gênero.

Enfim, o verdadeiro intento do emprego do método do julgamento através das lentes de gênero é aprimorar a prestação jurisdicional nas demandas envolvendo mulheres, exigindo do Poder Judiciário o reconhecimento da existência de desigualdades estruturais e, por consequência, a busca pela não reprodução nos seus julgados (sentenças/acórdãos) de estereótipos que dimanam desigualdade.

REFERÊNCIAS

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; QUEIROGA, Josélia Moreira de. Violência documental contra mulheres rurais: uma análise sobre a comprovação da condição de segurada especial à luz da perspectiva de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024.

BORGUEZI, Anelise. Lawfare *de gênero:* direito como arma de guerra. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-set-06/anelise-borguezi-lawfare-genero-direito-arma-guerra/. Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília. Presidência da República. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. *Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999.* Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. *Instrução Normativa INSS/PRES n. 128, de 28 de março de 2022.* Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=429426. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.* Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.107.* Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, unânime, j. 23.05.2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=540018&ori=1. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação Cível n. 0000405-79.2019.8.17.3410,* 5ª Turma, Rel. Des. Federal Cibele Guedes da Fonseca, j. 11.03.2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. *Súmula n. 6.* Disponível em: https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php. Acesso em: 15 maio 2024.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. I Jornada de Direito da Seguridade Social. *Enunciado n. 47.* Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022.* Recomenda a adoção do "Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero" no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original180637202202176 20e8ead8fae2.pdf. Acesso em: 15 maio de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 492, de 17 de março de 2023.* Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf. Acesso em: 15 maio de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.* Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença de 7 de setembro de 2021 do caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil.* Redigida em San José, Costa Rica. Tradução em português. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf. Acesso em: 17 maio de 2024.

HONNICKE, Catiucia Alves Hessler. *Violência processual e julgamentos sob a perspectiva de gênero.* Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/violencia-processual-e-julgamentos-sob-a-perspectiva-de-genero/2170823772. Acesso em: 24 maio 2024.

LADENTHIN, Adriane Bramante de C. A transversalização da igualdade de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024.

MOREIRA, Jean Soares. O fenótipo do segurado especial, à luz da jurisprudência. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, Lex Magister/IBDP, ano XIII, n. 77, out./nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030.* Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

PASSOS, Fabio Luiz dos. A desigualdade de gênero (causada pela/refletida na) Previdência Social. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fabio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024.

PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido. Mecanismos compensatórios em benefícios programados para correção de distorções de gênero na previdência social: uma experiência a partir do direito estrangeiro. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024.

SILVA, Ana Cláudia Milani e; BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Entre redistribuição e reconhecimento: perspectivas feministas sobre o direito previdenciário. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024.

WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com perspectiva de gênero:* um guia para o direito previdenciário. Ribeirão Preto: Migalhas, 2020. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/pdf/CARTILHA_-_JULGAMENTO_COM_PERSPECTIVA_DE_GÊNERO_2020.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

---

* Professor convidado de Direito Previdenciário em cursos de Pós-Graduação. Mestre em Direito pela Universidad Del País Vasco (UPV-ESP). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do Conselho Editorial da *Revista Brasileira de Direito Previdenciário* (IBDP – Ed. Magister). Ex-Diretor Adjunto Científico do IBDP. Autor/coautor de artigos em matéria previdenciária. Assessor Judiciário da Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Grande

do Norte (SJRN). Androcentrismo é a prática, consciente ou não, de colocar um ponto de vista masculino no centro de sua visão de mundo, cultura e história, marginalizando culturalmente a feminilidade. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Androcentrismo. Acesso em: 17 maio 2024.

1 "Mulher negra é objeto de tripla discriminação, pois além do gênero, há o racismo e o sexismo amplificando a opressão revelada nos indicadores de pesquisas quando se encontram em condições de vulnerabilidades" (LADENTHIN, Adriane Bramante de C. A transversalização da igualdade de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 71).

2 Inúmeras mulheres sequer têm a chance de angariarem recursos por meio do trabalho remunerado porque seus companheiros, imersos no ideário da divisão sexista do trabalho, coagem-nas a permanecer no exercício de atividades reprodutivas com base na crença de que "os lares em que 'o homem é a cabeça do casal' são apropriados", ao passo que "aqueles em que 'a mulher é a cabeça do casal' não o são" (SILVA, Ana Cláudia Milani e; BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Entre redistribuição e reconhecimento: perspectivas feministas sobre o direito previdenciário. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (orgs.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 128).

3 WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com perspectiva de gênero:* um guia para o direito previdenciário. Ribeirão Preto: Migalhas, 2020. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/pdf/CARTILHA_-_JULGAMENTO_COM_PERSPECTIVA_DE_GÊNERO_2020.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

4 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

5 Internalizada em 1995, por meio do Decreto Legislativo n. 107, de 31.08.1995, regulamentada pelo Decreto n. 1.973, de 01.08.1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

6 Márcia Barbosa de Souza, jovem negra, pobre e periférica do município de Cajazeiras/PB, foi assassinada, em junho de 1998, pelo então deputado estadual paraibano Aécio Pereira de Lima. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/falcao-marcia-barbosa-souza-outros-vs-brasil/. Acesso em: 22 maio 2023.

7 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença de 7 de setembro de 2021 do caso Barbosa de Souza e outros vs. Brasil.* Redigida em San José, Costa Rica. Tradução em português. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf. Acesso em: 17 maio 2023.

8 *Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.* 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte; 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos; 5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas; 5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais; 5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública; 5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão; 5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais; 5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres 5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.

9 Agenda 2030 da ONU. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

10 "O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, que é inconstitucional a prática de questionar a vida sexual ou o modo de vida da vítima na apuração e no julgamento de crimes de violência contra mulheres. Caso isso ocorra, o processo deve ser anulado. O entendimento é de que perguntas desse tipo perpetuam a discriminação e a violência de gênero e vitimiza duplamente a mulher, especialmente as que sofreram agressões sexuais. De acordo com a decisão, o juiz responsável que não impedir essa prática durante a investigação pode ser responsabilizado

administrativa e penalmente. O magistrado também não pode levar em conta a vida sexual da vítima no momento em que fixar a pena do agressor. O Plenário também ampliou o entendimento para alcançar todos os crimes envolvendo violência contra a mulher, e não somente casos de agressões sexuais" (STF, Pleno, ADPF n. 1.107, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, unânime, j. 23.05.2024). Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=540018&ori=1. Acesso em: 26 maio 2024.

11 Além de conceitos preconcebidos pelo julgador, a discriminação, por vezes, encontra-se na própria legislação. Fabio dos Passos chama a atenção para o fato de que até mesmo a CF, a despeito de preconizar a igualdade entre homens e mulheres,

carrega preceitos de uma sociedade desigual, ao conferir proeminência aos papéis masculinos nas relações sociais e familiares. Para tanto, mencionando o inciso IV do art. 7º, pontua: "A concepção de uma garantia de salário mínimo capaz de atender as necessidades de uma família (com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social), e não apenas do trabalhador, constitui o que é denominado de *salário familiar,* e parte do pressuposto de todo o conjunto; ou seja, que um dos integrantes do grupo familiar é o *mantenedor,* enquanto os demais são dependentes dele" (PASSOS, Fabio Luiz dos. A desigualdade de gênero (causada pela/refletida na) Previdência Social. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fabio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 105).

12 HONNICKE, Catiucia Alves Hessler. Violência processual e julgamentos sob a perspectiva de gênero. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/violencia-processual-e-julgamentos-sob-a-perspectiva-de-genero/2170823772. Acesso em: 24 maio 2024.

13 O CNJ, por meio da Resolução n. 255, de 04.09.2018, institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2126142024012265aedd76beaf6.pdf. Acesso em: 19 maio 2024.

14 BORGUEZI, Anelise. Lawfare *de gênero*: direito como arma de guerra. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-set-06/anelise-borguezi-lawfare-genero-direito-arma-guerra/. Acesso em: 24 maio 2024.

15 LADENTHIN, Adriane Bramante de C. A transversalização da Igualdade de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 88-89.

16 Lei n. 14.611/2023 – igualdade salarial; Lei n. 14.245/2021 – coíbe a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas (Lei Mariana Ferrer); Lei n. 14.237/2021 – auxílio-gás (concessão preferencial às famílias com mulheres vítimas de violência doméstica que estejam sob o monitoramento de medidas protetivas de urgência); Lei n. 14.232/2021 – Institui a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO); Lei n. 14.214/2021 – Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; Lei n. 14.192/2001 – Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; Lei n. 14.188/2021 – Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica; Lei n. 14.164/2021 – Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher; Lei n. 14.149/2021 – Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar; Lei n. 14.132/2021 – Institui o crime de perseguição (*stalking*); Lei n. 13.902/2019 – Dispõe sobre a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras; Lei n. 13.871/2019 – Dispõe sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados

pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar; Lei n. 13.421/2017 – Dispõe sobre a criação da Semana Nacional pela Não Violência contra a Mulher e dá outras providências (PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido. Mecanismos compensatórios em benefícios programados para correção de distorções de gênero na previdência social: uma experiência a partir do direito estrangeiro. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 274-275).

17 CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. I Jornada de Direito da Seguridade Social. *Enunciado n. 47.* Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2023.

18 Conselho Nacional de Justiça. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.* Brasília, 2021. p. 30. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 24 maio 2024.

19 *Ibidem*, p. 14 e 43.

20 MOREIRA, Jean Soares. O fenótipo do segurado especial, à luz da jurisprudência. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, Lex Magister/IBDP, ano XIII, n. 77, out./nov. 2023, p. 99-100.

21 BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; QUEIROGA, Josélia Moreira de. Violência documental contra mulheres rurais: uma análise sobre a comprovação da condição de segurada especial à luz da perspectiva de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 147.

22 LADENTHIN, Adriane Bramante de C. A transversalização da Igualdade de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 82.

23 Lei n. 8.213/1991, art. 11, § 1º "Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes".

24 WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com perspectiva de gênero*: um guia para o direito previdenciário. Ribeirão Preto: Migalhas, 2020. p. 72 e 74-75. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/pdf/-CARTILHA_-_JULGAMENTO_COM_PERSPECTIVA_DE_GÊNERO_2020.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

25 EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. SEGURADA ESPECIAL. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO. RESOLUÇÃO N. 492 DO CNJ. COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE AGRÍCOLA DURANTE O PERÍODO ALEGADO. INÍCIO DE PROVA DOCUMENTAL. PROVA TESTEMUNHAL. REQUISITOS ATENDIDOS. [...]. 11. Em consonância com a Resolução 492 do CNJ, de 17 de março de 2023, que trata sobre o "Protocolo para

Julgamento com Perspectiva de Gênero", **cumpre salientar as dificuldades enfrentadas pela mulher residente no interior do Nordeste brasileiro para coligir documentos que comprovem o exercício de atividade rural.** Mesmo assim, a parte autora conseguiu trazer documentos em seu nome pessoal, e em períodos que atendem à exigência legal. 12. Manutenção da sentença quanto ao direito ao benefício de aposentadoria rural por idade rural. [...]. 14. Apelação desprovida (TRF5, 5ª Turma, AC n. 0000405-79.2019.8.17.3410, Rel. Des. Federal CIBELE GUEDES DA FONSECA, j. em 11.03.2024) (grifado).

26 BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; QUEIROGA, Josélia Moreira de. Violência documental contra mulheres rurais: uma análise sobre a comprovação da condição de segurada especial à luz da perspectiva de gênero. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 159.

27 BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. *Súmula n. 6*. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php. Acesso em: 15 maio 2024.

28 SILVA, Ana Cláudia Milani e; BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Entre redistribuição e reconhecimento: perspectivas feministas sobre o direito previdenciário. *In:* HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira de; PASSOS, Fábio Luiz dos (org.). *Gênero e Previdência.* Curitiba: Alteridade, 2024. p. 138.

29 WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com perspectiva de gênero:* um guia para o direito previdenciário. Ribeirão Preto: Migalhas, 2020. p. 134. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/pdf/CARTILHA_-_JULGAMENTO_COM_PERSPECTIVA_DE_GÊNERO_2020.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

30 WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com perspectiva de gênero:* um guia para o direito previdenciário. Ribeirão Preto: Migalhas, 2020. p. 143-145. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/images/pdf/CARTILHA_-_JULGAMENTO_COM_PERSPECTIVA_DE_GÊNERO_2020.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

12

A AVALIAÇÃO DE DEFICIÊNCIA PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS E ATUAIS DESAFIOS

João Marcelino Soares[*]
Maria Inês dos Santos[**]

1. INTRODUÇÃO

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 determina que "todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos" e que "todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação". Nesse prisma, a Constituição da República impõe a promoção do "bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Em âmbito internacional, a proteção da pessoa com deficiência foi paulatinamente sendo construída, podendo ser encontrada: i) na Declaração dos Direitos de Pessoas com Deficiência Mental (Resolução da ONU n. 2.856/71); ii) na Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências (*sic*) – Resolução n. 30/84 de 1975 da ONU; iii) na Declaração de Salamanca Sobre Princípios, Política e Prática em Educação Especial; iv) na Declaração de Washington sobre Movimento de Vida Independente e dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (*sic*); v) na Declaração Internacional de Montreal Sobre Inclusão; vi) na Declaração de Madri de 2002; vii) na Declaração de Caracas de 2002; viii) e na Declaração de Sapporo de 2002.

Cita-se, ainda, o Decreto n. 3.956/2001, que internalizou a Convenção Interamericana Para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (*sic*). Em seu art. 1º, prevê-se que deficiência significa "uma restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social". Percebe-se, aqui, ainda que incipiente, o início de um conceito preocupado com os reflexos sociais da restrição biológica do sujeito.

Especificamente no âmbito laboral, a Convenção n. 159 da OIT, internalizada pelo Decreto n. 129/1991, dispõe sobre a habilitação e reabilitação profissional das pessoas com deficiência, entendendo estas como "todas as pessoas cujas possibilidades de obter e conservar um emprego adequado e de progredir no mesmo fiquem substancialmente reduzidas devido a uma deficiência de caráter físico ou mental devidamente comprovada".

Em âmbito nacional, o art. 37, VIII, da Constituição Federal prevê a reserva de vagas para cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência. Já o art. 208, V, da

CF/88 prevê o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, em consonância com o art. 227, § 1º, II, que prevê a assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem com a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação[1].

Nesse particular, o art. 203, IV, da CF/88 prevê a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, independentemente de contribuição. E, em seu art. 7º, XXX, a Constituição Cidadã proíbe qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência. Sua inclusão no mercado de trabalho encontra política de inserção no art. 93 da Lei n. 8.213/1991, que estabelece, para empresas com mais de 100 empregados, uma cota de 2 a 5% de ocupações para beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência.

Inobstante as várias disposições protetivas às pessoas com deficiência acima citadas, o grande avanço no mundo e no Brasil ocorreu com o advento da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), assinada em Nova York em 30.03.2007, aprovada no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 186, de 09.07.2008, e internalizada pelo Presidente da República por intermédio do Decreto n. 6.949, de 25.08.2009.

Isso porque tal convenção foi a primeira a passar pelo crivo do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, sendo internalizada no ordenamento jurídico pátrio como se fosse a própria manifestação do Poder Constituinte Reformador. Isso significa que a Convenção de Nova York se integrou à Constituição da República como uma emenda constitucional (bloco de constitucionalidade). Apesar de não constar no texto da CF/88, ela é *formalmente* e *materialmente* constitucional, eis que observou os requisitos formais de aprovação e possui conteúdo constitucional, relativo aos direitos fundamentais da pessoa com deficiência[2].

Logo, hoje existe um conceito constitucional de deficiência: "impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas".

Tal conceito parte de uma análise multidisciplinar da deficiência, verificando-se não apenas os aspectos biológicos da pessoa, mas, principalmente, como ela interage socialmente com suas limitações, de acordo com um novo panorama estabelecido pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), conforme adiante detalhado.

No corrente ano a promulgação no Brasil da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência completou 15 anos (Decreto n. 6.949/2009). E a previsão para a criação de um modelo único de avaliação de deficiência, com formato

multiprofissional e interdisciplinar, completará dez anos em 2025 (art. 2º, § 2º, da Lei n. 13.146/2015).

Mas, ainda que transcorridos todo esse tempo, ainda não temos no Brasil um modelo único de avaliação de deficiência que exige o Estatuto da Pessoa com Deficiência: um modelo científico a ser aplicado em todas as situações em que a identificação de deficiência seja pressuposto para e exercício de direitos, com uma avaliação multiprofissional e interdisciplinar.

Em vigor, o que temos são instrumentos provisórios: de um lado, a Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MOG/AGU n. 1, de 27.01.2014, que trouxe o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBr-A); de outro, a Portaria Conjunta MDS/INSS 2, de 30.03.2015.

É justamente essa dicotomia que o presente estudo aborda, com o apontamento técnico de cada uma das metodologias vigentes, a comparação dos instrumentais e a defesa pela urgente unificação metodológica.

2. CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE FUNCIONALIDADE, INCAPACIDADE E SAÚDE (CIF)

A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) é um estudo feito pela OMS (Organização Mundial da Saúde) e aprovado em 2001, na 54ª Assembleia Mundial de Saúde, em substituição à antiga Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens, cuja versão em português foi publicada em 1989.

Partindo de um novo paradigma, em abandono ao ultrapassado método biomédico, a CIF leva em consideração vários fatores para a identificação de uma pessoa com deficiência. Entende-se que as *funções mentais*[3] e as *estruturas do corpo*[4] não são suficientes para a identificação de uma deficiência. É preciso, além disso, verificar os chamados *fatores contextuais*, divididos em:

a) Fatores pessoais – "são o histórico particular da vida e do estilo de vida de um indivíduo e englobam as características do indivíduo [...]. Esses fatores podem incluir o sexo, raça, idade, outros estados de saúde, condição física, estilo de vida, hábitos, educação recebida, diferentes maneiras de enfrentar problemas, antecedentes sociais, nível de instrução, profissão, experiência passada e presente, (eventos na vida passada e na atual), padrão geral de comportamento, caráter, características psicológicas individuais e outras características, todas ou algumas das quais podem desempenhar um papel na incapacidade em qualquer nível".

b) Fatores ambientais – que, por seu turno, são subdivididos em um nível individual e um nível social:

- Os fatores ambientais individuais são aqueles verificados "no ambiente imediato do indivíduo, englobando espaços como o domicílio, o local de trabalho e a escola. Este nível inclui as características físicas e materiais do ambiente em que o indivíduo se encontra, bem como o contato direto com outros indivíduos, tais como, família, conhecidos, colegas e estranhos".

- Já os fatores ambientais sociais são as "estruturas sociais formais e informais, serviços e regras de conduta ou sistemas na comunidade ou cultura que têm um impacto sobre os indivíduos. Este nível inclui organizações e serviços relacionados com o trabalho, com atividades na comunidade, com organismos governamentais, serviços de comunicação e de transporte e redes sociais informais, bem como, leis, regulamentos, regras formais e informais, atitudes e ideologias".

A identificação da deficiência, assim, está muito além da verificação da incorreta funcionalidade do corpo ou da mente. É preciso conjugar tal restrição biológica com a maneira como isso é sentido pela pessoa no contexto social em que ela vive.

Logo, a constatação da deficiência precisa de uma verificação multidisciplinar. É preciso uma análise médico-pericial para identificar a existência de "impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial". Por outro lado, também é necessária uma avaliação social para verificar se esses impedimentos podem obstruir participação plena e efetiva do indivíduo na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

É justamente esse método biopsicossocial que fundamentou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), internalizada no ordenamento jurídico pátrio com força de emenda constitucional, por força do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Nesta toada, o art. 2º da Lei n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) prevê a necessidade da criação de um instrumental único para identificação de deficiência, com avaliação multiprofissional e interdisciplinar, fundado no método biopsicossocial.

> Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
>
> § 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:
>
> I – os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
>
> II – os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
>
> III – a limitação no desempenho de atividades; e
>
> IV – a restrição de participação.
>
> § 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.
>
> § 3º O exame médico-pericial componente da avaliação biopsicossocial da deficiência de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizado com o uso de tecnologia de telemedicina ou por análise documental conforme situações e requisitos definidos em regulamento.

Ocorre que até o momento o § 2º do art. 2º da Lei n. 13.146/2015 não foi regulamentado no Brasil. Não temos no país um modelo científico único a ser aplicado em todas as situações em que a identificação de deficiência seja pressuposto para o exercício de direitos, com uma avaliação multiprofissional e interdisciplinar e baseada no método biopsicossocial.

3. INSTRUMENTAIS BRASILEIROS

O conceito de deficiência trazido pela Convenção de Nova York está absolutamente ancorado na CIF e em seu modelo biopsicossocial. Após a internalização da Convenção de Nova York e a consectária constitucionalização do conceito de deficiência no Brasil, toda a legislação infraconstitucional seguiu o mesmo modelo: a Lei n. 12.470/2011 alterou a Lei n. 8.742/93 (LOAS) e trouxe o conceito biopsicossocial para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC); a LC 142/2013 trouxe o novo conceito para a concessão de aposentadorias; o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) espraiou o conceito biopsicossocial para todas as áreas; a Lei n. 14.176/2021 se utilizou do mesmo conceito para fins de concessão do auxílio-inclusão.

Portanto, após a internalização da Convenção de Nova York em 2009 era imperioso que o Brasil adotasse um modelo brasileiro para a identificação de deficiências, com base nas diretrizes da CIF, com a conjugação do elemento biológico e social.

Assim, nos anos de 2010 a 2012 houve um levantamento quantitativo e qualitativo para conhecer a realidade das pessoas com deficiência no país, por intermédio de grupo interministerial viabilizado pela Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, órgão da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Em uma primeira etapa buscou-se a coleta de insumos para um diagnóstico socioeconômico da realidade das pessoas com deficiência no Brasil. Dados qualitativos foram extraídos do INEP (do MEC), da RAIS (do MTE), além de dados levantados pelo IBGE em colaboração com os municípios. Colimou-se uma investigação sobre o mercado de trabalho formal das pessoas com deficiência e o acesso ao ensino básico e superior, além de verificar a gestão de políticas públicas no tocante à deficiência na esfera municipal.

Também houve uma pesquisa qualitativa com entrevistas e análises de grupos focais com pessoas com deficiência e cuidadores em âmbito nacional, no período entre 31 de maio e 22 de julho de 2011. Foram entrevistadas 214 pessoas, sendo 94 homens e 110 mulheres, distribuídas por região, tipo de deficiência e faixa etária.

A par disso, quantitativamente, o Censo Demográfico 2010 feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que 45.606.048 pessoas no Brasil tinham algum tipo de deficiência, o que correspondia a 23,9% do total da população recenseada na época.

Em 2018 houve alteração da metodologia utilizada, com base na aplicação da linha de corte adotada posteriormente pelo Grupo de Washington para Estatísticas sobre Pessoas com Deficiência (Washington Group on Disability Statistics – WG). E, nesse contexto, concluiu-se, que das 190.755.048 pessoas recenseadas na época, 12.748.663 eram pessoas com deficiência, ou 6,7% do total da população registrado pelo Censo Demográfico 2010[5]. Ano passado, o IBGE divulgou nova pesquisa na qual se estimou que a população com deficiência no Brasil é de 18,6 milhões de pessoas de 2 anos ou mais, o que corresponde a 8,9% da população dessa faixa etária[6].

Nesse contexto, deflagram-se estudos que deram origem à Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MOG/AGU n. 1, de 27.01.2014, que trouxe o Índice de Funcionalidade

Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBr-A); também, a Portaria Conjunta MDS/INSS 2, de 30.03.2015.

Mas esses instrumentos, abordados adiante, são provisórios. Até hoje o § 2º do art. 2º da Lei n. 13.146/2015 não foi regulamentado, e inexiste no Brasil uma metodologia única para identificação de deficiência, de maneira multiprofissional e multidisciplinar, com base no método biopsicossocial.

No governo anterior foi editado o Decreto n. 10.415/2020, que instituiu um grupo de trabalho interinstitucional para a criação de um Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência. Devido à pandemia da Covid-19, o prazo final do grupo de trabalho foi prorrogado para 21.09.2021 pelo Decreto n. 10.611/2021. Porém, com o fim do prazo o modelo final não foi aprovado.

No atual governo, foi editado o Decreto n. 11.487/2023 com a instituição de um novo grupo de trabalho interinstitucional para a criação e apresentação da nova metodologia, com um prazo de 360 dias para sua entrega, prorrogável por igual período. Conforme o art. 2º do referido decreto, compete ao atual grupo interministerial:

a) subsidiar a elaboração de proposta da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência e seu instrumento correlato, conforme o disposto no art. 2º da Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015;
b) propor os processos de implantação e de implementação da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência perante a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
c) avaliar e finalizar o Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBr-M), consideradas as especificidades do ato normativo da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência; e
c) planejar os processos de formação e de qualificação das equipes para aplicação da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência.

Hodiernamente, portanto, aguarda-se a criação de um novo e único instrumento metodológico para aplicação em várias áreas em que se necessita a identificação e gradação da deficiência.

Em vigor, o que temos é uma grande dicotomia de instrumentos provisórios: de um lado, a Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MOG/AGU n. 1, de 27.01.2014, que trouxe o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBr-A); de outro, a Portaria Conjunta MDS/INSS 2, de 30.03.2015.

3.1 Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBr-A)[2]

Em 2009, pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) criaram um modelo brasileiro de identificação de deficiência, com base nas diretrizes da CIF: o Índice de Funcionalidade Brasileira (IF-Br).

Em 2013 surgiu a Lei Complementar n. 142 e exigiu um instrumento metodológico para a identificação e gradação de deficiência para fins de aposentadorias. Com isso,

com base no IF-Br, criou-se o Índice de Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBr-A), através da Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP n. 1, de 27.01.2014.

Portanto, o IFBr-A surgiu especificamente para ser aplicado nas aposentadorias regidas pela Lei Complementar n. 142/2013. Trata-se do mesmo instrumental elaborado por especialistas da UFRJ, porém aplicado especificamente para fins de identificação de deficiência para fins de aposentadorias.

Em 2016 o IFBr-A foi validado pela Universidade de Brasília (UnB). Cuida-se de um instrumento de alto grau de cientificidade, elaborado após anos de pesquisas e com base nas diretrizes da CIF, estudo emitido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) após solicitação da Organização das Nações Unidas (ONU).

O IFBr-A é o modelo aplicado pelo INSS em todos os requerimentos de aposentadorias feitos desde a vigência da LC 142/2013 até o presente momento. Também é o instrumental metodológico que deve ser utilizado pelos regimes próprios de previdência, consoante o § 3º do art. 9º do Anexo V da Portaria MTP n. 1.467/2022.

> Art. 9º A avaliação da deficiência pelos órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será médica e funcional, por meio de perícia que fixará a data provável do início da defi-ciência e o seu grau, no correspondente período de filiação ao respectivo RPPS, e de exercício das suas atribuições na condição de segurado com deficiência.
>
> [...]
>
> § 3º Na avaliação mencionada neste artigo poderá ser adotado o instrumento aprovado por meio da Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP n. 1, de 27 de janeiro de 2014.

Tal instrumental também é e deve ser utilizado no Poder Judiciário, pois é o único modelo atualmente vigente e validado cientificamente que avalia a pessoa com deficiência do ponto de vista biopsicossocial, com base na CIF e com observância do conceito constitucional de deficiência internalizado pela Convenção de Nova York. Como exemplo, cito o seguinte aresto:

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. ALEGAÇÃO DO INSS DE NULIDADE DE LAUDO PERICIAL E AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS. NECESSIDADE DE NOVA PERÍCIA. ANULAÇÃO DE SENTENÇA.
>
> – Apelação interposta pelo INSS contra sentença de procedência que concedeu Aposentadoria por Tempo de Contribuição à Pessoa com Deficiência ao autor. – Entendimento jurisprudencial reforça a necessidade de laudos conjuntos, médico e funcional, conforme preconizado pela legislação pertinente.
>
> – Apelação do INSS parcialmente provida, para anular a sentença e determinar a devolução dos autos à instância inferior, para realização de perícias médica e social (ApCiv 5001910-25.2023.4.03.9999. Desembargador Federal CRISTINA NASCIMENTO DE MELO, TRF3 – 9ª Turma, DATA: 28/02/2024).

O próprio art. 4º do Decreto n. 10.410/2020 estendeu sua aplicação para todos os benefícios previdenciários e assistenciais que necessitam da comprovação de deficiência:

> Art. 4º Para fins de acesso a benefícios da pessoa com deficiência, até que seja aprovado o instrumento específico para a avaliação biopsicossocial da pessoa com deficiência, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, será utilizado o instrumento aprovado pela Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SRDH/MP n. 1, de 27 de janeiro de 2014.

E, por ser o único atualmente vigente e validado cientificamente que avalia a pessoa com deficiência do ponto de vista biopsicossocial, a utilização do IFBr-A em outras situações de exercícios de direitos já está sendo chancelada pelo Poder Judiciário. Por exemplo, para utilização em vagas de concursos públicos:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. VAGAS RESERVADAS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. DEFICIÊNCIA NÃO COMPROVADA. UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO IFBR-A. LEGALIDADE. RECURSO DESPROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.
>
> 1 – A análise da situação de deficiência, pelo critério do IFBr-A, se dá no contexto das atividades habituais desenvolvidas, identificando-se as barreiras externas e avaliando-se os domínios: sensorial, comunicação, mobilidade, cuidados pessoais, vida doméstica, educação, trabalho e vida econômica, socialização e vida comunitária.
>
> 2 – A atribuição de pontuação aos grupos de domínio se dá em conformidade com os níveis de dependência de terceiros: pontuação 25, quando o avaliado não realiza a atividade ou é totalmente dependente de terceiros para realizá-la; pontuação 50, quando realiza a atividade com o auxílio de terceiros, participando de alguma etapa da atividade; pontuação 75, quando realiza a atividade de forma adaptada, sendo necessário algum tipo de modificação ou realiza a atividade de forma diferente da habitual ou mais lentamente, registrando-se que o indivíduo deve ser independente para colocar a adaptação necessária para a atividade, não dependendo de terceiros para tal; pontuação 100, quando realiza a atividade de forma independente, sem nenhum tipo de adaptação ou modificação, na velocidade habitual e em segurança, sem nenhuma restrição ou limitação para realizar a atividade da maneira considerada normal para uma pessoa da mesma idade, cultura e educação.
>
> 3 – Ainda, deve ser considerado o grupo de indivíduos em situações de maior risco funcional para cada tipo de deficiência (auditiva; intelec-tual – cognitiva e/ou mental; motora e; visual), de forma a se determinar os domínios que terão mais peso para cada grupo de funcionalidade, definir questões emblemáticas e verificar a disponibilidade do auxílio de terceiros.
>
> 4 – Uma vez atribuídos e totalizados os pontos de cada atividade dos grupos de domínio, será fixada a natureza da deficiência. Sendo assim, trata-se de um critério de avaliação completo e contextualizado, não havendo óbice para a sua aplicação na seara de um concurso público para o cargo de juiz federal.
>
> 5 – Saliente-se como elemento de convicção, a conclusão do Juízo de 1º grau de que a afirmação do autor no sentido de que é absolutamente incoerente dentro de um concurso público, em relação a qual a digitação é fundamental para o exercício do cargo, considerar que um candidato que não possui o dedo médio de uma das mãos estará em pés de igualdade com os demais candidatos, ao ver deste juízo, não merece prosperar. Isto porque, em realidade, o exercício da magistratura pressupõe conhecimento jurídico, sendo certo que a digitação é apenas uma parte da execução do exercício das funções. Note-se que incumbe à comissão multidisciplinar avaliar o caso concreto do autor, e verificar, dentro de parâmetros objetivos, se deve ser considerado como portador de deficiência (ID 300320238 – processo originário).
>
> 6 – Ressalte-se, ainda, que atestados médicos, exames ou quaisquer outros documentos produzidos unilateralmente não possuem a aptidão, salvo se aberrante o parecer da comissão multidisciplinar, de afastar suas conclusões.
>
> 7 – Agravo de instrumento desprovido. Agravo interno prejudicado (5026733-87.2023.4.03.0000. Desembargador Federal CARLOS EDUARDO DELGADO, TRF3 – 3ª Turma, *DJEN* DATA: 13/12/2023).

Em termos gerais, o IFBr-A impõe que a avaliação deva ser feita primeiramente pela Medicina e, posteriormente, pelo Serviço Social, em avaliações separadas, cada qual com sua pontuação, que posteriormente são somadas com o resultado final sendo a soma de ambas as avaliações.

Essas pontuações são atribuídas em 41 atividades distribuídas em 7 domínios, em cada uma das avaliações. Elas são predefinidas em 25, 50, 75 ou 100 pontos e variam conforme a possibilidade de realização da atividade pelo periciando, o grau de dependência de terceiros, a velocidade e a forma da execução das atividades e a

necessidade de alteração do ambiente para realizá-las. Essa pontuação se chama Medida de Independência Funcional (MIF).

Mas a soma dos pontos das 41 atividades, feitas tanto pela Medicina como pelo Serviço Social, sofre influência de uma importante variável: Método Linguístico Fuzzy[8], que serve para contornar e uniformizar a pontuação de atividades nas situações de maior risco funcional para cada tipo de deficiência.

O Fuzzy é aplicado em quatro situações predefinidas e acarreta a diminuição da pontuação das atividades que compõe os chamados domínios sensíveis, com sua redução para a menor nota atribuída em cada um dos referidos domínios. O Método Fuzzy, assim, introduziu um fator qualitativo na análise, balanceando-se a pontuação com uma avaliação qualificada conforme o maior risco segundo o tipo de deficiência do avaliado, afastando-se, ao menos nos domínios mais relevantes para aquele tipo de deficiência, a mera análise quantitativa que ocorreria com a simples soma dos pontos.

A pontuação final será a soma das pontuações de cada domínio, aplicada pela medicina pericial e serviço social, observada a aplicação do modelo Fuzzy em cada uma das análises.

O resultado mínimo que pode ser obtido é de 2.050: 25 (pontuação mínima) multiplicado por 41 (número total de atividades em todos os domínios) vezes 2 (número de aplicadores – médico e assistente social). E, por seu turno, a pontuação total máxima é de 8.200: 100 (pontuação mínima) multiplicado por 41 (número total de atividades em todos os domínios) vezes 2 (número de aplicadores – médico e assistente social).

E a gradação da deficiência se faz conforme o número total de pontos obtidos, conforme a tabela a seguir:

GRAU DE DEFICIÊNCIA	PONTOS
Grave	Menor ou igual a **5.739**;
Moderada	Maior ou igual a **5.740** e Menor ou igual a **6.354**;
Leve	Maior ou igual a **6.355** e Menor ou igual a **7.584**.

Caso a pontuação seja igual ou maior que 7.585, ela é considerada insuficiente para a concessão do benefício. Para um detalhamento técnico aprofundado sobre a aplicação do IF-BrA em âmbito administrativo e judicial, em RGPS e RPPS, *vide* minha obra: *Manual da aposentadoria da pessoa com deficiência,* 2. ed. (2023), pela Alteridade Editora.

Posteriormente, o IF-BrA passou por aprimoramentos técnicos, com modificações no formulário, alterações no número de atividades a serem pontudas e um direcionamento conforme a idade do avaliado. Passou-se, então, a ser chamado de Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IF-BrM).

O IF-BrM passou por um extenso processo de validação científica em campo pela Universidade de Brasília (UnB), com aplicação em 57 municípios brasileiros, com a participação de 33 categorias profissionais e envolvimento de 1.360 profissionais de

diversas áreas. Um total de 8.795 pessoas foi avaliado por diferentes categorias profissionais em duas etapas, totalizando 17.590 avaliações.

Ao final dos testes, o IF-BrM foi totalmente validado em 2019 pela equipe da UnB, com posterior aprovação governamental, embora o método ainda não esteja vigente no Brasil. Trata-se do modelo científico mais completo e avançado feito no Brasil para identificação de deficiências sob a ótica biopsicossocial.

A Resolução n. 1, de 05.03.2020, do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) aprovou o "Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBr-M) como instrumento adequado de avaliação da deficiência a ser utilizado pelo Governo Brasileiro, conforme prevê o Parágrafo 2º do Artigo 2º da Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão)". É justamente o IFBr-M que deve servir de base central para a criação do modelo único de avaliação da deficiência.

Em suma, hoje o IFBr-A é o único instrumento em vigor que, após anos de pesquisa, foi validado cientificamente (UnB) e analisa a deficiência do ponto de vista biopsicossocial, com base na CIF e na Convenção de Nova York. E seu melhoramento, o IFBr-M, deve servir de base para a criação do modelo único consoante o art. 2º, III, do Decreto n. 11.487/2023.

3.2 Portaria Conjunta MDS/INSS 2, de 30.03.2015

De outro lado, temos em vigor no Brasil a Portaria Conjunta MDS/INSS 2, de 30.03.2015 (que substitui a Portaria Conjunta MDS/INSS 1, de 24 de maio de 2011), atualmente utilizada pelo INSS para análises de deficiência para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O instrumental previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 também foi construído com fundamento nas orientações da CIF; porém, não possui validação científica em campo por nenhuma universidade ou instituição científica do Brasil.

Foi criado entre 2005 e 2007 por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), constituído pela Portaria n. 1, de 15 de junho de 2005, formado na época pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) e do Ministério da Previdência Social (MPS) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O GTI, portanto, era composto por técnicos do MDS e do INSS, médicos, assistentes sociais e especialistas nas áreas de políticas públicas e atenção às pessoas com deficiência e teve por finalidade:

> [...] desenvolver estudos e pesquisas sobre classificação de deficiências e avaliação de incapacidades com vistas à proposição de parâmetros, procedimentos e instrumentos de avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) – Portaria MDS/MPS n. 001/05[9].

Além de não possuir validação científica, o instrumento previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 possui maior rigidez na identificação da deficiência. Ou seja: a identificação da deficiência pela Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 é mais rigorosa em comparação ao IF-BrA. Assim, se corretamente aplicados ambos os

instrumentais, é possível que hipoteticamente uma pessoa seja identificada com deficiência para fins aposentadoria (IF-BrA) mas não o seja para fins de BPC (Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015), como será adiante detalhado.

A Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 também exige participação da Medicina e do Serviço Social. Porém, ao contrário IFBr-A, primeiramente ocorre a avaliação social, depois a médica.

Em vez de pontuação das atividades, como é feito no IFBr-A, a metodologia prevista nesta portaria impõe a análise do grau de barreira em cada atividade, com o aumento desse grau representado numericamente de 0 a 5, da seguinte forma: 0 = nenhuma barreira (0 a 4%); 1 = barreira leve (5 a 24%); 2 = barreira moderada (25 a 49%); 3 = barreira grave (50 a 95%); 4 = barreira completa (96 a 100%).

No total, são 127 atividades analisadas, distribuídas em 28 domínios que, por sua vez, se dividem em 3 componentes:

a) Fatores Ambientais;
b) Funções e Estruturas do Corpo; e
c) Atividades e Participação.

O Serviço Social é responsável de forma exclusiva pela análise das atividades que compõem os domínios pertencentes ao componente "*Fatores Ambientais*". São eles:

a) Produtos e Tecnologia (e.1), que possui 7 atividades;
b) Condições de Habitabilidade e Mudanças Ambientais (e.2), que possui 2 atividades;
c) Apoio e Relacionamentos (e.3), que possui 5 atividades;
d) Atitudes (e.4), que possui 3 atividades;
e) Serviços, Sistemas e Políticas (e.5), que possui 13 atividades.

O Serviço Social também é responsável pela análise de 4 atividades que compõem os domínios pertencentes ao componente "*Atividades e Participação*":

a) Vida Doméstica (d.6), com 6 atividades;
b) Relações e Interações Interpessoais (d.7), com 9 atividades;
c) Áreas Principais da Vida (d.8), com 4 atividades;
d) Vida Comunitária, Social e Cívica (d.9), com 3 atividades.

Por seu turno, Medicina é responsável de forma exclusiva pela análise das atividades que compõem os domínios pertencentes ao componente "*Funções e Estruturas do Corpo*". São eles:

a) Funções Mentais;
b) Funções Sensoriais da Visão;
c) Funções Sensoriais da Audição;
d) Funções Sensoriais Adicionais e Dor;

e) Funções da Voz e da Fala;
f) Funções do Sistema Cardiovascular;
g) Funções do Sistema Hematológico;
h) Funções do Sistema Imunológico;
i) Funções do Sistema Respiratório;
j) Funções do Sistema Digestivo;
l) Funções do Sistema Metabólico e Endócrino;
m) Funções Geniturinárias e Reprodutivas;
n) Funções Neuromusculoesqueléticas e Relacionadas ao Movimento; e
o) Funções da Pele e Estruturas Relacionadas;

Após análise desses domínios, a Medicina também deve responder se:

a) Existem alterações na estrutura do corpo que configuram maiores limitações e restrições ao avaliado do que as alterações observadas em Funções do Corpo?
b) As alterações observadas em Função e/ou Estrutura do Corpo configuram prognóstico desfavorável?

Em caso de afirmativa a esses quesitos ocorre a elevação do qualificador final de componente "*Funções e Estruturas do Corpo*", de forma não cumulativa entre os dois quesitos (de N para L, de L para M, de M para G, de G para C e C permanece como C).

A Medicina também deve responder se os impedimentos do periciando produzem efeitos por mais de 2 anos. Em caso de resposta negativa, o benefício é indeferido independentemente do resultado das avaliações, tendo em vista o periciando não possuir impedimento de longo prazo[10].

A Medicina também é responsável pela análise de 5 atividades que compõem os domínios pertencentes ao componente "*Atividades e Participação*":

a) Aprendizagem e Aplicação de Conhecimento (d.1), com 9 atividades;
b) Tarefas e Demandas Gerais (d.2), com 2 atividades;
c) Comunicação (d.3), com 8 atividades;
d) Mobilidade (d.4), com 5 atividades;
e) Cuidado Pessoal (d.5), com 4 atividades;

Portanto, as atividades analisadas pela Medicina e pelo Serviço Social não são as mesmas, como ocorre no IFBr-A. Cada profissional possui atribuição para analisar as atividades que compõem os domínios de sua responsabilidade. E, conforme a idade do periciando, as atividades são adaptadas para a realidade etária. Por isso existe o formulário do Anexo I e do Anexo II, respectivamente para maiores e menores de 16 anos de idade.

Grosso modo, ocorre um cálculo matemático de média das análises das atividades que compõem cada um dos domínios, o que resulta no indicador daquele respectivo domínio (0, 1, 2, 3, 4 ou 5). Na sequência, ocorre um cálculo matemático de média das

análises dos domínios que compõem cada um dos componentes, o que resulta no qualificador final daquele respectivo componente (N = nenhuma barreira; L = barreira leve; M barreira moderada; G = barreira grave ou C = barreira completa).

Por fim, no Anexo IV da Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 consta a Tabela Conclusiva de Qualificadores (TCQ) com a combinação dos resultados em cada um dos três componentes e respectiva conclusão se há ou não o enquadramento como pessoa com deficiência para fins de BPC.

3.3 Análise comparativa dos instrumentais vigentes

Como visto, o IFBr-A é o único instrumento em vigor que, após anos de pesquisa, foi validado cientificamente (em 2016 pela UnB) e analisa a deficiência do ponto de vista biopsicossocial, com base na CIF e na Convenção de Nova York. E seu melhoramento, o IFBr-M, também possui validação campo (em 2019 pela UnB) e deve servir de base para a criação do modelo único consoante o art. 2º, III, do Decreto n. 11.487/2023.

Já o instrumental previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 foi construído por servidores do próprio Governo, em uma atua-ção interministerial. E, apesar de formulado com conceitos trazidos pela CIF, o método não possui nenhuma validação científica em campo por nenhuma universidade ou instituição científica do Brasil.

Em vez de pontuação das atividades, de forma objetiva, como é feito no IFBr-A, a metodologia prevista na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 impõe a análise do grau de barreira em cada atividade através de percentuais, o que dificulta sua aplicação pelo profissional. Na prática, a verificação do grau das barreiras é mais intuitiva do que objetiva.

Além disso, no IFBr-A as atividades a serem pontuadas pela Medicina e Serviço Social são as mesmas, com análise particularizada conforme a formação de cada profissional. Já na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 as atividades são diferentes, com domínios específicos das funções e estruturas do corpo a serem analisadas pela Medicina e que interferem no resultado, o que traz um viés de modelo biomédico. No IFBr-A, as funções e estruturas do corpo são apenas apontadas pelo profissional da medicina pericial, sem atribuição de notas.

Esta última consideração ficou evidente em um estudo publicado em 2021 pelo Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos Escola Nacional de Administração Pública (Enap), fundação pública vinculada ao Ministério da Economia:

> Analisando os dados vemos que os qualificadores apresentam efeitos médios diferentes dos planejados pela TCQ. Em média, o qualificador de "Fatores Ambientais" causa a concessão do benefício em 13.6% das avaliações selecionadas. O qualificador que mais afeta a concessão do benefício é o de "Atividades e Participação" (26.2%), o que ainda é próximo à proporção de avaliações onde o benefício é concedido graças a "Funções do Corpo" (22.3%).
>
> Explicamos esta divergência entre os resultados calculados na TCQ e nos dados descrevendo a distribuição das pontuações em qualificadores e mostrando que as combinações da TCQ "mais decisivas" são empiricamente mais relevantes. Sobretudo, esta discussão e descrição explicita uma possível inadequação entre as intenções e regras que acabam efetivamente aplicadas para a concessão do benefício pelo atual instrumento de avaliação da deficiência.

> Utilizando nossas primeiras estimativas, propomos uma medida de comparação da importância relativa entre os avaliadores social e médico no resultado final da avaliação. Seguindo esta medida calculada em nossos dados, um aumento completo na avaliação social está associado a 25.3 pontos percentuais a mais na probabilidade de concessão do BPC e um aumento completo na avaliação médica esta associado a de 36.9 pontos percentuais a mais na probabilidade de concessão do BPC. Esta divergência seria ainda maior utilizando apenas os resultados obtidos através da TCQ. **Estes resultados nos mostram que, apesar de o instrumento de avaliação do BPC ser multidisciplinar, a regra de concessão é mais dependente dos produtos da Avaliação Médica do que da Avaliação Social** (grifo nosso)[11].

Essa observação também consta no Relatório de Análise *Ex Ante* da Implantação do Sistema Unificado da Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, feito pelo próprio governo federal, também publicado em 2021:

> Assim, o estudo indica a possibilidade de um instrumento de avaliação da deficiência como o do BPC, que vem sendo aplicado há anos para caracterizar a deficiência a partir de uma abordagem biopsicossocial, **pode na verdade estar reforçando o modelo biomédico de avaliação, ao estabelecer peso maior do componente biomédico em detrimento dos demais aspectos contextuais, ambientais e pessoais, podendo implicar em descumprimento da legislação** (grifo nosso)[12].

Nesse viés, a Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 não respeitaria o próprio conceito constitucional de deficiência, que, baseado na CIF, exige análise por um método totalmente biopsicossocial, e não uma metodologia biomédica com traços sociais.

Isso deságua na questão mais importante deste estudo: o prejuízo causado para a população com deficiência gerado pela aplicação da Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 em detrimento do IFBr-A/IFBr-M e em total violação ao art. 4º do Decreto n. 10.410/2020. Isso porque a Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 é mais rigorosa na identificação de defi-ciência em comparação ao IFBr-A/IFBr-M.

Isso significa que uma pessoa pode ser seja identificada com deficiência pelo IFBr-A/IFBr-M; mas, pelos critérios da Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015, não ser elegível para concessão de um BPC por não ser considerada uma pessoa com deficiência. Trata-se de uma grande dicotomia e contradição atualmente existente nos direitos sociais das pessoas com deficiência no Brasil, haja vista que o conceito constitucional de deficiência para acesso ao BPC e demais benefícios é o mesmo.

Nesse sentido, um importante estudo de especialistas da Universidade de Marília (Unimar) e da Universidade de São Paulo (USP) está disponível no *site* no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania[13].

Nele, constatou-se cientificamente que a Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 é extremamente mais rigorosa que o IFBr-A/IFBr-M para a identificação de deficiência.

O estudo de campo ocorreu nos anos de 2020 e 2021, e participaram no total 84 assistentes sociais e 76 peritos médicos federais, distribuídos em cerca de 60 Agências da Previdência Social (APS) de todas as macrorregiões brasileiras. Eles avaliaram, respectivamente, 1.300 e 1.200 requerentes usando os dois instrumentos. E a conclusão foi surpreendente:

> Os resultados desta pesquisa indicam que a taxa de caracterização da deficiência do IFBr-M para os requerentes do BPC é muito superior à do instrumento atualmente adotado no reconhecimento àquele benefício: 94,9% contra 49,7% na amostra, ou seja, uma diferença de 45,3 pontos percentuais ou 91,1% em termos proporcionais.

> Mesmo descartando os casos de deficiência leve para o IFBr-M, a taxa de caracterização da deficiência continua bastante diferente: 62,5% contra os mesmos 49,7%.

Mas por que o INSS continua a utilizar a Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 até a futura criação do modelo único (que terá por base o IFBr-M) ao arrepio do claro comando do art. 4º do Decreto n. 10.410/20, que determina a aplicação do IFBr-A?

Para responder a essa questão, cito outro estudo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) que estimou um aumento no gasto governamental com concessão e reavaliações de BPC se o modelo único fosse implantado em 2021, com a consectária extinção do modelo rígido da Portaria Conjunta MDS/INSS 2/15:

> Nesta seção, apresentamos de maneira resumida as projeções para o modelo único. É importante pontuar que estas projeções não consideram o estoque prévio da população PcD antes da implementação deste modelo, apenas um fluxo futuro das avaliações. A partir da PNS 2019 e das projeções de população do IBGE, estimamos um estoque de pessoas com deficiência no Brasil, que não se enquadrariam no escopo de avaliação do BPC, de aproximadamente 11,2 milhões (em 2020). Para fins de comparação, a população considerada dentro do escopo de avaliação do BPC é 3,6 milhões, totalizando uma população com deficiência em 2020 de 14,8 milhões. O custo de avaliação deste estoque, utilizando nossas estimativas com base nos custos operacionais do INSS seria em torno de R$ 2,07 bilhões, em valores reais de 2019. Nossas projeções não consideram a inclusão deste estoque, apenas o fluxo de novas avaliações a partir de uma possível implantação do modelo único em 2021.
>
> [...]
>
> Em relação ao modelo único de avaliação da deficiência, simulamos a ampliação do público alvo das avaliações de deficiência do BPC para os demais benefícios sociais. Nesse caso, encontramos que o número e custos de avaliação apresentaram um cenário base de estabilidade em torno 700 mil avaliações e R$ 90 milhões por ano, não decrescendo com o envelhecimento populacional. Ao incorporar-se a necessidade de reavaliações bienais, tem-se 33% mais avaliações, e 41% mais avaliações se levada em conta a reavaliação de acordo com o nível de gravidade[14].

Portanto, a resposta é de ordem orçamentária. Ao se aplicar um modelo mais rígido, mesmo sem nenhuma validação científica e com viés mais biomédico que social, os gastos públicos com a concessão de BPC são significativamente reduzidos, mesmo que isso afronte o art. 4º do Decreto n. 10.410/20 e viole os direitos sociais da população com deficiência no Brasil.

4. CONCLUSÃO

No corrente ano a promulgação no Brasil da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência completou 15 anos (Decreto n. 6.949/2009). E a previsão para a criação de um modelo único de avaliação de deficiência, com formato multiprofissional e interdisciplinar, completará dez anos em 2025 (art. 2º, § 2º, da Lei n. 13.146/2015).

Mesmo transcorridos tantos anos ainda não temos no Brasil um modelo único de avaliação de deficiência que exige o Estatuto da Pessoa com Deficiência: um modelo científico a ser aplicado em todas as situações em que a identificação de deficiência seja pressuposto para e exercício de direitos, com uma avaliação multiprofissional e interdisciplinar.

Em vigor, o que temos são instrumentos provisórios: de um lado, a Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MOG/AGU n. 1, de 27.01.2014, que trouxe o Índice de

Funcionalidade Brasileiro Aplicado para Fins de Aposentadoria (IFBr-A); de outro, a Portaria Conjunta MDS/INSS 2, de 30.03.2015.

Como visto, o IFBr-A é o único instrumento em vigor que, após anos de pesquisa, foi validado cientificamente (em 2016 pela UnB) e analisa a deficiência do ponto de vista biopsicossocial, com base na CIF e na Convenção de Nova York. E seu melhoramento, o IFBr-M, também possui validação campo (em 2019 pela UnB) e deve servir de base para a criação do modelo único consoante art. 2º, III, do Decreto n. 11.487/2023.

Já o instrumental previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 foi construído por servidores do próprio governo federal, em uma atuação interministerial. E, apesar de formulado com conceitos trazidos pela CIF, o método não possui nenhuma validação científica em campo por nenhuma universidade ou instituição científica do Brasil.

Além disso, a Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015, apesar de construída com base em conceitos da CIF, possui um viés mais biomédico que social, com um significativo peso maior da avaliação médica no resultado final, o que não ocorre no IFBr-A/IFBr-M.

Como consequência, estudos demonstram uma rigidez significativa da Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 na identificação deficiência, o que gera mais indeferimentos de BPC pela não constatação de deficiência em comparação com o IFBr-A/IFBr-M caso este fosse aplicado nesse benefício em particular.

Mesmo assim, o INSS continua a aplicar a Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015 nas análises diárias de deficiência para fins de BPC, mesmo que isso afronte o art. 4º do Decreto n. 10.410/2020 e viole os direitos sociais da população com deficiência no Brasil, com a aplicação de um instrumental que viola o conceito constitucional de deficiência (Convenção de Nova York), que, baseada na CIF, exige análise por um método totalmente biopsicossocial, e não uma metodologia biomédica com traços sociais.

E a resposta para essa violação parece encontrar guarida em estudos econômicos que apontam o significativo gasto público com a eventual extinção da atual metodologia prevista na Portaria Conjunta MDS/INSS 2/2015. Assim, mais uma vez os contornos econômicos e utilitaristas prevalecem sobre os direitos sociais fundamentais no Brasil.

REFERÊNCIAS

COIMBRA, Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1999.

PASTOR, José Manoel Almansa. *Derecho de la seguridad social*. Madrid: Tecnos, 1979.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOARES, João Marcelino. *Aposentadoria da pessoa com deficiência*. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2023.

* Advogado. Ex-Gerente de Acordos Internacionais do INSS (APSAI Curitiba). Gerente de APS do INSS em Santa Catarina. Especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela PUC/PR. Diretor Científico Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Professor em cursos de pós-graduação. Palestrante e autor de artigos e livros sobre Direito Previdenciário, incluindo a obra *Manual da aposentadoria da pessoa com deficiência*, pela Alteridade Editora.

** Advogada militante, gestora do escritório *Maria Inês dos Santos Sociedade Individual de Advocacia.* Especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela PUC/PR. Especialista em Processo Civil pela Unicuritiba. Especialista em Direito Previdenciário e Trabalho pela Ematra/PR. Pós-graduanda pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Jurídicas (CBEPJUR). Membro da Comissão de Direito Previdenciário e da Comissão de Direito Militar da OAB/PR. Segunda Secretária da Associação Brasileira das Mulheres na Carreira Jurídica (ABMCJ).

1 Outrossim, o art. 23, II, da Constituição Federal prevê a *competência administrativa comum* entre todos os entes federativos para a proteção e garantia das pessoas com deficiência. De igual maneira, o art. 24, XIV, prevê a *competência legislativa concorrente* entre União, Estados-Membros e Distrito Federal no tocante à proteção e integração social das pessoas com deficiência.

2 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 79.

3 Funções sensoriais e dor; funções da voz e da fala; funções do aparelho cardiovascular, dos sistemas hematológico e imunológico e do aparelho respiratório; funções do aparelho digestivo e dos sistemas metabólico e endócrino; funções geniturinárias e reprodutivas; funções neuromusculoesqueléticas e relacionadas com o movimento; funções da pele e estruturas relacionadas.

4 Estruturas do sistema nervoso; olho, ouvido e estruturas relacionadas; estruturas relacionadas com a voz e a fala; estruturas do aparelho cardiovascular, do sistema imunológico e do aparelho respiratório; estruturas relacionadas com o aparelho digestivo e com os sistemas metabólico e endócrino; estruturas relacionadas com os aparelhos geniturinário e reprodutivo; estruturas relacionadas com o movimento; pele e estruturas relacionadas.

5 IBGE. *Censo Demográfico 2010, Nota Técnica 1 de 2018.* Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024.

6 Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc. Acesso em: 22 mar. 2024.

7 Para um detalhamento técnico aprofundado sobre a aplicação do IFBr-A em âmbito administrativo e judicial, em RGPS e RPPS, *vide* minha obra *Manual da aposentadoria da pessoa com deficiência,* 2. ed. (2023), pela Alteridade Editora.

8 A palavra *fuzzy*, de origem inglesa, significa impreciso, nebuloso, vago. A lógica -*fuzzy* foi criada em 1965, por Lotfi Zadeh, através da publicação do artigo *Fuzzy Sets*, e vem

sendo desenvolvida e aplicada em várias áreas do conhecimento. Trata-se, bem resumidamente, de uma teoria de raciocínio lógico aplicada a casos de incerteza que, na matemática clássica, seria impossível identificar ou classificar. Consegue-se, através desse raciocínio, converter variáveis linguísticas incertas (grande, alto, ao redor de, longe, frio) para um formato numérico, por meio da *função de pertinência* entre os elementos estudados.

9 Avaliação de Pessoas com Deficiência para acesso ao BPC da Assistência Social. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/avaliacao_das_pessoas_com_deficiencia_-_bpc.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

10 A análise do biênio deve ser prospectiva e não retrospectiva, conforme já confirmado pelo Tema 173 da TNU: "Para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, o conceito de pessoa com deficiência, que não se confunde necessariamente com situação de incapacidade laborativa, é imprescindível a configuração de impedimento de longo prazo com duração mínima de 2 (dois) anos, a ser aferido no caso concreto, desde a data do início da sua caracterização".

11 ENAP**.** Avaliação biopsicossocial da deficiência: determinantes da concessão do benefício de prestação continuada. 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7384. Acesso em: 22 abr. 2024.

12 Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/Doc.14Relatorio_da_Analise_Ex_Ante_do_Sist._Unificado_vfinal.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

13 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE FUNCIONALIDADE BRASILEIRO MODIFICADO EM REQUERENTES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/Doc.09AnlisedaAplicaodondicedeFuncionalidadeBrasileiroModificadoemRequerentesdoBenefciodePrestaoContinuadaPessoaComDeficinciaUnimar.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

14 ENAP. Avaliação biopsicossocial da deficiência: simulações parametrizadas dos custos de avaliações do BPC. 2021. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7382. Acesso em: 22 abr. 2024.

13

A TIPOGRAFIA JURÍDICA COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA

Júlio Miranda Gomes Xavier[**]
Renata Mira da Cruz Picanço[**]

1. COMUNICAÇÃO, TIPOGRAFIA E CONFORTO COGNITIVO

A comunicação é composta não apenas da *mensagem*, mas também da sua *forma* ou *veículo*. Como exemplo temos que um bom orador não é alguém apenas com algo interessante a falar, mas, principalmente, alguém que domina todos os aspectos da comunicação oral: timbre, entonação, dinâmica, pausas e até mesmo a linguagem corporal.

Esse conjunto de qualidades é capaz de tornar uma mensagem mais empolgante, encantando e convencendo grandes plateias. Trata-se de uma habilidade tão poderosa que pessoas inescrupulosas – mas habilidosas na fala – são capazes de persuadir outras com o intuito de se autopromover ou vender um produto ou uma ideologia. Da política à religião, passando pelos influenciadores e vendedores, os exemplos são muitos.

Em contrapartida, oradores inseguros e inexperientes também imprimem seus sentimentos na fala: quando trêmula ou gaguejante, tendemos a dar menos credibilidade a sua mensagem. A insegurança do orador permeia a sua fala e com ela se confunde. Para quem está assistindo, a percepção é uma só.

Distantes dos extremos teremos um orador comum que talvez não transmita insegurança em sua mensagem, porém sua capacidade de empolgar ou convencer pode ser facilmente questionada.

Inferimos, portanto, que a comunicação é composta não apenas da mensagem em si, mas também da forma e, portanto, elas são indissociáveis. Ou seja: não existe mensagem sem forma.

Essa afirmação também se aplica à mensagem escrita, e é disso que cuida a tipografia, que, na precisa definição de Ellen Lupton, "é a aparência da linguagem".

Mas a tipografia não se encerra na aparência: essa é apenas a primeira camada da forma. Assim como um orador que tem uma voz bonita – e, com certeza, mais agradável de se ouvir –, mas não é completo apenas por isso.

As qualidades de sua oratória vão além e reverberam na clareza e organização da mensagem, transmitindo ao destinatário mais segurança e confiabilidade. Do mesmo modo, petições e documentos legíveis, bem organizados, compreensíveis e com aparência profissional emprestam tais atributos à própria mensagem escrita.

Daniel Kahneman (2012, p. 90), psicólogo e cientista ganhador do Nobel, atribui a isso um viés cognitivo chamado coerência emocional exagerada, que consiste na nossa

tendência inconsciente em estender atributos positivos conhecidos àqueles ainda desconhecidos, algo como "se esse *orador* me soa confiável, possivelmente sua *mensagem* também é".

E isso se dá, também, pelo que ele chama de **conforto cognitivo**: quando nosso cérebro está em estado de conforto, há maior predisposição positiva para assimilação de uma mensagem, uma aceitabilidade aumentada. Nas suas palavras (2012, p. 68), o conforto cognitivo gera uma sensação de *familiar, verdadeiro, bom e fácil*.

Em contraposição, o desconforto cognitivo gera *vigilância e desconfiança*, diminuindo nossa receptividade.

Um estudo desenvolvido em 2008 por Hyunjin Song e Norbert Schwarz revelou que há maior probabilidade de que as pessoas se envolvam com um determinado comportamento quanto menos esforço ele exigir. No experimento, foram apresentadas as instruções sobre exercícios físicos e receitas culinárias de fácil leitura e outro grupo com instruções de difícil leitura, desorganizadas.

O grupo para o qual foi apresentado o último folheto, de difícil leitura, previu, antes mesmo de realizar os exercícios, que eles durariam *o dobro* do tempo estimado pelo grupo da leitura fácil. Perguntados sobre a disposição para realizar a atividade, eles se

TABLE 1
Effects of Fluency on Predicted Effort and Motivation

Measure	Easy font *M*	Easy font *SD*	Difficult font *M*	Difficult font *SD*	Effect size (*d*)
Study 1					
Manipulation check: ease of reading (7 = *very easy*)	6.3	0.82	4.3***	1.42	1.72
Memory test score (0–2; 2 = *both correct*)	1.3	0.48	1.2	0.63	0.18
Expected quickness of the exercise (7 = *very*)	4.8	1.03	3.5*	1.35	1.08
Expected number of minutes needed (open-ended)	8.23	5.61	15.1^{+}	9.28	0.9
Expected fluency of the exercise (index; 7 = *high*)	4.83	1.43	3.2**	0.83	1.39
Willingness to do the exercise (7 = *very likely*)	4.5	1.78	2.9*	1.6	0.95
Study 2					
Manipulation check: ease of reading (7 = *very easy*)	6.14	1.29	2.69***	0.75	3.27
Memory test score (0–2; 2 = *both correct*)	1.93	0.27	1.77	0.44	0.44
Expected number of minutes needed (open-ended)	22.71	13.76	36.15*	15.3	0.92
Willingness to prepare the dish (7 = *very likely*)	4.21	1.76	2.85*	1.68	0.79
Study 3					
Manipulation check: ease of reading (7 = *very easy*)	6.11	1.45	2.8***	1.03	2.63
Memory test score (0–2; 2 = *both correct*)	1.8	0.42	2.0	0	0.67
Estimated skill needed to prepare the dish (7 = *very high*)	4.11	1.27	5.2*	0.92	0.98

$^{+}p < .10$. $^{*}p \leq .05$. $^{**}p \leq .01$. $^{***}p \leq .001$.

declararam muito menos propensos (2,9 *versus* 4,5 em uma escala de até 7).

Esse é o conceito de *fluência cognitiva*, cuja premissa evidencia que, quanto **mais fácil** é o processamento de uma informação, **melhor é a percepção** sobre ela: quando algo é simples e fácil, maior a tendência de se acreditar naquilo.

Em suma: o aumento da qualidade na apresentação de uma mensagem a fará aprimorada, conferindo-lhe mais valor.

E, seja o veículo da mensagem oral ou escrito, existem técnicas para seu aprimoramento. Neste artigo cuidaremos dessas estratégias relacionadas à apresentação dos textos jurídicos na área do direito previdenciário.

Mas, antes, precisamos falar do elefante na sala.

2. A JUSTIÇA BRASILEIRA: CENÁRIO ATUAL E DESAFIOS

As estatísticas apresentadas pela Justiça em números[1] atestam o sufocamento nas demandas do Poder Judiciário, e esse é um assunto recorrente em qualquer roda com dois ou mais juristas reunidos.

Em março de 2023, o Brasil atingiu mais de 80 milhões de processos em tramitação: são quase 3 processos para cada brasileiro distribuídos entre pouco mais de 18 mil magistrados. Com isso, questiona-se: como o assoberbado Judiciário – que conta com diversas metas quantitativas impostas pelo CNJ – pode ser capaz de proporcionar uma prestação jurisdicional de qualidade a cada jurisdicionado que o demanda?

Esse tema sensível nos parece ser a fonte causadora de comentários – não raros e, possivelmente, com razão – de operadores do direito que reclamam de decisões inespecíficas, demoradas e até mesmo injustas. Há quem afirme que juízes muitas vezes decidem sem nem ao menos ler atentamente.

E, se esse cenário é danoso, ele é especialmente pior no caso do direito previdenciário por uma simples razão: as decisões em um processo nessa matéria têm repercussões severas na vida dos segurados.

Um equívoco no julgamento de um benefício por incapacidade, por falta de clareza ou desatenção, pode condenar um segurado incapaz a retornar ao trabalho mesmo sem condições. Uma má análise em um processo de aposentadoria, por desorganização ou má-apresentação das provas, pode resultar na adição de mais vários anos a serem trabalhados.

E, ainda que se cogite eventual correção na esfera recursal, estamos falando de tempo – muito tempo – desperdiçado.

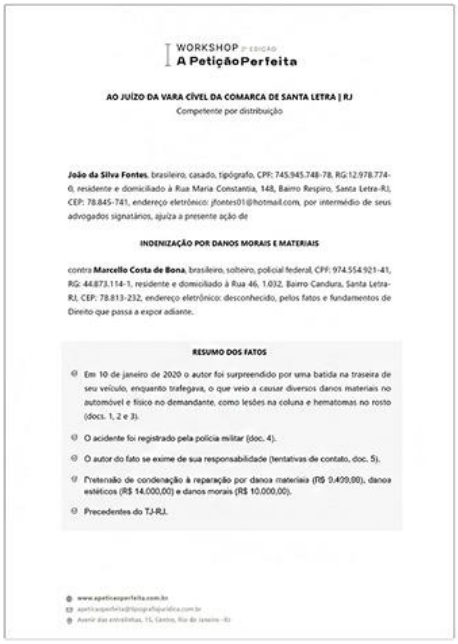
Um erro, seja lá por qual motivo for, custa caro e o advogado deve se certificar de que suas petições sejam suas aliadas em uma comunicação clara, objetiva e convincente, capaz de minimizar ou até eliminar as falhas e as injustiças que podem ocorrer em virtude de uma leitura menos atenta.

Para tanto, lançar mão da tipografia jurídica pode ser um excelente meio para uma atuação mais eficaz do jurista que maneja o direito previdenciário, colaborando com o próprio acesso à justiça (em seu sentido mais amplo, incluído aí o direito a uma decisão *adequada*) de segurados da previdência social.

3. TIPOGRAFIA JURÍDICA, DIREITO VISUAL E DESIGN DA INFORMAÇÃO.

A tipografia, como vimos, é a aparência da linguagem. Já a tipografia jurídica é mais abrangente, pois une conceitos da ciência cognitiva e do *design*. Se a aparência (que salta aos olhos como veremos abaixo no exemplo 1) e a legibilidade ficam a cargo, principalmente, da tipografia, a interação – ou a facilidade com que o leitor encontra e

compreende as informações veiculadas no texto – fica a cargo do *design* e de conceitos



WORKSHOP 2ª EDIÇÃO
A Petição Perfeita

AO JUÍZO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE SANTA LETRA | RJ
Competente por distribuição

João da Silva Fontes, brasileiro, casado, tipógrafo, CPF: 745.945.748-78, RG:12.978.774-0, residente e domiciliado à Rua Maria Constantia, 148, Bairro Respiro, Santa Letra-RJ, CEP: 78.845-741, endereço eletrônico: jfontes01@hotmail.com, por intermédio de seus advogados signatários, ajuíza a presente ação de

INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS

contra **Marcello Costa de Bona**, brasileiro, solteiro, policial federal, CPF: 974.554.921-41, RG: 44.873.114-1, residente e domiciliado à Rua 46, 1.032, Bairro Candura, Santa Letra-RJ, CEP: 78.813-232, endereço eletrônico: desconhecido, pelos fatos e fundamentos de Direito que passa a expor adiante.

RESUMO DOS FATOS

- Em 10 de janeiro de 2020 o autor foi surpreendido por uma batida na traseira de seu veículo, enquanto trafegava, o que veio a causar diversos danos materiais no automóvel e físico no demandante, como lesões na coluna e hematomas no rosto (docs. 1, 2 e 3).
- O acidente foi registrado pela polícia militar (doc. 4).
- O autor do fato se exime de sua responsabilidade (tentativas de contato, doc. 5).
- Pretensão de condenação à reparação por danos materiais (R$ 9.409,00), danos estéticos (R$ 14.000,00) e danos morais (R$ 10.000,00).
- Precedentes do TJ-RJ.

www.apeticaoperfeita.com.br
apeticaoperfeita@tipografiajuridica.com.br
Avenida das entrelinhas, 15, Centro, Rio de Janeiro - RJ



JORGE ROBERTO
ADVOGADOS

AO MERITÍSSIMO JUÍZO DA __ VARA CÍVEL DA COMARCA DE NITERÓI

PAULO ROBERTO, brasileiro, viúvo, jardineiro, residente e domiciliado na Rua X-48, Q-22, L-21, Jardim das Flores, Niterói – RJ, CEP: 74.512-140, nascido no dia 07/05/1957 em São Gonçalo-RJ, filho de Fulana da Silva e Ciclano da silva, portador da Cédula de Identidade RG n. 2 514 945 – 2ª via SSP/RJ, inscrito no CPF sob o n. 458.541.271-72, telefone: 2514.5125 / 2874.8758, em e-mail ignorado, por seus Advogados e bastantes Procuradores, propõe a presente:

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS

em face do **PLANO DE SAÚDE NÃO CUBRO MESMO**, inscrita no CNPJ sob o n. 29.979.036/0001-40, que deverá ser citada na Pessoa do seu representante legal, estabelecida na Avenida Araguaia, n. 311, Centro, CEP: 74.030-100, telefone: 3224.8470, tendo em vista os fatos e o direito a seguir aduzidos.

DOS FATOS

A Autora, cliente da empresa ré desde janeiro de 2018, sofre de neoplasia maligna (CID C50), enfermidade diagnosticada pelo oncologista Dr. Fulano das Quantas.

Por essa razão, em junho de 2021, a autora fora submetida a procedimento cirúrgico para retirada da mama. Após a cirurgia, mesmo com a extirpação da

Dr. Jorge Roberto
OAB RJ 157.358
Av. Rio Branco, 1005, sala 307,
Rio de Janeiro - RJ
@jorgeroberto.adv
www.jorgeroberto.adv.br

como experiência do usuário.

Exemplo 1 – aparência da linguagem – boa aparência/legibilidade x má aparência/legibilidade.

Por sua vez, a ciência cognitiva traz a direção e a explicação do motivo de uma mensagem transmitida de forma mais clara e organizada possuir maior grau de convencimento, como vimos anteriormente.

Mas a tipografia jurídica não foi a primeira iniciativa sobre o tema e vem na esteira de um movimento pela melhoria da comunicação da informação jurídica a partir de uma visão mais integrada e multidisciplinar.

O ***direito visual*** (ou *visual law*), por exemplo, é a abordagem que busca tornar o direito mais acessível e compreensível por meio de recursos visuais e linguagem simplificada. Sua manifestação se inicia com um questionamento realizado pelos psicólogos Julie E. Howe e Michael S. Wogalter em 1994 (*The Understandability of Legal Documents: Are they Adequate?*). Eles abordaram a dificuldade da compreensão dos documentos jurídicos, especificamente contratos, em parte pelo uso de linguagem incompreensível para leigos.

Assim, o ***legal design*** surge da premissa de que documentos jurídicos, em regra, criam obstáculos desnecessários a sua adequada leitura e compreensão e que, a partir da integração com outras disciplinas, como o *design*, tal quadro poderia ser revertido. Assim, com base nos conceitos de *design* da informação e visualização de dados, pioneiros como Edward Tufte, em 2000, promoveram a ideia de que dados e informações complexas poderiam ser mais compreensíveis se fossem visualmente representados de maneira eficaz.

Para Margareth Hagan o *legal design*, ou *design* jurídico, "é a aplicação do *design* centrado no ser humano ao mundo do direito, para tornar os sistemas e serviços jurídicos mais centrados no ser humano, utilizáveis e satisfatório.".

Contudo, nos Estados Unidos, berço dessas iniciativas, verifica-se uma ênfase na aplicação do *legal design* e do *visual law* em documentos não judiciais, como contratos, termos de uso etc., havendo poucos exemplos de efetiva aplicação em petições, possivelmente pela maior rigidez das cortes americanas, muitas delas que ainda trabalham com processo físico e petições impressas em um padrão predeterminado.

A tipografia jurídica, por sua vez, enquanto disciplina e método, utiliza alguns conceitos do *legal design*, mas o traz para a realidade do sistema jurídico brasileiro e o aprimora a partir dessa perspectiva, além de integrar a ciência cognitiva como pilar.

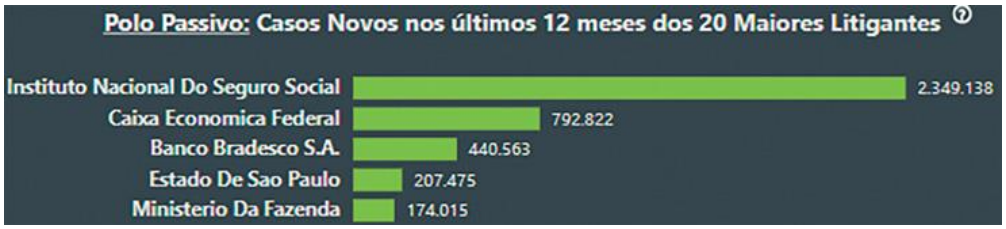
De forma totalmente distinta do que acontece nos Estados Unidos, o advogado brasileiro atua majoritariamente no Judiciário, por meio de petições, e essa constatação altera significativamente a perspectiva e a estratégia a serem adotadas em um documento.

Além disso, a ampla virtualização de processos[2] e a boa receptividade dos juízes brasileiros a inovações (Grupo Visulaw, 2020 e 2021), como o uso de elementos visuais de forma moderada, criam um cenário único, incapaz de ser solucionado com as ferramentas até então existentes, dadas as evidentes diferenças constatadas e as peculiaridades do nosso sistema.

4. APLICAÇÃO DA TIPOGRAFIA JURÍDICA EM PETIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E O IMPACTO NO ACESSO À JUSTIÇA

Observamos no gráfico a seguir que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o maior demandado do Judiciário brasileiro, com 9,53% dos casos novos nos últimos 12 meses, em contraponto ao segundo colocado, que possui apenas 3,22%:





De acordo com o *ranking* elaborado pelo CNJ (2024), foram propostas mais demandas contra o INSS do que contra os outros 4 maiores litigantes juntos, o que só aumenta o desafio de advogados previdenciaristas.

E é exatamente por isso que desenvolver petições que proporcionem facilidade de análise e compreensão e, consequentemente, conforto cognitivo para o julgador é tão importante.

Diante desse volume espantoso, é esse conjunto de qualidades que, na prática, irá minimizar eventuais equívocos e aumentar efetivamente as chances de êxito e de acesso a uma decisão adequada.

4.1 Aprimorando da petição previdenciária na prática

Pela própria natureza de um artigo acadêmico, é inviável esgotar tudo o que a disciplina aborda e propõe. Portanto, nosso foco será principalmente no uso de elementos visuais no direito previdenciário.

De todo modo, apontaremos, ainda que de modo superficial, alguns aspectos fundamentais que devem ser observados na prática para que uma petição previdenciária tenha uma comunicação clara e efetiva.

4.1.1 A curadoria da informação

Se forma e conteúdo são indissociáveis, devemos começar pelo próprio conteúdo. E aqui não nos propomos a falar de direito material, tampouco de redação jurídica em seu sentido mais estrito, mas de qualidades da informação. Independentemente do estilo de escrita, toda petição se beneficia de uma boa curadoria da informação.

Colocado de forma simples, a curadoria da informação é a escolha do que vai ser colocado e o que será deixado de fora da peça, bem como da forma como aquela informação será colocada.

Os advogados, em regra, sabem da importância da objetividade, mas muitas vezes falta a eles a clareza sobre como ser objetivo na prática e é disso que cuida a curadoria da informação, que, para fins didáticos divide a objetividade em três aspectos: *concisão*, *especificidade* e *objetividade* em sentido estrito.

A **concisão** consiste em informar ao juiz o que ele precisa saber para decidir com o mínimo necessário. Aqui a busca é por evitar a repetição, argumentos circulares, adjetivação desnecessária e outros recursos que apenas tornam a petição mais longa, sem agregar qualquer capacidade informativa ou persuasiva.

A concisão favorece o foco do leitor, enquanto o texto prolixo leva à dispersão e a leitura desatenta.

A **especificidade**, por sua vez, diz respeito à precisão da informação. A escrita inespecífica e genérica, própria das petições modelos, esclarece pouco ou quase nada. Deve-se, portanto, substituir frases como "o autor está passando necessidades" ou "conforme documentos anexos", inespecíficas, por afirmações mais precisas, como "o autor possui uma renda de R$ 250,00, insuficiente à manutenção das suas despesas

básicas" e "conforme laudos médicos do anexo 7, que atestam a condição atual da saúde do autor".

A especificidade torna a petição rica para análise e é a principal qualidade que combate as decisões genéricas, pois obriga o julgador a enfrentar a tese.

Já a **objetividade** em sentido estrito é ser direto e começar sempre pela informação mais importante para o juiz, seja em um tópico, seja na própria petição. Em um pedido de tutela, por exemplo, o ideal é que inicie pelos próprios requisitos e não pela legislação. Outra recomendação é o uso de um resumo inicial, já na primeira página, para sintetizar a demanda.

A objetividade garante que as informações mais relevantes não se percam em uma eventual leitura dinâmica e minimizam a chance de que algo importante passe despercebido na análise.

Uma boa curadoria da informação é, sem dúvida, o primeiro passo para uma petição que defenda da melhor maneira os interesses do cliente hipossuficiente previdenciário.

4.1.2 Formatação e ergonomia visual

Já falamos sobre o impacto da legibilidade no conforto cognitivo e na assimilação da informação. Não é difícil constatar na prática o que os estudos nos mostram sobre o assunto. Daniel Kahneman (2012, p. 68) afirma: "você sente desconforto cognitivo quando lê instruções em uma fonte ruim ou em cores fracas, ou em linguagem complicada".

Dessa forma, proporcionar o máximo de *legibilidade* e *ergonomia vi-sual* em petições é, também, **aprimorar a comunicação**. E, para uma petição ergonômica, deve-se observar alguns aspectos importantes, entre eles:

- Evitar o uso de sublinhado e caixa alta, pois são destaques pouco ergonômicos por interferirem no contorno das letras, gerando ruído e diminuindo a legibilidade.
- Evitar o uso de realce (marca texto), pelo excesso de contraste e aparência pouco profissional.
- Não utilizar marca d'água, pois gera ruído no texto e diminui o contraste.
- Evitar o uso de cabeçalhos e rodapés muito marcados e coloridos, pois tira o foco atencional do texto e gera fadiga.
- Delimitar margens generosas, pois elas são fundamentais para um comprimento de linha adequada e dão respiro ao texto.
- Definir as entrelinhas em torno de 1,25, já que tanto entrelinhas simples quanto entrelinhas 1,5 não são ideais à leitura, por serem, respectivamente, justas ou frouxas demais.
- Não destacar a peça em excesso.

E, por mais que tais recomendações possam gerar desconfiança, o resultado obtido na prática é uma petição mais limpa e convidativa à leitura e, mais do que isso, cujos destaques sobressaem, exatamente por proporcionar maior contraste e organização, como podemos observar no exemplo a seguir.



4 de 7

3. FUNDAMENTAÇÃO

Conduta ilícita. Dever de reparar (art.186 do CC). Batida por trás. Presunção de culpa. Precedente específico do TJ-RJ.

A responsabilidade civil do réu decorre da sua conduta ilícita e negligente ao causar o acidente de trânsito que resultou em danos materiais, estéticos e morais ao autor. O artigo 186 do Código Civil dispõe que **"aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito."**

No caso em tela, o réu violou o dever de cuidado ao não respeitar a sinalização (registro de ocorrência) e colidir na traseira do veículo do autor, que estava parado no semáforo. Tal conduta configura ato ilícito e gera o dever de indenizar os prejuízos causados à vítima.

Ademais, nos casos de colisão na traseira, presume-se a culpa de quem bate atrás, conforme entendimento pacífico dos tribunais. Nesse **sentido decidiu o TJRJ ao julgar a Apelação nº 7484789-23.2018.8.19.0000, de relatoria do Desembargador Caetano Ernesto da Fonseca**, componente da 21ª Câmara Cível, que "estando o veículo do primeiro réu parado quando atingido na traseira pelo veículo do segundo réu, sendo projetado contra o veículo da autora, há que se aplicar a teoria do corpo neutro, afastando-se a responsabilidade daquele cuja conduta não influiu no resultado. A inexistência de prova produzida pelo responsável pelo acidente a afastar a presunção de que quem bate atrás é o culpado."

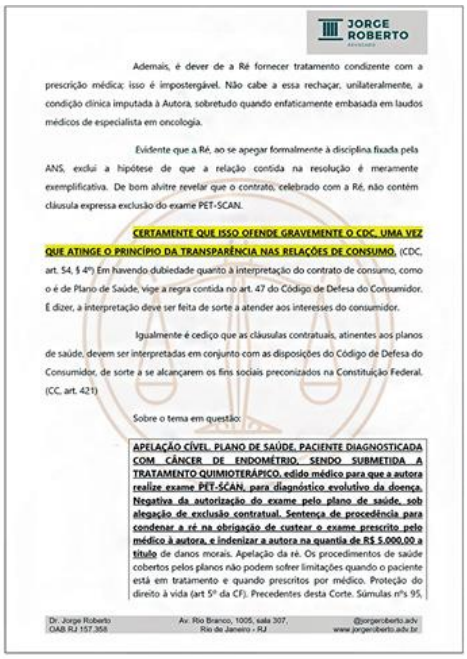
TJ-RJ 2018: "Inexistência de prova produzida pelo responsável pelo acidente a afastar a presunção de que quem bate atrás é o culpado."

Nota-se, portanto, que tanto a lei quanto a jurisprudência adotam uma presunção relativa de que quem bate atrás é o culpado. Essa presunção não foi infirmada pelo réu até o presente momento.

Quanto ao dano moral, decorre da ofensa à integridade física e psicológica do autor, que sofreu lesões, hematomas e transtorno de estresse pós-traumático em razão do acidente. Ele teve que se submeter a um longo e doloroso tratamento médico e fisioterápico para recuperar os movimentos da coluna e do braço esquerdo, que ficaram comprometidos pelas lesões provocadas pela colisão.

Ação Indenizatória por Danos Materiais, Estéticos & Morais

WORKSHOP
A PetiçãoPerfeita



JORGE ROBERTO

Ademais, é dever de a Ré fornecer tratamento condizente com a prescrição médica; isso é impostergável. Não cabe a essa rechaçar, unilateralmente, a condição clínica imputada à Autora, sobretudo quando enfaticamente embasada em laudos médicos de especialista em oncologia.

Evidente que a Ré, ao se apegar formalmente à disciplina fixada pela ANS, exclui a hipótese de que a relação contida na resolução é meramente exemplificativa. De bom alvitre revelar que o contrato, celebrado com a Ré, não contém cláusula expressa exclusão do exame PET-SCAN.

CERTAMENTE QUE ISSO OFENDE GRAVEMENTE O CDC, UMA VEZ QUE ATINGE O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO. (CDC, art. 54, § 4º) Em havendo dubiedade quanto à interpretação do contrato de consumo, como o é de Plano de Saúde, vige a regra contida no art. 47 do Código de Defesa do Consumidor. É dizer, a interpretação deve ser feita de sorte a atender aos interesses do consumidor.

Igualmente é cediço que as cláusulas contratuais, atinentes aos planos de saúde, devem ser interpretadas em conjunto com as disposições do Código de Defesa do Consumidor, de sorte a se alcançarem os fins sociais preconizados na Constituição Federal. (CC, art. 421)

Sobre o tema em questão:

APELAÇÃO CÍVEL. PLANO DE SAÚDE. PACIENTE DIAGNOSTICADA COM CÂNCER DE ENDOMÉTRIO, SENDO SUBMETIDA A TRATAMENTO QUIMIOTERÁPICO. edido médico para que a autora realize exame PET-SCAN, para diagnóstico evolutivo da doença. Negativa da autorização do exame pelo plano de saúde, sob alegação de exclusão contratual. Sentença de procedência para condenar a ré na obrigação de custear o exame prescrito pelo médico à autora, e indenizar a autora na quantia de R$ 5.000,00 a título de danos morais. Apelação da ré. Os procedimentos de saúde cobertos pelos planos não podem sofrer limitações quando o paciente está em tratamento e quando prescritos por médico. Proteção do direito à vida (art 5º da CF). Precedentes desta Corte. Súmulas nºs 95,

Dr. Jorge Roberto
OAB RJ 157.358

Av. Rio Branco, 1005, sala 307,
Rio de Janeiro - RJ

@jorgeroberto.adv
www.jorgeroberto.adv.br

Aqui é importante frisar: *tipografia* é **conjunto**, a soma de todos os elementos e escolhas dentro de um *layout*, de modo que apenas um deles não faz com que o documento seja bom/adequado.

Assim, um *layout* organizado e limpo, com uma boa curadoria da informação, já promove melhoria significativa na qualidade da leitura e comunicação.

4.1.3 Interação e elementos visuais

Nesse ponto, ingressamos nas ferramentas que auxiliam mais do que na aparência e na legibilidade, mas promover uma melhor compreensão e assimilação da mensagem.

Para citar algumas dessas ferramentas, temos o resumo, a navegabilidade e os elementos visuais. O primeiro é a síntese inicial da peça, estratégica que aumenta a objetividade do texto ao proporcionar uma compreensão global e rápida da demanda. A hierarquia textual, por sua vez, tem a finalidade de organizar e dividir o texto, facilitando a busca e o escaneamento de informações.

Já os elementos visuais melhoram a capacidade de assimilação de uma informação, além de serem pontos de destaque, e serão abordados a seguir.

Os elementos visuais devem, antes de tudo, possuir uma função. De nada adianta encher um documento jurídico de figuras, como ícones, cores ou *QR codes*, se eles não têm uma função clara.

Para a tipografia jurídica, o *texto* é o elemento central do documento, mas há vezes em que ele encontra um obstáculo ou limite à compreensão. O elemento visual tem o objetivo de suprir essa lacuna de compreensão, além de criar um ponto de atenção na peça, chamando a atenção para aquela informação.

O direito previdenciário é cheio de exemplos em que o uso de elementos visuais pode organizar a informação, facilitar a absorção da mensagem e potencializar a



MATEUS GASTALDI
ADVOCACIA

AO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL CÍVEL
Subseção Judiciária de Araçatuba/SP

QUADRO-RESUMO - PEDIDO DE APOSENTADORIA COM BASE NO ART. 17 DA EC N. 103/19
Reconhecimento de atividade especial e conversão do tempo em comum
Exposição habitual e permanente do autor a ruído de 86,83 dB(A) entre xx/xx/xxxx e xx/xx/xxxx.
Medição do ruído realizada de acordo com NHO-01, pressupondo-se que foi obtida por meio do Nível de Exposição Normalizado, não sendo necessário tal informação no PPP.

Requisitos do art. 17 da EC n. 103/19

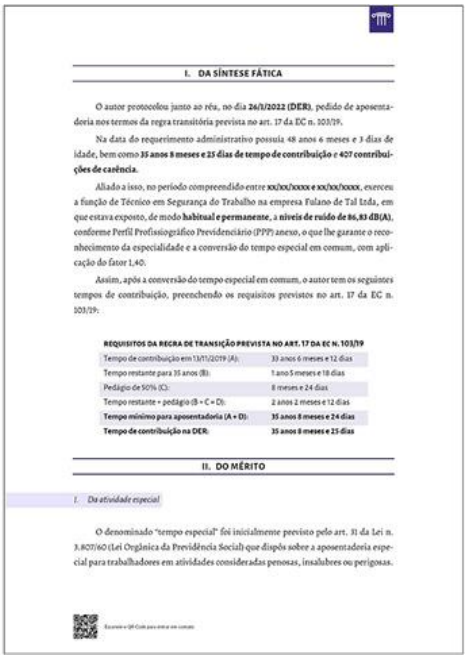
Tempo de contribuição em 13/11/2019 (A):	33 anos 6 meses e 12 dias
Tempo restante para 35 anos (B):	1 ano 5 meses e 18 dias
Pedágio de 50% (C):	8 meses e 24 dias
Tempo restante + pedágio (B + C = D):	2 anos 2 meses e 12 dias
Tempo mínimo para aposentadoria (A + D):	35 anos 8 meses e 24 dias
Tempo de contribuição na DER:	35 anos 8 meses e 25 dias

NB: 123.456.789-10 **DER e DIB:** 26/1/2022 **VALOR DA CAUSA:** R$ 412.427,06

NOME DO(A) AUTOR(A), nacionalidade, estado civil, profissão, portador(a) do RG n. 12.345.678-9 - SSP/SP, inscrito(a) no CPF sob o n. 123.456.789-10, residente e domiciliado(a) na Rua das Flores, n. 10, Cidade Jardim, Birigui/SP, CEP 16200-000, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, na pessoa de seu advogado **Mateus Pontin Gastaldi**, inscrito na OAB/SP sob o n. 406.104, que a esta subscreve, propor a presente:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL c.c.
CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM c.c.
APOSENTADORIA NOS TERMOS DO ART. 17 DA EC N. 103/19

contra o **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**, autarquia federal criada pela Lei n. 8.029/90, cuja procuradoria regional encontra-se situada na Rua Floriano Peixoto, n. 784, Vila Mendonça, Araçatuba/SP, CEP 16015-000, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



I. DA SÍNTESE FÁTICA

O autor protocolou junto ao réu, no dia **26/1/2022 (DER)**, pedido de aposentadoria nos termos da regra transitória prevista no art. 17 da EC n. 103/19.

Na data do requerimento administrativo possuía 48 anos 6 meses e 3 dias de idade, bem como **35 anos 8 meses e 25 dias de tempo de contribuição e 407 contribuições de carência**.

Aliado a isso, no período compreendido entre **xx/xx/xxxx e xx/xx/xxxx**, exerceu a função de Técnico em Segurança do Trabalho na empresa Fulano de Tal Ltda., em que estava exposto, de modo **habitual e permanente**, a **níveis de ruído de 86,83 dB(A)**, conforme Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) anexo, o que lhe garante o reconhecimento da especialidade e a conversão do tempo especial em comum, com aplicação do fator 1,40.

Assim, após a conversão do tempo especial em comum, o autor tem os seguintes tempos de contribuição, preenchendo os requisitos previstos no art. 17 da EC n. 103/19:

REQUISITOS DA REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ART. 17 DA EC N. 103/19

Tempo de contribuição em 13/11/2019 (A):	33 anos 6 meses e 12 dias
Tempo restante para 35 anos (B):	1 ano 5 meses e 18 dias
Pedágio de 50% (C):	8 meses e 24 dias
Tempo restante + pedágio (B + C = D):	2 anos 2 meses e 12 dias
Tempo mínimo para aposentadoria (A + D):	**35 anos 8 meses e 24 dias**
Tempo de contribuição na DER:	**35 anos 8 meses e 25 dias**

II. DO MÉRITO

1. Da atividade especial

O denominado "tempo especial" foi inicialmente previsto pelo art. 31 da Lei n. 3.807/60 (Lei Orgânica da Previdência Social) que dispôs sobre a aposentadoria especial para trabalhadores em atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

própria tese. Vejamos alguns:

Resumo e tabela de cálculos em petição de aposentadoria.



GPK

1. OS FATOS

O Requerente sofreu grave acidente de trabalho, em 30/09/2022, que culminou na necessidade de amputação um dedo da mão esquerda, bem como, causou sérias lesões nos outros dedos da mesma mão deixando-os com comprometimento articular.

Pelos documentos e exames anexos, percebe-se **a gravidade da contusão que acometeu o Requerente**, inclusive impedindo de realizar suas funções laborativas por mais de 90 dias.

Figura 1

Na ocasião do acidente, o Requerente laborava na empresa xxx, inscrita no CNPJ sob o n.º xxx, situada no Município de xxx, exercendo a função de estampador de tecido.

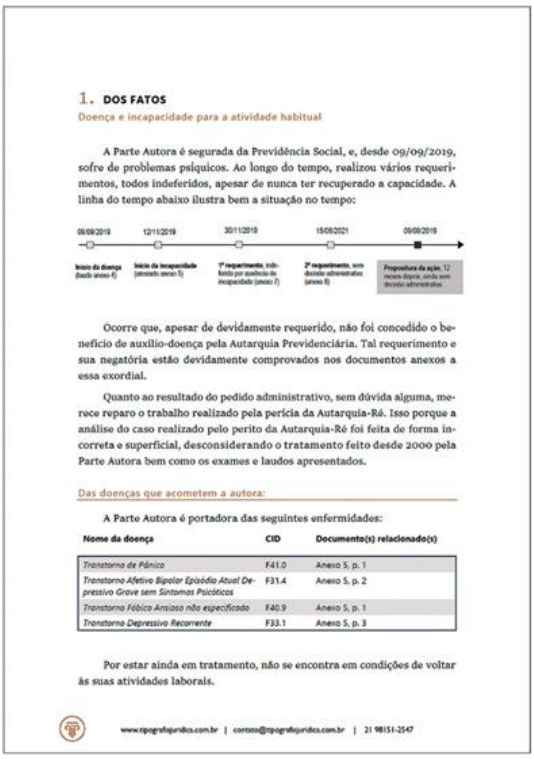
Anteriormente ao sinistro ocorrido, a empregadora/estipulante, objetivando garantir seus empregados, firmou um contrato de seguro de vida em grupo com a seguradora Requerida, e que este contrato já se encontrava vigente no dia do sinistro.

Por isso, o Requerente solicitou junto à empresa Requerida o pagamento do seguro contratado, na modalidade danos corporais e Invalidez Permanente Total ou Parcial por Acidente – IPA, visto que sua situação se enquadrava nas situações e hipóteses previstas, para concessão do pagamento do seguro.

Em razão dos danos sofridos pelo Requerente, o que caracteriza invalidez acidental, foi protocolado junto a requerida a solicitação da verba indenizatória devida. Tal pleito tenha sido deferido na seara administrativa, com valores reduzidos pela requerida de R$ 6.644,40 (seis mil e seiscentos e quarenta e quatro reais e quarenta centavos), em 11/11/2022, conforme recibo anexo.

gabrielapk.advogado@gmail.com Rua Paul Hering, 110, sala 401, Centro, CEP 89010-050, Blumenau-SC (47) 99169-0060

Diagramação de imagens com comentários em ações de benefício por incapacidade



1. DOS FATOS

Doença e incapacidade para a atividade habitual

A Parte Autora é segurada da Previdência Social, e, desde 09/09/2019, sofre de problemas psíquicos. Ao longo do tempo, realizou vários requerimentos, todos indeferidos, apesar de nunca ter recuperado a capacidade. A linha do tempo abaixo ilustra bem a situação no tempo:

Ocorre que, apesar de devidamente requerido, não foi concedido o benefício de auxílio-doença pela Autarquia Previdenciária. Tal requerimento e sua negatória estão devidamente comprovados nos documentos anexos a essa exordial.

Quanto ao resultado do pedido administrativo, sem dúvida alguma, merece reparo o trabalho realizado pela perícia da Autarquia-Ré. Isso porque a análise do caso realizado pelo perito da Autarquia-Ré foi feita de forma incorreta e superficial, desconsiderando o tratamento feito desde 2000 pela Parte Autora bem como os exames e laudos apresentados.

Das doenças que acometem a autora:

A Parte Autora é portadora das seguintes enfermidades:

Nome da doença	CID	Documento(s) relacionado(s)
Transtorno de Pânico	F41.0	Anexo 5, p. 1
Transtorno Afetivo Bipolar Episódio Atual Depressivo Grave sem Sintomas Psicóticos	F31.4	Anexo 5, p. 2
Transtorno Fóbico Ansioso não especificado	F40.9	Anexo 5, p. 1
Transtorno Depressivo Recorrente	F33.1	Anexo 5, p. 3

Por estar ainda em tratamento, não se encontra em condições de voltar às suas atividades laborais.

www.tipografiajuridica.com.br | contato@tipografiajuridica.com.br | 21 98151-2547

Linha do tempo em ações previdenciárias variadas

Inconformada com o erro cometido pela Autarquia-Ré, vem, a Parte Autora, perante este Emérito Julgador, requerer a concessão de seu benefício de auxílio-doença e posterior conversão em aposentadoria por invalidez.

Atividade habitual

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetuer adipiscing elit. Maecenas porttitor congue massa. Fusce posuere, magna sed pulvinar ultricies, purus lectus malesuada libero, sit amet commodo magna eros quis urna. Nunc viverra imperdiet enim. Fusce e st.

A autora é enfermeira e estas são algumas das atividades por ela exercidas. Ao lado, estão os sintomas incapacitantes.

Atividades desenvolvidas	Sintomas incapacitantes
• Administrar medicação; • Preencher prontuários; • Coletar exames; • Realizar triagens; • Prestar primeiros socorros, quando necessário	• Ideação suicida; • Crises de pânico com falta de ar; • Desmaios; • Agressividade; • Descontrole emocional;

2. DO DIREITO AO BENEFÍCIO

Preenchimentos dos requisitos legais

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetuer adipiscing elit. Maecenas porttitor congue massa. Fusce posuere, magna sed pulvinar ultricies, purus lectus malesuada libero, sit amet commodo magna eros quis urna. Fusce est. Conforme se verifica, a parte autora comprova a incapacidade a partir dos documentos anexos, abaixo listados:

Qualidade de segurada (CPTS, anexo 5) → Carência (CNIS, anexo 8) → Incapacidade (laudo, anexo 4) → **Direito ao benefício (art. 59 e 60 da lei 8.213/91)**

Quadro esquemático de atividades desenvolvidas vs. sintomas incapacitantes em benefício por incapacidade

doença não ter sido concedido ao (a) autor (a), seu quadro clínico nunca melhorou e não apresenta possibilidade de melhora.

Sendo assim, restando comprovada a incapacidade permanente da Parte Autora, esta faz jus à transformação do benefício de auxílio-doença em aposentadoria por invalidez.

DA TUTELA DE URGÊNCIA

Risco de suicídio sem o tratamento adequado, que não é fornecido pelo SUS

Verossimilhança:	✓ *Carência e qualidade de segurado* ***incontroversas;*** ✓ *CTPS e CNIS (doc. 5 e 7) ratificam o preenchimento desses requisitos;* ✓ *Laudo médico* ***contemporâneo atestando incapacidade*** *para a atividade habitual (doc. 9).*
Perigo na demora:	✓ ✓ *Benefício de caráter alimentar;* ✓ *Autora mora sozinha e* ***não tem outra fonte de renda;*** ✓ *Necessidade de comprar medicação para manutenção de sua saúde mental (receituário anexo 5), sem a qual* ***corre risco de suicídio*** *(doc. 7);*

Destaque-se que não há perigo na demora reverso pois está prevista pelo STJ inclusive a possibilidade de cobrança por parte da autarquia de valores referentes a benefício previdenciário concedido em sede de tutela.

A situação criada pela Ré, ou seja, a negatória do benefício por incapacidade, seja ele o auxílio-doença ou a aposentadoria por invalidez, está pondo em risco a subsistência da Parte Autora e de sua família, principalmente pela natureza alimentar do benefício.

Sem receber qualquer tipo de rendimentos e não podendo trabalhar, a Parte Autora passa por sérias dificuldades financeiras desde seu afastamento do trabalho, uma vez que o benefício em questão seria seu único meio de subsistência.

Assim, impõe-se a designação de perícia médica, com urgência, a fim de que, após o laudo, possam ser antecipados os efeitos da tutela, como medida de salvaguarda à vida da Parte Autora. Em não sendo possível a realização de perícia judicial de forma rápida, faz-se necessária a concessão, ainda que precariamente, da tutela antecipada, de forma a garantir a subsistência do núcleo familiar do qual faz parte o (a) segurado (a).

Quadro esquemático de tutela de urgência

E é a partir do aprimoramento dessas três camadas do documento – aparência, legibilidade e interação – que alcançamos uma petição que realmente promova facilidade de análise, compreensão e julgamento.

Temos, portanto, que o domínio da forma favorece o domínio do conteúdo, do contexto: esse é um efeito nato da ergonomia visual associada à boa interação. Há evidente **conforto cognitivo** em documentos formatados estrategicamente, com a aplicação da tipografia jurídica, pois ela favorece a atenção, a localização e a rápida compreensão das informações mais importantes.

Mas o desconforto cognitivo, hoje, é a regra no Judiciário.

A título de curiosidade, a fome, o calor e o mau humor também exercem influência negativa no processo decisório, conforme relatos de Danziger (2011) e Tampubolon (2023) e embora seja evidente que o advogado não é capaz de controlar os fatores externos que afetam o entendimento dos juízes, ele pode sim – e deve – controlar a forma como apresenta sua tese, mitigando essa problemática.

A forma de apresentação da informação, portanto, pode contribuir para a clareza, credibilidade e força argumentativa da tese e, consequentemente, influenciar o processo decisório, em especial quando percebemos que existe um alto grau de subjetividade nas decisões por parte de juízes, desembargadores e ministros.

Nesse sentido, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio afirmou, no julgamento do RE 140.265 que, "ao examinar a lide, o magistrado deve idealizar a solução mais justa, considerada a respectiva formação humanística. Somente após deve recorrer à dogmática para, encontrado o indispensável apoio, formalizá-la".

Portanto, quanto mais subjetiva é uma decisão, mais influenciável ela é, pois suscetível a vieses e ruídos, o que é uma notícia animadora para quem adota e aplica estratégias de clareza e persuasão como as abordadas neste artigo.

5. A VISÃO DA MAGISTRATURA

O levantamento de dados realizado pelo grupo de pesquisas *Visulaw* com a magistratura federal em 2020 e estadual em 2021, com mais de 600 juízes, coordenado por Bernardo de Azevedo, constatou que, para os juízes, os principais problemas nas petições são:

Argumentação genérica	73,40%
Número excessivo de páginas	73,00%
Redação prolixa	71,60%
Transcrição excessiva de jurisprudências	54,30%
Má formatação da peça	31,60%
Uso excessivo de destaques no texto	28,40%

Ao longo da pesquisa é revelado o anseio da magistratura por petições mais claras e bem estruturadas, demonstrando que em seu dia a dia enfrenta desafios com a concatenação de ideias e o abuso de elementos visuais.

Dos 6 pontos citados na pesquisa, a curadoria da informação cuida dos 4 primeiros, enquanto as ferramentas relacionadas à legibilidade, aparência e interação repercutirão em *todos* eles ao colaborarem no processo de leitura, análise e compreensão da informação.

Verifica-se que a tipografia jurídica, enquanto disciplina e método, não é arbitrária, pelo contrário, além de atender ao anseio manifestado pela magistratura na pesquisa acima mencionada, pauta-se no atendimento do princípio da cooperação mútua dos sujeitos processuais adotado pelo Código de Processo Civil em vigência.

Frisamos, ainda, que o círculo virtuoso alcançado com o uso de petições bem redigidas e formatadas de modo deliberado, e não como mera "tarefa de rotina forense", beneficiam não somente a leitura dos magistrados, mas se manifesta como um verdadeiro "instrumento direto de realizações da justiça" (Marques *apud* Bueno, 2008).

A cooperação mútua entre os sujeitos do processo é um dever (Dworkin *apud* Botelho, 2018), que emana da garantia fundamental do procedimento em contraditório enraizada no estado de direito democrático advindo com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portanto, como ferramenta, o método tipografia jurídica manifesta-se como uma resposta eficaz a uma problemática enfrentada diariamente por todos os participantes do processo judicial.

6. CONCLUSÃO

Em síntese, este artigo evidenciou a importância da comunicação eficaz e do uso de boas práticas de *design* no contexto jurídico, particularmente no direito previdenciário, cujo desafio se acentua por tratar de direitos vinculados a pessoas, em regra, hipossuficientes.

A comunicação pouco eficiente é um obstáculo para a garantia dos direitos previdenciários, e a tipografia jurídica e o *design* da informação emergem como ferramentas essenciais para melhorar a legibilidade, a organização, a compreensão e, em última análise, potencializar a própria tese, aumentando a capacidade de convencimento das petições e facilitando o acesso à justiça e à efetivação dos direitos desses segurados.

Analisando como o cérebro processa a informação e os impactos dos vieses cognitivos no julgamento, fica claro que uma apresentação visualmente agradável e cognitivamente fluente destaca a informação. Perante um Judiciário abarrotado, a adoção dessas práticas pode reduzir barreiras, aumentar a credibilidade das petições e permitir que os direitos dos segurados sejam devidamente reconhecidos e protegidos, minimizando ruídos de comunicação e os erros que deles advêm.

Por isso, a integração do *design* jurídico e da tipografia na educação jurídica contribuirá para a criação de uma advocacia mais humanizada, inclusiva e eficiente no trato dos direitos previdenciários. Para tanto, acreditamos que o acesso a tal conhecimento promoverá uma justiça mais acessível e eficaz, resultando em uma advocacia mais inclusiva e assertiva para atender às necessidades dos jurisdicionados.

REFERÊNCIAS

BOLETIM DE DESPESAS POR FUNÇÃO DO GOVERNO GERAL: Classificação COFOG – *Classification of functions of government*. IBGE, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48752.

BOTELHO, Alexandra C.; ANDRADE, Bárbara L.; SOARES, Carlos H. O dever de cooperação no Código de Processo Civil. *Revista Percurso Acadêmico,* PUC-Minas Barreiro, 2018. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/download/17850/13793.

BUENO, Cassio Scarpinella. O "modelo constitucional do direito processual civil": um paradigma necessário de estudo do direito processual civil e algumas de suas aplicações. VII Jornadas Brasileiras de Direito Processual Civil – Florianópolis/SC, 2008. Publicado originalmente em JAYME, Fernando Gonzaga. FARIA, Juliana Cordeiro de. LAUAR, Maira Terra (coord.). *Processo civil:* novas tendências: homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 157-166. Disponível em: https://scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/016.pdf.

DANZIGER, S.; LEVAV, J.; e AVNAIM-PESSO, L. Extraneous factors in judicial decisions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 108, n. 17, 26 abr. 2011. Disponível em: https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1018033108.

GIDI, Antônio. *Redação jurídica:* estilo profissional – forma, estrutura, coesão e voz. 3. ed. Juspodivm, 2024.

GRUPO VISULAW. *Elementos visuais em petições na visão da magistratura federal*. 2020. Disponível em: https://bernardodeazevedo.com/wp-content/uploads/2022/10/pesquisa-visulaw-2020.pdf.

GRUPO VISULAW. *Elementos visuais em petições na visão da magistratura estadual*. 2021. Disponível em: https://bernardodeazevedo.com/wp-content/uploads/2022/10/pesquisa-visulaw-2021.pdf.

HOWE, Julie E.; WOGALTER, Michael S. *The understandability of legal documents:* are they adequate? *In: Proceedings of the human factors and ergonomics Society 38th Annual Mee-ting* – 1994. Disponível em: https://www.safetyhumanfactors.org/wp-content/-uploads/2020/07/67)Howe,Wogalter(1994).pdf.

HAGAN, Margareth. *Law by design*. 2019. Disponível em: https://lawbydesign.co/.

Justiça em números. Conselho Nacional de Justiça, 2024 – ano-base 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar*: duas formas de pensar. Rocco, 2012.

LUPTON, Ellen. *Pensar com tipos*: guia para designers, escritores, editores e estudantes. [Thinking with type: a critical guilde for designers, writers, editors & students]. Tradução: André Stolarski. 2. ed. Editora Cosac Naify, 2009.

SONG, H.; SCHWARZ, N. (2008). If it's hard to read, it's hard to do: processing fluency affects effort prediction and motivation. *Psychological Science*, 19(10), 986-988. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2008.02189.x.

TAMPUBOLON, M.; SITUMEANG, T.; SARAGIH, P. *Judicial breakfast as an external factor in judicial decision making in courts*. Versão 1, F1000Res, publicado em 04/01/2023. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9999048/.

---

* Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-graduado em Direito da Administração Pública.

** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Pós-graduada em Advocacia Consultiva. Advogada.

1 Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário divulgadas anualmente desde 2004.

2 Segundo levantamento do Justiça em Números do CNJ, 90,84% (em números absolutos são 76.721.076) dos processos pendentes de julgamento até 30/04/2024 tramitam no meio eletrônico.

14

LIMBO JURÍDICO E OS AFASTAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS: LIMITES E AVANÇOS NA PROTEÇÃO SOCIAL

Leonardo Ziccarelli Rodrigues[*]
Pedro Pannuti[**]

1. INTRODUÇÃO

Com o intuito de atender aos objetivos acadêmicos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, que neste ano completa vinte anos de sua fundação e de valorosa contribuição para o direito previdenciário em nosso país, o presente trabalho almeja apresentar avanços específicos, ainda que não completamente efetivados, de proteção social no tema relacionado ao limbo jurídico trabalhista previdenciário.

A investigação inicia a partir da análise de alguns casos de limbo jurídico na história recente do sistema de proteção previdenciária brasileiro, seja pela existência de vácuo legislativo, seja pela complexa divergência de interpretação de normas do direito previdenciário, seja ainda pela ausência ou demora na regulamentação de direitos e garantias constitucionais.

Para tanto, far-se-á necessária a análise de exemplos de como a jurisprudência previdenciária comportou-se diante de importantes temas de proteção social, como a regulamentação de aposentadoria especial dos servidores públicos e o Tema 1095 do STF, que tratou do adicional de 25% da invalidez para as demais aposentadorias programadas.

De forma mais dogmática, dedicaremos capítulo próprio à análise do fenômeno clássico do limbo jurídico previdenciário, que é aquele no qual há recusa do empregador de retorno ao trabalho do segurado que mantinha até então benefício por incapacidade junto ao INSS, mas que por decisão do médico perito não mais restou caracterizada a sua incapacidade.

Aqui o objetivo é analisar os principais desdobramentos e efeitos jurídicos trabalhistas decorrentes da recusa do empregador, sobretudo quanto à obrigação de pagamento dos salários e outros deveres acessórios ao contrato de trabalho.

O trabalho avança para atingir o objetivo principal deste estudo, que é expor os principais avanços alcançados na proteção social dos segurados envolvidos no limbo jurídico trabalhista previdenciário, a partir da construção da jurisprudência previdenciária nos últimos anos.

A partir da análise de dois temas importantes – Tema 1013 do STJ e Tema 300 da TNU – abordaremos os desafios e as soluções apresentadas na jurisprudência, além da

demonstração de que não somente esses temas, mas outros também, passam por tortuoso caminho até a consolidação efetiva de proteção de determinados direitos sociais no campo previdenciário.

Por fim, o último capítulo é dedicado a apresentar as principais iniciativas legislativas ainda em tramitação em nosso parlamento, abordando os variados temas envolvendo o limbo jurídico trabalhista previdenciário e algumas soluções possíveis que possam minimizar, ao menos, a problemática exposta.

2. O LIMBO JURÍDICO E A (DES)PROTEÇÃO SOCIAL

As situações ensejadoras de limbo jurídico decorrem de zonas cinzentas, incertas, para as quais não há um grau substancial de certeza na proteção de determinado direito[1]. Pode decorrer também de vácuo legislativo, que demanda interpretação sistemática e integrativa da jurisprudência, aplicando regras de hermenêutica para solucionar problemas de antinomia jurídica.

O limbo jurídico previdenciário é, portanto, uma área de imprecisão sobre determinados direitos e obrigações de cunho previdenciário, que pode obstaculizar a efetividade de aplicação de determinadas regras. Sua origem pode estar na própria escolha do legislador, por exemplo a ausência de previsão legal na proteção do auxílio-doença parental no Regime Geral da Previdência Social, ou na previsão de garantir o adicional de 25% na grande invalidez apenas para o benefício de incapacidade permanente e não para as aposentadorias programadas.

Ao analisar a grande invalidez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) buscou corrigir o aparente limbo previdenciário existente, ao julgar o Tema 982, em regime de recurso repetitivo. A doutrina reconhece que o fundamento dessa decisão foi o princípio da isonomia, associado ao princípio da dignidade da pessoa humana portadora de incapacidade:

> O fundamento desta decisão foi o princípio da isonomia, associado ao princípio da dignidade da pessoa humana portadora de incapacidade. A solução que foi adotada, neste caso, inspirou-se diretamente no fato real da vida humana de que a enfermidade incapacitante, seja anterior ou posterior ao ato de aposentadoria do segurado, sempre o tornará completamente dependente do auxílio do cuidador, para os mais comezinhos atos de sua vida[2].

Em que pese a decisão favorável aos segurados, o Supremo Tribunal Federal (STF), visitando o tema à luz de outro princípio constitucional, qual seja, o da vedação de criação de benefício sem prévia fonte de custeio (art. 195, § 5º, da CF), reformou o entendimento e negou a proteção social nesses casos[3]. Aos segurados inválidos e dependentes de terceiros, aposentados por idade ou tempo de contribuição, restou amargar a desproteção em mais esse caso de limbo jurídico previdenciário.

Também é possível falar em limbo jurídico previdenciário, como sinônimo de material desproteção social, a partir do longo hiato ainda existente entre o atuar administrativo e a interpretação dada pelos tribunais acerca dos requisitos de elegibilidade. Na doutrina de Savaris[4], a não inclinação administrativa aos critérios consagrados pelos tribunais cumpre o indesejado papel de separar o indivíduo, por

tempo indeterminado e por vezes para sempre, da prestação de caráter alimentar que está a perseguir.

Em que pese avanços consideráveis no diálogo interinstitucional, não há mais espaço para a permanente inobservância da administração pública de critérios e requisitos já consolidados na jurisprudência previdenciária, sobretudo em se tratando de decisões com força vinculante e de precedentes qualificados em sede de demandas repetitivas e com efeitos de repercussão geral.

A ausência de regulamentação de determinado direito fundamental também pode ensejar insegurança, desproteção e espera indeterminada pela efetividade de garantias constitucionalmente previstas. É o caso, por exemplo, da aposentadoria da pessoa com deficiência, prevista na carta magna no art. 40, § 4º, I, desde a EC n. 47/2004, porém somente regulamentada na Lei Complementar n. 142/2013. O hiato temporal de quase uma década gera desproteção, expectativas de direito frustradas e mostra mais essa faceta do limbo jurídico previdenciário.

Não distante do mesmo limbo jurídico permanecem até os dias -atuais os servidores públicos de diversos Regimes Próprios de Previdência Social, com a ausência de regulamentação de critérios de 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[3].

Feitas as considerações preliminares acerca do limbo jurídico, interessa ao presente artigo a investigação sobre sua mais clássica e desafiadora vertente, na intersecção do direito do trabalho com o direito previdenciário, como será analisado a seguir.

3. O LIMBO JURÍDICO TRABALHISTA-PREVIDENCIÁRIO

A ínsita relação de custeio-benefício previdenciário sobre as formas de trabalho existentes – sobretudo o vínculo de emprego – transborda efeitos e consequências jurídicas em ambas as esferas da inescapável interdependência do Direito do Trabalho e Direito Previdenciário. A opção pelo legislador, desde os primórdios da proteção previdenciária no Brasil, em eleger a principal base de financiamento do sistema de proteção social a partir das relações de trabalho, tornam inseparáveis estas duas grandes áreas dos direitos sociais.

A título de exemplo, tem-se a relevante repercussão das decisões judiciais trabalhistas sobre a esfera previdenciária. Seja pelo reconhecimento de vínculos e tempo de contribuição, seja pelo incremento da base de cálculo denominada salário de contribuição, sempre que a justiça laboral defere a integração de verbas *pagas por fora*, é possível buscar sua consequente repercussão sobre os benefícios previdenciários.

Noutra via, o reconhecimento da natureza acidentária do trabalho de determinado afastamento previdenciário impõe, nos termos do art. 118 da Lei n. 8.213/1991, a compulsória observância pelo empregador ao direito estabilitário do empregado de 12 meses no vínculo de emprego, a partir do retorno às atividades.

No campo processual e de aceso à justiça, por anos discutiu-se qual seria o prazo decadencial para revisar benefícios previdenciários por consequência de decisões

judiciais trabalhistas, considerando a necessária observância à norma prevista no art. 103 da Lei n. 8.213/1991 de dez anos do ato de concessão. Os casos remetiam às situações nas quais a ação trabalhista poderia ser proposta após a concessão do benefício, e cujo longo trâmite processual poderia ensejar a superação do prazo temporal decenal para levar a efeito as repercussões previdenciárias. O aparente limbo jurídico estabelecido nessa situação, sem previsão legal, foi superado por interpretação da jurisprudência no Tema STJ 1117, julgado em 24/08/2022, fixando a seguinte tese:

> O marco inicial da fluência do prazo decadencial, previsto no caput do art. 103 da Lei n. 8.213/1991, quando houver pedido de revisão da renda mensal inicial (RMI) para incluir verbas remuneratórias recebidas em ação trabalhista nos salários de contribuição que integraram o período básico de cálculo (PBC) do benefício, deve ser o trânsito em julgado da sentença na respectiva reclamatória.

Mas nenhum fenômeno parecido de limbo jurídico envolvendo as áreas do direito do trabalho e do direito previdenciário tornou-se mais clássico do que os efeitos da alta médica previdenciária, tanto por indeferimento quanto por cessação do benefício por incapacidade, sobre os contratos de trabalho regidos pela CLT, quando o médico da empresa apresenta opinião diametralmente oposta quanto à possibilidade de retorno do trabalhador.

Este fenômeno passou a se tornar rotineiro e de relevância jurídica, sobretudo a partir da deflagração, em 2016, da operação administrativa alcunhada de *pente-fino* capitaneada pelo Poder Executivo a partir da edição da MP n. 739/2016 – sucessivamente renovada nos anos seguintes – com o objetivo de localizar e revisar benefícios por incapacidade pagos de forma supostamente indevida, com foco especial inicial nas concessões judiciais com mais de dois anos. O problema administrativo à época era que inúmeros benefícios por incapacidade – temporário e definitivos – eram concedidos judicialmente sem que houvesse qualquer controle ou revisão posterior sobre a permanência ou não do estado incapacitante.

A operação *pente-fino* foi posteriormente direcionada aos benefícios assistenciais e transformou-se com a conversão da MP n. 871/2019 na Lei n. 13.846/2019, em programa amplo de revisão permanente de benefícios previdenciários. Almejava-se revisar benefícios com indícios de irregularidade, além de promover constante revisão de benefícios por incapacidade que estivessem em manutenção há mais de seis meses.

A par da louvável justificativa amparada na fiscalização e na boa gestão de recursos públicos, evitando que qualquer segurado percebesse benefício indevido, percebeu-se a forma açodada com que as perícias eram realizadas, em grande parte sem análise criteriosa e detalhada, sobretudo da profissiografia e atividade habitual dos trabalhadores afastados.

O resultado dessa prática modulada por verdadeira *linha de produção* foi o conflito gerado entre a empresa, quando o médico do trabalho responsável pelo exame de retorno apresentava opinião discordante daquela decisão do perito administrativo, colocando o trabalhador-segurado em situação de desproteção legal. O fenômeno passou a ser denominado pela doutrina e jurisprudência como limbo jurídico trabalhista previdenciário, e passou na última década a ser tema de inúmeras

discussões e profundos debates, sobretudo pela ausência de clareza normativa para regular os efeitos jurídicos decorrentes.

Nos termos da jurisprudência, o limbo jurídico trabalhista previdenciário é *situação que ocorre quando, após vencido o prazo de benefício previdenciário, constata o empregador por via médica comum que o empregado ainda não apresenta condições de trabalho e que a alta concedida pelo INSS contrasta com a sua condição de enfermo. Ou seja, recebe alta médica do INSS, mas o empregador conclui de modo diverso, ficando o trabalhador à míngua de trabalho, benefício e salário*[6].

Não raro o empregado tem seu benefício indeferido ou cessado após perícia previdenciária no INSS e encontra sucessivas barreiras para retornar ao seu trabalho, assumindo posição de ausência de proteção legal e financeira.

O doravante denominado *limbo jurídico* costumeiramente está ligado a comportamento omissivo do empregador que, diante de alta médica previdenciária pelo INSS, mantém sua conclusão de inaptidão para as funções, recusando seu retorno para as atividades laborais.

Na doutrina de Bittencourt[7], a situação está longe de receber um tratamento adequado, e, atualmente, a justiça laboral vem entendendo que a perícia administrativa goza de presunção de veracidade, pelo que o trabalhador deve ser colocado novamente em suas funções.

De fato, impulsionada, a Justiça do Trabalho vem desenvolvendo o tema com considerável profundidade, sempre atenta ao comportamento das partes envolvidas. Veja-se o elucidativo precedente do TST ao tratar, inicialmente, da hierarquia do perito do INSS em relação ao médico da empresa:

> ACÓRDÃO DE AGRAVO DE PETIÇÃO PUBLICADO APÓS A VIGÊNCIA DA LEI N. 13.467/2017. AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA PAGAMENTO DE SALÁRIO DO PERÍODO DE AFASTAMENTO. LIMBO PREVIDENCIÁRIO. Instaurando-se divergência entre o INSS e a empregadora sobre a aptidão do empregado para o trabalho, prevalece o ato da autarquia previdenciária, por gozar de presunção relativa de legitimidade e veracidade. Nesse contexto, recusando-se a empregadora a fornecer trabalho ao empregado, deixando de "readaptá-lo" para o exercício de funções compatíveis com as limitações verificadas pelo médico da empresa, comete ato ilícito por abuso do poder diretivo, quebrando o equilíbrio decorrente do caráter sinalagmático do contrato de trabalho, incorrendo em ofensa ao art. 187 do Código Civil. Vale lembrar que a empresa não se esgota em sua função de produção e comercialização de bens e serviços, devendo exercer a sua função social, direcionando-se pelos princípios da boa-fé, solidariedade social e dignidade da pessoa humana, vértice do ordenamento jurídico. No caso em espécie, extrai-se do v. acórdão regional que o trabalhador não recebeu o benefício previdenciário após o período de alta, tampouco o seu salário. A recusa da empregadora em fornecer trabalho ao reclamante o deixou sem qualquer tipo de sustento, o que justifica a condenação. Por fim, a jurisprudência desta Corte tem entendido que a responsabilidade pelo pagamento dos salários do período de limbo previdenciário é do empregador. Incide, no caso, o óbice do art. 896, § 7º, da CLT e da Súmula 333/TST. Precedentes. Agravo de instrumento conhecido e desprovido, por ausência de transcendência do recurso de revista (TST – Ag-AIRR-12645-23.2016.5.15.0109, 8ª Turma – Rel. Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte, *DE* 19/08/2022)[8].

Como apontado, é defeso ao empregador fundamentar a recusa do retorno de trabalhador em razão unicamente de atestado de saúde ocupacional – doravante ASO – obtido em exame de retorno realizado por sua iniciativa.

Isso porque forçoso reconhecer que a legislação pátria eleva a importância do laudo médico oficial – emitido pela autarquia previdenciária – em patamar hierarquicamente superior ao ASO de retorno previsto em norma regulamentar. A solução, portanto, depende da hermenêutica legal, pela qual se observa que a NR-7 foi editada por meio de portaria do MTE, hierarquicamente inferior a lei federal ordinária. Assim, *é possível afirmar que preferencialmente, os atestados emitidos pela Previdência Social devem prevalecer em relação aos demais*[9].

Essa conclusão decorre da interpretação do art. 30, § 3º, da Lei n. 11.907/2009, estabelecendo que cabe ao perito do INSS investigar a existência ou não de capacidade laborativa, razão pela qual, ocorrendo alta médica, é obrigação legal da empresa a reintegração daquele trabalhador, dever reforçado pelos arts. 475 e 476 da CLT, na medida em que a alta médica encerra a suspensão do contrato de trabalho.

Percebe-se claramente o avanço jurisprudencial sobre o vácuo legislativo, ou ausência clara de responsabilidade sobre o pagamento de salários por parte do empregador, a caracterizar o limbo jurídico nas presentes situações. A interpretação sistemática do plano normativo, aliado ao princípio maior da proteção ao trabalhador[10], e da continuidade da relação de emprego, vem consolidando entendimento no sentido de que são devidos os salários ao trabalhador que se apresenta e se coloca à disposição da empresa[11].

Ademais, considerando a ínsita relação de subordinação jurídica pautada na hipossuficiência do empregado, cabe ao empregador exercer postura ativa perante seu colaborador, monitorando a manutenção dos benefícios previdenciários e convocando os trabalhadores liberados em perícia médica. Outrossim, não somente a reintegração jurídica é necessária, mas também aconselhável que o empregador auxilie o seu colaborador na defesa dos seus direitos perante a Previdência Social, participando do processo previdenciário entre segurado e INSS, ainda que apenas lhe subsidiando com reforço no conjunto probatório, nos termos do art. 119 do CPC.

Compete ao empregador, portanto, em estrito cumprimento ao princípio da boa-fé objetiva, possibilitar a acomodação do trabalhador para evitar o limbo jurídico, seja o remanejando para função compatível temporariamente; seja permitindo o repouso fora do ambiente laboral, sem negar o pagamento dos salários até que restabelecesse a capacidade[12].

O empregador pode, exemplificativamente, promover a readaptação funcional interna, com respaldo no dever de zelar pela saúde e integridade física de seus empregados, permitindo proporcionar meios de adaptação à função compatível com as eventuais limitações reconhecidas.

Referida providência está agasalhada pela Convenção n. 161 da OIT, internalizada inicialmente pelo Decreto n. 127/1991 – e atualmente pelo Decreto n. 10.088/2019 –, que dispõe em seu art. 5º que são funções da empresa *promover a adaptação do trabalho aos trabalhadores* (alínea *g*) e *contribuir para as medidas de readaptação profissional* (alínea *h*), além de *participar da análise de acidentes de trabalho e das doenças profissionais* (alínea *k*), que impõe observância às limitações laborais do empregado, garantindo sua reintegração.

Pois bem. Estabelecido o pressuposto, via importante construção jurisprudencial trabalhista de que, após a alta médica previdenciária, o contrato de trabalho pode voltar a produzir todos os seus efeitos legais, é tempo de visitar os avanços também no campo previdenciário.

4. AVANÇOS ALCANÇADOS NA ÚLTIMA DÉCADA PARA PROTEÇÃO DO TRABALHADOR PERANTE O LIMBO JURÍDICO TRABALHISTA-PREVIDENCIÁRIO

Na relação jurídica previdenciária é quase intuitiva a premissa de que o exercício de atividade laborativa pressupõe capacidade laborativa. O apontamento de contribuições no extrato previdenciário do segurado em determinado período é quase que a prova de confirmação da aptidão ao exercício de determinada atividade.

Porém, o tema merece reflexão mais aprofundada, eis que o conceito de incapacidade para fins previdenciários não pressupõe impedimento físico, ou mesmo de deslocamento ao trabalho, para exercício das suas tarefas laborais.

O conceito de incapacidade para fins previdenciários, previsto na norma do art. 59 da Lei n. 8.213/2091, não adjetiva situação inequivocamente crítica ou precária do estado de saúde para justificar o direito à proteção social. Da mesma forma, não se exige incapacidade total para o exercício de determinadas atividade laborais, bastando que a patologia gere impedimentos ou limitações, mesmo que parciais, para atingir o rendimento ou produtividade esperados quando comparado com colaborador em condições normais[13].

É dizer, a incapacidade para fins previdenciários deve ser interpretada à luz da preservação da saúde do trabalhador, contra a iminente possibilidade de agravamento (risco em potencial), assim como deve avaliar o segurado a partir daquela específica atividade habitual exercida, e não a partir de critérios médios da profissão.

Essa introdução inicial é pertinente para análise de importante avanço ocorrido nas duas últimas décadas em tema decorrente do limbo jurídico trabalhista previdenciário. Trata-se dos casos de indeferimento de um benefício por incapacidade, em que o segurado retorna às atividades, mesmo que a duras penas, e futuramente tem reconhecido na justiça que se encontrava incapaz no tempo em que exerceu a referida atividade remunerada.

Quais seriam os efeitos financeiros da decisão que determina o restabelecimento do benefício previdenciário? Teria o segurado direito às parcelas desde a cessação do benefício, ou apenas a partir do efetivo afastamento daquela atividade em que vinha percebendo remuneração? Por longos anos a jurisprudência oscilou entre as possíveis soluções, ora impedindo a cumulação das verbas em face do caráter substitutivo de renda do benefício por incapacidade, que seria incompatível com o recebimento conjunto de remuneração.

Não obstante, o entendimento consolidou-se a favor dos segurados, sobretudo para evitar o enriquecimento ilícito da autarquia federal, e também por prestigiar a autonomia das relações jurídicas, garantindo o recebimento dos salários e dos benefícios

no mesmo período. A tese restou firmada no Tema 1013 do Superior Tribunal de Justiça:

> Tese firmada: No período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, mediante decisão judicial, o segurado do RPGS tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho exercido, ainda que incompatível com sua incapacidade laboral, e do respectivo benefício previdenciário pago retroativamente.

Savaris vai além, afirmando que se pode mesmo cogitar no direito do segurado à indenização pela circunstância de ter-se visto na contingência de, ainda que incapacitado e fazendo jus a benefício previden-ciário, ver-se forçado a trabalhar na busca de meios de subsistência com a possibilidade real de agravamento de sua condição de saúde[14].

Outra conquista previdenciária de grande relevância no tema do limbo jurídico trabalhista previdenciário diz respeito à manutenção da qualidade de segurado do trabalhador que permanece sem receber benefício ou salário.

Em específico, a preocupação do segurado surgia quando, dentro do limbo – após cessação do benefício e recusa do empregador em reintegrá-lo –, demonstrava estar acometido por incapacidade para o trabalho, porém após a perda da qualidade de segurado prevista no art. 15, II, da Lei n. 8.213/2091.

Destarte, sobre a manutenção da qualidade de segurado, prevê o art. 15 da Lei n. 8.213/1991[15] que a proteção previdenciária prorroga-se por até 12 meses após a cessação das contribuições, para o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração. *A contrario sensu*, após 12 meses no limbo jurídico trabalhista previdenciário, o segurado acometido de doença incapacitante não poderia buscar sua correspondente proteção social junto à previdência.

Não estando suspenso ou licenciado sem remuneração, o debate sobre os efeitos da manutenção da qualidade de segurado limitou-se à análise do enquadramento ou da não da hipótese do segurado que *deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social.* Afinal de contas, o segurado com cessação do benefício previdenciário e recusa do empregador em reintegrá-lo estaria (voluntariamente) deixando de exercer atividade remunerada?

A solução encontrada, em votação apertada de desempate na Turma Nacional de Uniformização, julgada em 13/12/2022, firmou a seguinte tese:

> Tema 300: Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n. 8.213/1991.

Prevaleceu o entendimento de que o segurado, ao buscar retornar ao trabalho, após alta da previdência, estaria à disposição do empregador, nos termos do art. 4º da CLT, razão pela qual a obrigação de pagar salários, e realizar o correspondente custeio previdenciário, seria deste e não daquele[16].

Em que pese visíveis os avanços doutrinários e jurisprudenciais, alguns desafios ainda estão presentes. Vimos que o art. 4º da CLT reconhece como tempo de *serviço efetivo o período em que o empregado esteja à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressamente consignada*, e que, portanto, o segurado mantém sua vinculação obrigatória ao RGPS, por força do art. 11, I, *a* da Lei n. 8.213/1991, o que garantiria a manutenção de sua qualidade de segurado.

É possível, contudo, afirmar que referida disponibilidade do trabalhador garantiria a contagem de tempo de contribuição e carência? Uma vez que o limbo decorre, geralmente, de equívoco do INSS ao indeferir ou cessar benefício por incapacidade, ou erro do empregador na análise do exame de retorno, como ficam os efeitos para além da qualidade de segurado?

Embora seja possível a extensão do raciocínio, de que deva ser computado para todos os fins previdenciários (qualidade de segurado, tempo de contribuição e carência) não há amadurecimento dessa tese nos Tribunais.

Ao contrário disso, apenas há pouco tempo foi emprestada efetividade máxima à Súmula 73 da TNU, segundo a qual *o tempo de gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez não decorrentes de acidente de trabalho só pode ser computado como tempo de contribuição ou para fins de carência quando intercalado entre períodos nos quais houve recolhimento de contribuições para a previdência social.*

Tribunais mantiveram entendimento bastante rígido para o aproveitamento dos casos nos quais houve reconhecido o direito ao benefício por incapacidade – administrativa ou judicialmente – sob o argumento de que a contribuição posterior à cessação deveria ser necessariamente oriunda de trabalho, com a demonstração da atividade laboral, sob pena de constituir abuso de direito. Referido entendimento, deveras restritivo, foi objeto de intensos debates nos Tribunais, até que a leitura sistêmica do arcabouço normativo se estabilizou, inclusive com o reconhecimento da regra infralegal. Vejamos o precedente da Turma Suplementar do Paraná do TRF4:

> Todavia, conforme documentação no processo administrativo, a autora não trabalhou após o início do primeiro afastamento, mas ainda mantém seu vínculo nos termos da declaração da empresa, tanto que não registra mais salários de contribuição após 2010.
>
> Possivelmente, a autora tentou o retorno, todavia, o médico da empresa não a liberou para o retorno, situação comumente chamada *de limbo jurídico previdenciário.*
>
> Nesse aspecto, com objetivo de não perder a qualidade de segurada pode a autora recolher enquanto nessa situação, o que ocorreu no caso dos autos.
>
> Por outro lado, revendo posição anterior, tenho que deva ser afastada a alegação de abuso de direito o recolhimento de apenas uma contribuição após a cessação do benefício por incapacidade.
>
> Tal entendimento encontra amparo inclusive no artigo 60, III, Decreto n. 3.048, que expressamente prevê a possibilidade de recolhimento de contribuição para o facultativo, bem como o artigo 153, § 1º, Instrução Normativa n. 77.
>
> Em síntese, havendo o recolhimento da contribuição intercalada, possível reconhecer o período para fins de tempo de contribuição e carência[17].

O que se verifica é que não há, propriamente, a garantia da proteção social do segurado inserido no limbo jurídico, quando analisado pelo prisma da Justiça Federal, que se mantém decidindo – possivelmente em grande medida por ausência de

provocação específica nesse sentido – acerca tão somente do direito ao benefício previdenciário no caso concreto.

A falta de comunicação entre a Justiça do Trabalho e seu correspondente na Justiça Federal ou na competência acidentária da Justiça Estadual gera uma série de possíveis ruídos. Desde a possibilidade de obtenção de provimentos ainda contraditórios quanto à capacidade laboral – em razão da independência dos julgadores e dos peritos auxiliadores do Juízo – até mesmo à inutilização de eventual acordo judicial na esfera trabalhista, que poderá não ser aproveitado como início de prova material caso a chancela judicial tenha sido apenas homologatória de acordo indenizatório.

Nesse aspecto, podemos identificar duas formas de aperfeiçoamento dessa relação mútua, a saber, a atualização legislativa e a ampliação da atuação integrativa na fase pré-processual.

5. PROJETOS DE LEI

A este ponto se pretendeu apontar a evolução do tratamento da matéria do limbo jurídico, em abstrato e em concreto, bem como situações nas quais a proteção do segurado ainda é inadequada.

Ao largo da modernização da jurisprudência, que em razoável medida se adaptou às situações apresentadas, importante considerar outras fontes de direito, merecendo referência as iniciativas legislativas em andamento.

a) **PL 3.326/2020**

De início, merece destaque o PL 3.236/2020, que pretende a alteração do art. 60 da Lei n. 8.213/1991, com nova redação aos §§ 9º e 11, respectivamente, para inclusão da previsão da possibilidade de o empregador requerer a prorrogação do benefício por incapacidade; bem como interpor recurso ordinário ao CRPS.

A inclusão do art. 60-A autoriza o empregador a apresentar recursos administrativos de decisões de indeferimento de concessão ou prorrogação de auxílio-doença; bem como da cessação de benefício por incapacidade, conferindo legitimidade para manejar ação judicial em seu favor.

Trata-se de importante alteração de regra processual, inclinada a majorar a proteção previdenciária do empregado, por meio da participação ativa da empresa, o que acessoriamente pode reduzir o enquadramento do limbo jurídico.

Em 02/12/2020 foi apensado ao PL 5.773/2019, já que pretende a alteração do art. 129 da Lei n. 8.213/1991 para que conste em seu § 2º que a *ação judicial ou medida cautelar contra decisão de médico perito poderá ser apresentada pelo empregador ou pelo segurado a partir da data da perícia*, matéria processual idêntica, portanto.

Também merece tratamento algumas repercussões laterais do projeto que prevê alteração do regime jurídico do limbo previdenciário, valendo mencionar ilustrativamente a repercussão no âmbito da advocacia previdenciária empresarial, cuja gestão de afastamentos é importante e foi tratada neste artigo, em tópico próprio.

b) **PL 2.260/2020**

Em complemento aos projetos, cuja ênfase é a delimitação do direito – e do dever – concorrentes entre empregado e empregador de representação perante o INSS e o CRPS, a matéria merece ser analisada em conjunto com outras iniciativas legislativas.

Veja-se, por oportuno, o PL 2.260/2020, que pretende alterar o art. 60 da Lei n. 8.213/1991 para a inclusão de três parágrafos, *in verbis*:

§ 12. Caso o empregador, mediante exame médico próprio, não aceite que o empregado retome as atividades laborais anteriormente exercidas ou o não o readapte em uma nova função que respeite as limitações de saúde, por alegar que ainda persistem os motivos pelos quais se deu o afastamento ou que o empregado não está apto ao trabalho, o empregador deverá continuar a pagar o salário integral até que o segurado seja submetido a nova perícia médica oficial por parte do INSS;

§ 13. Se a nova perícia oficial acatar as alegações do empregador, fundadas em seu exame médico próprio, efetivar-se-á a compensação dos valores pagos no período com as contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, nos moldes do que ocorre no § 1º do art. 72 desta Lei;

§ 14. Se a nova perícia oficial não acatar as alegações do empregador, fundadas em seu exame médico próprio, será de sua responsabilidade o pagamento do salário integral do período, não sendo cabível a compensação dos valores pagos no período com as contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, nos moldes do que ocorre no § 1º do art. 72 desta Lei, bem como devendo readmitir imediatamente o empregado ao trabalho, exceto se houver recusa deliberada e injustificada do empregado em assumir a função anteriormente exercida ou aquela para a qual tenha sido readaptado.

Aqui, a justificativa também recorre ao *espírito de solidariedade para suprir as necessidades do empregado, resultando no pagamento do salário integral até que o empregado seja submetido a nova perícia oficial que, definitivamente, defina sua condição*[18]. Mais que isso, pretende a positivação do entendimento dominante em matéria trabalhista – como tratado no tópico retro – de que compete ao empregador o pagamento do salário apenas quando restar demonstrada a infundada recusa de aceitar o retorno ao trabalho na função anterior ou na resultante de readaptação.

c) **PL 6.256/2019**

As propostas apresentadas até o momento buscam aproximar o interesse de empregado e empregador – seja por meio de legitimidade, seja pela unificação da perícia previdenciária com a trabalhista. De forma mais ampla, contudo, o PL 6.526/2019 visa *estabelecer a competência da Justiça do Trabalho para as ações que objetivem o esclarecimento da questão relativa à aptidão ou à inaptidão para o trabalho e a condenação ao pagamento do salário ou do benefício previdenciário, na hipótese de divergência entre a conclusão da perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o exame médico realizado por conta do empregador*[19].

O destaque se justifica pela alteração do prisma de análise da matéria, uma vez que a proposta é a alteração da competência material de demandas de direito previdenciário, alterando a CLT, *in verbis*:

Art. 643-A. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar a ação ajuizada pelo empregado em face do INSS e do empregador, conjuntamente, com objetivo de esclarecer a questão relativa à aptidão ou à inaptidão para o trabalho e obter o pagamento de salário ou de um dos benefícios previdenciários previstos na alínea "a" ou na

alínea "e" do inciso I do art. 18 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, na hipótese em que o INSS houver indeferido ou cessado o benefício, por considerar o segurado capaz para o trabalho, e o exame médico realizado por conta do empregador tiver atestado incapacidade.

A discussão merece aprofundamento, já que se refere diretamente ao art. 22, I, da CF, quanto ao processo legislativo, além dos arts. 109, I, e 114, da CF, quanto à competência material – discussão que atrairia a necessidade de discussão via emenda constitucional.

Independentemente da forma do projeto em questão, interessante discutir a possível ampliação da competência material da Justiça do Trabalho – ou o caminho inverso, de dilatação da Justiça Federal e das Varas de Acidente do Trabalho, nos casos em que se discutem benefícios por incapacidade com controvérsia acerca da existência de capacidade laboral.

Trata-se de oportunidade de aperfeiçoar a interdisciplinaridade entre as esferas previdenciária e trabalhista, reduzindo a possibilidade de existirem decisões conflitantes a partir das múltiplas possibilidades de conclusões das perícias – administrativamente do INSS; atestados de saúde ocupacional da empresa; entendimento do assistente técnico do segurado.

6. CONCLUSÕES

Ultrapassada a fase expositiva da situação denominada limbo jurídico, buscamos especificar a hipótese que correlaciona a esfera trabalhista e previdenciária, demonstrando a relação de interdependência criada com frequência em situações de incapacidade laboral nas quais há conclusões diversas dos agentes médicos envolvidos.

Demonstramos diversos avanços alcançados na última década para proteção do trabalhador frente ao limbo jurídico trabalhista-previdenciário para, na sequência, apontar situações nas quais a proteção colocada é, ainda, deficitária, seja porque cria vácuos de proteção ao empregado, seja porque impõe responsabilidade automática ao empregador, quando este se desincumbe de seu ônus legal.

Corolário lógico da análise retrospectiva realizada, inafastável a conclusão de que a evolução jurisprudencial atual não exaure o tema do limbo jurídico trabalhista-previdenciário. Tampouco a simples menção aos projetos de lei em andamento é suficiente para a faceta prospectiva da investigação proposta.

Identificamos a oportunidade de atuação direta do previdenciarista no desafio de materialização prática da proteção social, maximizada a partir do momento em que se buscam dominar as diversas valências necessárias neste ambiente de interdisciplinaridade.

Isso porque, se é grande a importância de delimitar o direito e a responsabilidade dos empregados e empregadores, o profissional do Direito Previdenciário pode equilibrar a necessidade de representação do empregado hipossuficiente, com a viabilização do dever de instituir um programa de integridade e ética do empregador, inclusive com a necessidade de incorporação de rotinas de conformidade para monitoramento do impacto dos benefícios por incapacidade nas relações de emprego,

sobretudo porque saúde e segurança do trabalho estão intimamente ligadas à gestão dos afastados por incapacidade laboral, oriunda ou não de acidente do trabalho.

O TST já apontou, em elucidativo e recentíssimo precedente, que há espaço para o estreitamento da análise da relação previdenciária entre empregado e empregador:

> AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. REGIDO PELA LEI 13.467/2017 2. PAGAMENTO DE SALÁRIO. LIMBO PREVIDENCIÁRIO. SÚMULA 126/TST. TRANSCENDÊNCIA NÃO RECONHECIDA NA DECISÃO AGRAVADA. No caso presente, o Tribunal Regional, soberano na análise de fatos e provas, registrou que "após a alta previdenciária as partes firmaram o Termo de Ajuste de Retorno ao Trabalho de onde se extrai claramente a opção do autor em não retomar suas atividades até o exaurimento das vias administrativas junto ao INSS, já que sob seu entendimento ainda não se encontrava apto para tanto". Ressaltou que "conforme se infere das cláusulas supratranscritas (Cláusulas Quarta e Quinta do Termo), o reclamante concordou com a suspensão contratual e tinha plena ciência de que até seu retorno não perceberia qualquer importe a título de salário, sendo certo que caberia ao mesmo comunicar à ré o resultado do recurso administrativo". Consignou que "à míngua de provas de que a ré obstou o retorno do autor após a alta previdenciária ou de vício de vontade na assinatura do termo de retorno, não há de falar em pagamento de salários e outras parcelas contratuais no período em que não houve a correspondente prestação de serviços". Nesse cenário, a alteração da conclusão adotada pelo Tribunal Regional demandaria o revolvimento de fatos e provas, expediente vedado nessa esfera recursal diante do óbice da Súmula 126/TST. Nesse contexto, ainda que por fundamento diverso, deve ser mantida a decisão agravada. Agravo não provido, com acréscimo de fundamentação[20].

Essa possibilidade de negociação entre as partes deve ser analisada com cautela, uma vez que embora esteja sendo compreendida como forma de aperfeiçoar a proteção previdenciária do empregado, a ingerência do empregador na relação com o INSS pode se mostrar assimétrica, caso se retire do foco o bem jurídico a ser tutelado: a proteção social.

A ilustração acima chancela a hipótese que se buscou demonstrar no presente estudo, nomeadamente que o espinhoso tema da interdisciplinaridade entre o Direito Previdenciário e o do Direito do Trabalho muito avançou, com a criação de respostas compreendendo a dependência mútua para alcançar a efetiva proteção do empregado/segurado; mas está longe de um modelo de plena garantia. Muito por conta da infindável diversidade de situações em concreto, o desafio vindouro que se impõe é esse, e exige participação ativa de todos os agentes envolvidos.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, André Luiz Moro. *Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência*. 5. ed. Curitiba: Alteridade, 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projetos de Lei n. 6.256/2019; 2.260/2020 e 3.326/2020.

BRASÍLIA. Tribunal Superior do Trabalho. Recursos de Revista n. 000256-50.2018.5.05.0000; 012645-23.2016.5.15.0109 e 101000-71.2019.5.01.0051.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 8. ed. São Paulo: LTr.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; WIRTH, Maria Fernanda Pinheiro. *Primazia dos direitos humanos na jurisdição previdenciária*: teoria da decisão judicial no garantismo previdenciário. Curitiba: Alteridade, 2019.

MENDANHA, Marcos. *Limbo previdenciário trabalhista*. São Paulo: JH Mizuno, 2019.

PANCOTTI, Heloísa Helena Silva *-et al*. *Previdência Social:* limbo trabalhista-previdenciário e outros casos da prática previdenciária. Curitiba: Juruá, 2020.

PARDO, Fabio de Oliveira. *Limbo jurídico previdenciário-trabalhista no auxílio-doença*. São Paulo: LTr, 2018.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5003827-67.2019.4.04.7000.

SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

TREZUB, José Cláudio. *Perícia médica previdenciária*. Salvador: Juspodivm, 2017.

---

* Advogado e Mestre em Ciências Jurídicas pela Univali SC e Universidade de Alicante (ESP).

** Advogado e especialista em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário pela PUC/PR.

1 PANCOTTI, Heloísa Helena Silva *-et al*. *Previdência Social*: limbo trabalhista-previdenciário e outros casos da prática previdenciária. Curitiba: Juruá, 2020. p. 43.

2 MAIA FILHO, Napoleão Nunes; WIRTH, Maria Fernanda Pinheiro. *Primazia dos direitos humanos na jurisdição previdenciária*: teoria da decisão judicial no garantismo previdenciário. Curitiba: Alteridade, 2019. p. 113.

3 O julgamento do Tema STF 1095 firmou a seguinte tese: No âmbito do RGPS, somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão de extensão do auxílio da grande invalidez a todas às espécies de aposentadoria.

4 SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 9. ed. Curitiba: Alteridade. p. 191.

5 A Súmula Vinculante 33 do Supremo Tribunal Federal concede o direito à aposentadoria especial àqueles que exercem atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física (art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal), com aplicação das regras previstas na Lei n. 8.213/1991, que trata do regramento dos benefícios de prestação previdenciária aos trabalhadores da iniciativa privada.

6 BRASÍLIA. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista n. 256-50.2018.5.05.0000. Brasília, 13/11/2018. Disponível em: https://jurisprudencia.tst.jus.br. Acesso em: 26 jun. 2024.

7 BITTENCOURT, André Luiz Moro. *Manual dos beneficios por incapacidade laboral e deficiência*. 5. ed. Curitiba: Alteridade. p. 223.

8 BRASÍLIA. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista n. 12645-23.2016.5.15.0109. Brasília, 19/08/2022. Disponível em: https://jurisprdencia.tst.jus.br. Acesso em: 29 jun. 2024.

9 PARDO, Fabio de Oliveira. *Limbo jurídico previdenciário-trabalhista no auxílio-doença*. São Paulo: LTr, 2018. p. 78.

10 Maurício Godinho Delgado leciona que esse princípio informa que o Direito do Trabalho estrutura em seu interior, com suas regras, institutos, princípios e presunções próprias, uma teia de proteção à parte hipossuficiente na relação empregatícia – o obreiro – visando retificar ou atenuar, no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho. Sobre os princípios do Direito do Trabalho, ver DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 8. ed. São Paulo: LTr. p. 183.

11 A CLT, que regulamenta as relações trabalhistas, deixa claro que a mera ausência de efetiva contraprestação laboral não exclui o reconhecimento de um vínculo ativo, desde que o empregado esteja à disposição daquele trabalhador, conforme dicção de seu art. 4º: Considera-se como de serviço efetivo o período em que o empregado esteja à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressamente consignada.

12 MENDANHA, Marcos. *Limbo previdenciário trabalhista*. São Paulo: JH Mizuno, 2019. p. 117-141.

13 José Cláudio Trezub, médico, perito e doutrinador, leciona que "uma maneira mais adequada de mensurar a incapacidade laborativa após o acometimento (doença ou lesão), seria a comparação entre níveis de desempenho pré e pós ocorrência" (TREZUB, José Cláudio. *Perícia médica previdenciária*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 33).

14 SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 9. ed. Curitiba: Alteridade. p. 503.

15 Lei n. 8.231/1991: Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições: II – até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

16 Em que pese não ser fundamento utilizado no julgamento do Tema 300 da TNU, certo é que o art. 28 da Lei n. 8.212/1991 (Lei de Custeio da Previdência Social), traz importante subsídio normativo para a tese firmada. Da norma extrai-se o seguinte: "Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição: I – para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos **pagos, devidos** ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, **quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador** ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (grifos nossos)

O legislador considera salário de contribuição não somente o rendimento pago, mas também o devido, seja por serviços efetivamente prestados, seja pelo tempo à disposição do empregador. Aqui se tem clara subsunção da norma ao fenômeno em estudo do limbo jurídico trabalhista previdenciário, eis que o segurado está à

disposição do empregador e, portanto, lhe são devidos os salários do período, nos termos da consolidada jurisprudência trabalhista.

17 PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n. 5003827-67.2019.4.04.7000. Porto Alegre, 30/06/2020. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php. Acesso em: 29 jun. 2024.

18 Projeto de Lei n. 2260, de 2020. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141731.

19 Projeto de Lei n. 6526/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2234661.

20 BRASÍLIA. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista n. 101000-71.2019.5.01.0051. Brasília, 12/04/2024. Disponível em: https://jurisprudencia.tst.jus.br. Acesso em: 29 jun. 2024.

15

PROTEÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA: A NECESSIDADE DA QUEBRA DO MODELO PREVIDENCIÁRIO VINCULADO À LABORALIDADE E A EXPERIÊNCIA DAS PENSÕES POR CONSUMO

Rodrigo Monteiro Pessoa[*]
Jair Aparecido Cardoso[**]
Sebastião Sérgio da Silveira[***]

1. O CONTEXTO PREJUDICIAL DA ESTRUTURA FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Quando tratamos do surgimento dos sistemas previdenciários modernos, imediatamente associamos sua estrutura de financiamento às contribuições diretas, em sua maioria de natureza tributária, diante da obrigatoriedade de participação no custeio por meio da intervenção estatal. Consequentemente, para a formação do orçamento previdenciário, essas contribuições devem seguir a lógica do desenho da repartição que, para manter a integridade financeira e a sustentabilidade, demanda a existência da formalidade na execução do trabalho, altos salários e crescente elevação salarial no tempo, ausência da fuga da população economicamente ativa e centralidade na forma como as empresas estruturam seu processo produtivo, concentrando alto número de trabalhadores e gerando, assim, alta contributividade ao sistema. Ademais, demanda que a evasão tributária seja baixa, que os valores destinados ao caixa da previdência sejam utilizados exclusivamente para o financiamento dessa política pública e que não existam lacunas previdenciárias no histórico contributivo dos segurados, o que reflete a baixa intensidade do *turnover* laboral. Podemos somar, ainda, a necessidade de diversificar a base de custeio, buscando arrecadar conforme a capacidade contributiva, e chegando aos setores que mais concentram renda em países muito desiguais, para que haja menor imposição de carga tributária aos que não possuem capacidade contributiva, de forma a gerar o mecanismo redistributivo no desenho previdenciário. Soma-se, também, a necessidade de inexistência de períodos fictícios reconhecidos para concessão de benefícios e a abstenção que o Estado deve ter de criar formas de inclusão que causem desequilíbrio nas constas públicas, caso não logre que essas formas de inclusão sejam supridas pelo componente redistributivo, ou seja, que os recursos para financiar essa forma inclusiva na previdência tenha origem arrecadatória e destinação certa.

Se analisamos todos esses elementos, verificaremos que falhamos em quase todos eles. Segundo o IBGE, a taxa de desemprego para 2024 é de 7,9% da população

economicamente ativa (PEA). A taxa de subutilização de mão de obra, que considera a insuficiência de aproveitamento da PEA com jornadas inferiores a 40 horas semanais em comparação com a força de trabalho potencial, é ainda maior, chegando a 17,9%. Somados aos desempregados e subutilizados, a informalidade laboral no Brasil é de 40% da PEA. Esse número de informalidade corresponderá a pessoas que trabalham e não são parte da arrecadação tributária indispensável ao custeio da política pública previdenciária. Dessa forma, apenas com os informais, poderíamos ter maior quantidade imediata de recursos nos cofres públicos para a previdência social, mas a condição da formalidade laboral impede que esses valores cheguem ao erário. Tudo isso em razão da dependência que o desenho previdenciário tem das contribuições diretas dos trabalhadores. Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social de 2023, cerca de 70% dos valores pagos pelo Regime Geral de Previdência Social em benefício é custeado com as arrecadações próprias oriundas de contribuições sociais (Brasil, 2023, p. 1), ressarcimentos e restituições e recolhimentos de outras entidades. Essa dependência do custeio direto não apenas limita o espectro de pessoas protegidas, mas também aclara sobre a razão de ser do fracasso do desenho de repartição no Brasil, que precisa de alta injeção de recursos para o pagamento das contas públicas imediatamente. Não que a crítica seja à repartição em si, mas sim nos problemas relacionados com o custeio por contribuições sociais previdenciárias diretas, que não alcança a potencialidade arrecadatória perante a informalidade e alta taxa de desemprego, ademais dos salários decrescentes, algo que não estava contemplado no momento de estabelecer a estrutura previdenciária.

Na quinta onda da globalização o déficit migratório do Brasil é elevado. Conforme dados do Informe Anual 2022 sobre *Movimientos migratorios recientes en América del Sur* (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2022, p. 2), o observatório das Nações Unidas sobre *stock* migratório revelou que o Brasil recebeu 1.079.708 de migrantes, e perdeu 1.897.128 de brasileiros que foram residir no estrangeiro. Isso significa 56,91% de déficit migratório. Como a principal razão de migrar é socioeconômica, estamos perdendo cada vez mais pessoas da população economicamente ativa. Em complemento, o desemprego da população migrante no Brasil é mais elevado que o desemprego da população nacional. No Brasil existem mais de 1,5 milhão de imigrantes e quase 66 mil refugiados, mas apenas 230 mil deles possuem ocupações formais, o que representa apenas 15,33% de ocupação formal (TV Senado Federal, 2023). Da mesma forma, o nível salarial dos imigrantes caiu no Brasil em relação a 2013. Naquele ano, 37,8% dos imigrantes possuíam média salarial de mais de cinco salários mínimos, enquanto 9,5% recebiam mais de três e até cinco salários mínimos. Em 2021, apenas 14,5% dos imigrantes recebiam mais de cinco salários mínimos, enquanto apenas 6,6% deles recebiam mais de três e até cinco salários mínimos. A concentração de trabalhadores recebendo até um salário mínimo e entre um e dois salários mínimos cresceu, de 38,2% em 2013 para 61,4% dos imigrantes (Cavalcanti, Oliveira, *et al.*, 2023, p. 63). Com esses dados, os migrantes também contribuem para a análise da queda do nível salarial, arrecadando menos como parte da população economicamente ativa no mercado formal de trabalho.

A queda nos níveis do salário também é crescente. Conforme análise da OXFAM Brasil sobre os dados distribuídos pela da *Global Living Wage Coalition* (GLWC), o salário médio do brasileiro diminuiu 6,9% de 2021 para 2022. Isso contrasta com nível de dividendos de acionistas no Brasil que subiu 24%. Os pagamentos feitos à parcela mais rica do país ajudam a aumentar níveis de desigualdade (OXFAM Brasil, 2024). No ano de 2023 houve melhora do nível salarial médio em 2,1%. Não obstante, o crescimento da massa salarial nos últimos dez anos foi similar ao crescimento populacional em proporção. Mas, mesmo a massa salarial tendo crescido alguns pontos percentuais a mais, houve estabilidade do coeficiente de Gini, que mede a desigualdade no país, nos mesmos 12 últimos anos (0,526 em 2012 contra 0,523 em 2024)[1] (Carvalho, 2024, p. 3 e 9). Em 2012 a PEA era de 102.463.000 de pessoas, com um PIB de US$ 1,92 trilhão de dólares (Brasil, 2022). Em 2023 a PEA registrada foi de 107.346.000 de pessoas, ou seja, 4.883.000 de pessoas a mais disponíveis no mercado de trabalho, com um PIB de US$ 2,17 trilhões de dólares (Brasil, 2024). Portanto, cruzando os dados do PNAD com os do IPEA, a massa salarial cresceu 6% (efetivamente, considerando baixas e alças no tempo) de 2012 a 2023, e a população economicamente ativa cresceu apenas 4,55%. Porém, o PIB cresceu 11,53% em 2023, com relação a 2012, um crescimento que quase dobra o aumento da massa salarial e quase triplica o crescimento da população economicamente ativa, o que demonstra que o PIB tem sido elevado, mas isso não tem refletido no poder de ganho dos trabalhadores. Por essa razão, arrecada-se menos, pois os salários não crescem em proporção e perde-se rendimento que serve de base imponível para a contribuição social previdenciária.

A descentralização produtiva gera terceirizações, quarteirizações, empresas em rede, grupos econômicos fragmentados e fractalização do trabalho (Pessoa, 2023), diminuindo os valores dos salários dos terceirizados, o que também gera impactos na desigualdade, concentração de renda e baixa arrecadação para o sistema previdenciário. Essa tendência é própria da descentralização produtiva na organização do trabalho desde o Toyotismo (Álvarez Newman, 2012, p. 186) e que possui como consequência a redução de custos relacionados ao trabalho como fator de produção. Conforme explicado por Antunes (2018, p. 40), as terceirizações incluem "salários menores, jornadas de trabalho prolongadas, vicissitudes cotidianas que decorrem da burla da legislação social protetora". Quanto maior o número de horas trabalhadas, menor também é a empregabilidade de outros membros da PEA.

Os recursos da previdência foram historicamente utilizados para outras finalidades distintas do financiamento da política pública previdenciária. É interessante notar que todo sistema em formação é potencialmente superavitário, já que quando instituído como forma de participação obrigatória por meio de intervenção estatal possui mais ingressos que saídas para pagamento de benefícios. Nesse caso, países previsores e responsáveis fiscalmente poderiam instituir sistemas de capitalização parcial coletiva que determine a obrigatoriedade de uso dos recursos do fundo comum com destinação apenas para financiar benefícios previdenciários. Na classificação dos regimes previdenciários quanto ao financiamento, a repartição difere da capitalização parcial coletiva no quesito da destinação dos excedentes. Na repartição, sendo um sistema de

conta zero (tudo que entra sai imediatamente para poder pagar os benefícios dos inativos), e mesmo que gere excedentes em razão das previsões financeiras do exercício anual, nada se faz com esses excedentes. Já na capitalização parcial coletiva, o funcionamento do fundo comum contempla a mesma dinâmica da repartição, mas os excedentes do sistema são capitalizados para formar fundos de reserva para insuficiências futuras, melhorando cada vez mais a saúde financeira do sistema previdenciário.

Isso não foi feito no país. Na década de 1930, por conta da política de substituição de importações, usou-se os recursos da previdência para poder financiar a política econômica. Desde que existiram os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) tais recursos são usados para outras destinações, como a criação de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Usinas Nucleares de Angra dos Reis e a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF). Anos mais tarde, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, os recursos previdenciários foram novamente utilizados para a construção de obras como a Transamazônica, a Rodovia Belém-Brasília, a Ponte Rio Niterói, a Usina Hidrelétrica de Itaipu, as Usinas Nucleares de Angras dos Reis, entre outras grandes obras de infraestrutura imprescindíveis para a acumulação da capital industrial. Até mesmo Brasília, a capital federal do país, lançou mão de recursos previdenciários dos trabalhadores brasileiros para a sua construção (Horvath Júnior, 2006).

Importante comentar que naquela época nenhuma Carta Constitucional limitou o uso dos recursos da previdência para finalidades distintas do pagamento dos benefícios. O estorno de verbas era possibilitado antes de 1934, pois a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 determinou a sua proibição no art. 186, § 3º. Porém, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 autorizou o Presidente da República a utilizar desse artifício fiscal no art. 69, § 2º[2]. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, no art. 75, vedou o estorno de verbas sem autorização legislativa, ou seja, com autorização isso poderia perfeitamente ser realizado[3]. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 apareceu a matéria no art. 64, § 1º, "a", que determinou: "A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos. § 1º São vedados, nas leis orçamentárias ou na sua execução: a) o estorno de verbas". Na Emenda Constitucional n. 1/1969 a disposição foi ampliada no art. 61, substituindo a expressão "estorno de verbas" por "transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra"[4]. Nossa atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 167, veda a utilização específica de recursos da seguridade social em outras destinações, porém deixando aberta a possibilidade de autorização legislativa para isso[5].

Claramente tais autorizações legislativas sempre ocorreram, inclusive com a própria criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que buscava estabilizar a economia logo após o Plano Real. Posteriormente, no início dos anos 2000, as transferências compulsórias dos recursos da seguridade para o caixa do governo foram constitucionalizadas por meio da criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU),

com a Emenda Constitucional n. 27/2000, que alcançava como desvinculação todos os impostos e contribuições, na porcentagem de 20%, com exceção do salário-educação. A DRU está autorizada até dezembro de 2024 em razão da Emenda Constitucional n. 126/2022. Porém, como sucessivamente vemos no âmbito nacional, há elevada probabilidade que ela siga sendo autorizada.

Ou seja, não apenas financiamos a política econômica com os recursos dos trabalhadores, mas financiamos outras pastas dos governos com a DRU e perdemos a oportunidade de ter capitalizado esses recursos para destinação própria da seguridade social. Como jamais houve previsão de devolução dos valores usados na política econômica brasileira, hoje o déficit é argumentado em razão da irresponsabilidade fiscal e o peso recai, novamente, sobre o ombro dos trabalhadores brasileiros, que estão vendo os benefícios sofrerem diminuição no nível de gozo, representando verdadeiro retrocesso social.

Ademais, complementando as razões da falência da estrutura dependente da laboralidade, temos que o *turnover voluntário* é altíssimo no Brasil. Somado a isso, temos a rotatividade de mão de obra nas empresas pelo uso cada vez maior de contratos temporários, o que gera, no seu conjunto, importantes lacunas previdenciárias na arrecadação daquilo que é indispensável para um regime de repartição. Por meio do próprio Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados (CADEG) é possível verificar o número de saídas voluntárias das empresas por razões diversas, entre elas o clima organizacional ruim, a falta de alinhamento de expectativas entre empregados e empresa, a falta de reconhecimento no âmbito laboral, seguido da falta de um plano de carreira. O Brasil lidera o *ranking* mundial de *turnover* laboral (Half, 2022). Somado a isso, o uso de contratos temporários e a criação de novas formas contratuais também dificulta a continuidade arrecadatória no sistema de repartição. A Reforma Laboral de 2017 (Lei n. 13.467/2017) não apenas modificou a natureza de algumas verbas do art. 457 da CLT (Castro, Costa, 2019), mas incluiu novas modalidades contratuais como o contrato intermitente, que vem em ascensão e cresceu o estoque de intermitentes em 300%, com massa de rendimentos em queda (Oliveira, Silva, 2023, p. 34). A organização produtiva por meio do *crowdwork offline* (Pessoa, Cardoso, 2021) também está gerando problemáticas arrecadatórias, tendo em vista que os trabalhadores plataformizados possuem baixa inclusão previdenciária, pois apenas 23,6% deles contribuiu para a previdência social (Góes, Martins, *et al.*, 2023). Ademais, as dificuldades na resolução da temática sobre prestação de serviços dos trabalhadores plataformizados gera também dificuldades arrecadatórias para a previdência social, o que apenas parcialmente seria resolvido com a aprovação do PL 12/2024 (Pessoa, Cardoso, 2024).

A diversidade na base de custeio sim está presente no desenho brasileiro, e se alcançam diversos fatos geradores para a arrecadação do orçamento da seguridade social, conforme previsão constitucional do art. 195[6]. O empregador e o trabalhador são dois dos principais atores da relação jurídica previdenciária com respeito ao custeio, devido ao desenho vinculado à laboralidade e à proteção social do trabalhador, mas que, conforme se argumentará, é preciso modificar a proteção associada à laboralidade

para modelo que inclua a cidadania. Mesmo no cumprimento do princípio da diversidade da base de financiamento, os recursos têm sido insuficientes.

Temos ainda a problemática associada à existência de períodos fictícios de contribuição, como ocorreu tanto no RGPS como nos RPPS. No RPPS temos questão ainda mais grave, tendo em vista a ausência de custeio pelos funcionários públicos ocupantes de cargo efetivo até 1998[2]. Além disso, havia previsão no RPPS de períodos fictícios como a contagem em dobro da licença prêmio não tomada para fins de aposentadoria, que foi extinto pela EC n. 20/1998 que incluiu no art. 40 da CRFB/1988 o § 10: "A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício". O período fictício do tempo especial (quando o trabalhador está exposto a agentes nocivos) permite a contagem de período aumentado em 40% e 20%, extensível aos servidores públicos em razão da Súmula Vinculante 33 do STF, ao menos até 13/11/2019, por conta da EC n. 103/2019, que extinguiu a possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum. Tempo fictício é todo aquele em que não houve efetiva prestação de serviço ou a correspondente contribuição. Trata-se, portanto de ficção jurídica que favorece os segurados. No RGPS temos a contagem de tempo em gozo de benefícios por incapacidade como tempo de contribuição em razão do art. 55, II, da Lei n. 8.213/1991 e o tempo de atividade rural do segurado especial sem a respectiva contribuição, por exemplo.

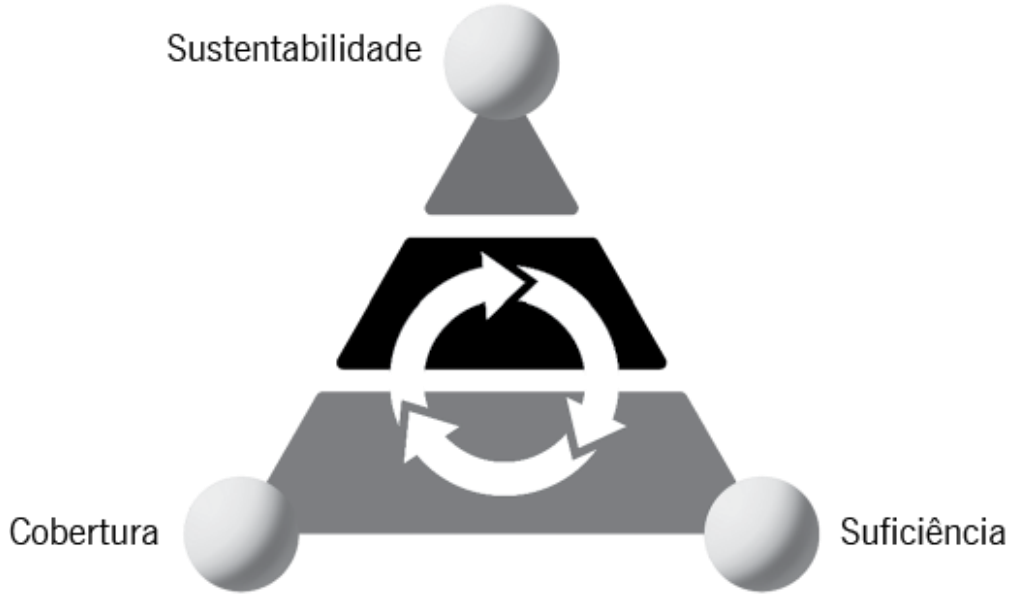
Por último, temos que argumentar sobre algumas novas formas de inclusão para segurados de baixa renda que foram pensadas sob a lógica de permitir a inclusão previdenciário no cumprimento do princípio da universalidade subjetiva com custeio abaixo do previsto para os demais trabalhadores, sem considerar que os benefícios concedidos pelo sistema sempre estarão vinculados ao valor do salário mínimo, e o montante arrecadado desses mecanismos de inclusão de segurados de baixa renda não são suficientes para poder alcançar a desejada sustentabilidade financeira, além do que estão vinculados, ainda com a laboralidade. Isso faz com que os níveis de informalidade permaneçam altos e a participação previdenciária seja muito baixa. Apenas para exemplificar, a contribuição sobre um salário mínimo do MEI (5% sobre a base imponível de um salário mínimo) representa em maio de 2024 o valor mensal recolhido de R$ 70,60. Como se precisa de 20 anos de contribuição (homens) e 15 anos de contribuição (mulheres) para se aposentar após a EC n. 103/2019, ou 15 anos de contribuição (homens e mulheres) caso os homens tenham se afiliado antes de 13/11/2019 (data de entrada em vigor da EC n. 103/2019), o investimento para os que já estavam no sistema antes da citada emenda é de R$ 12.708,00 (180 meses x R$ 70,60) e de R$ 16.944,00 para os homens afiliados ao sistema depois de 13/11/2019 (240 x R$ 70,60). Obviamente aqui se usam os valores fixos, sem considerar as progressões futuras do valor do salários mínimos ou as perdas inflacionárias derivadas da atualização dos salários passados pelos índices utilizados na previdência para o cálculo dos benefícios. Se a aposentadoria se dá, para os homens aos 65 anos, e se eles não podem receber um benefício menor que um salário mínimo, se alcançam a expectativa de sobrevida do IBGE, ou seja, chegam aos 85 anos, receberão em benefício o valor de R$ 338.880,00 (240

meses x R$ 1.412,00 que é o valor do salário mínimo em maio de 2024). Mais de 26 vezes o valor investido. Essas são contas que não fecham.

Após a análise das falências da estrutura vinculada à laboralidade, que apenas dificulta a arrecadação para o sistema e deixa diversas pessoas fora do âmbito de proteção da previdência social, precisa-se argumentar sobre a tendência ampliativo que deve ser construída com base na proteção à cidadania e não à laboralidade.

2. PROTEÇÃO SOCIAL AMPLA DA CIDADANIA E SUA JUSTIFICATIVA

Como visto anteriormente, a manutenção do modelo vinculado à laboralidade apenas está causando mais problemas de sustentabilidade do sistema previdenciário. Ademais, hoje em dia, a proteção social não deveria estar estruturada unicamente em torno da proteção dos trabalhadores, mesmo na vertente previdenciária. Os cidadãos não trabalhadores não são menos necessitados de proteção social, e a possibilidade de mudança de paradigma com respeito ao custeio direto pode lançar luzes para a manutenção da pirâmide essencial da proteção social, que engloba a sustentabilidade, a



cobertura e a suficiência:

Fonte: elaborada pelos autores.

Quando se fala de proteção social ampla, argumenta-se sobre um campo essencialmente interdisciplinar, que requer a participação de ciências muito diversas ademais da interação entre direito, política e economia. É, além disso, um serviço público prestado por meio de um sistema, que envolve políticas, normas, instituições, recursos e procedimentos. Sua finalidade é possibilitar a fruição do bem-estar dos sujeitos abrangidos, para a realização das aspirações humanas, de forma que permita o desenvolvimento da vida da pessoa e a realização familiar, em condições de respeito à sua dignidade. Sua importância é clara por ser imprescindível para o desenvolvimento

das sociedades como também para alcançar as expectativas de desenvolvimento sustentável em todo o mundo, razão pela qual a aplicação adequada de tais sistemas é essencial para concretizar as expectativas políticas, jurídicas e econômicas da coexistência humana, local e internacionalmente (González, 2009, p. 57).

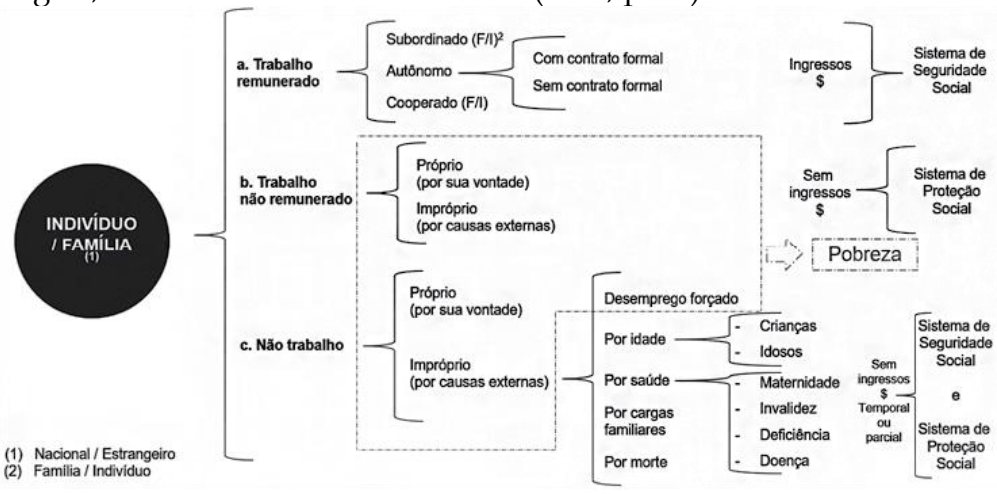
Quando González aborda a necessidade de ampliação da tutela securitária para a proteção social da cidadania o autor elenca as seguintes justificativas que estão bastante conectadas com o que foi apresentado e problematizado no tópico anterior: o crescimento da informalidade laboral, que afeta setores da população como os jovens que pretendem ingressar no mercado de trabalho; a aplicação de esquemas de flexibilização laboral e a reavaliação do conceito de subordinação jurídica; a internacionalização das relações econômicas, incluídas as que se referem ao mercado laboral (*dumping* social) – acordos internacionais; o envelhecimento populacional e a inversão da pirâmide social, quanto à existência de mais inativos que ativos; o auge das tecnologias e sua aplicação para assegurar melhores condições de vida e existências mais longas; os problemas ambientais do mundo; a constitucionalização das instituições de proteção social e a incidência de sentenças judiciais favoráveis à definição dos benefícios da seguridade social (González, 2009, p. XXVII a XXXI).

O trânsito do modelo de seguridade social para o modelo de proteção social é parte do processo de transição da própria forma de Estado, já que esse elemento é indispensável na formação de uma teoria de direitos fundamentais, junto com uma dada concepção de constituição (Böckenförde, 1993). Por isso, fala-se no trânsito do Estado social para o Estado constitucional de justiça, partindo-se do pressuposto da submissão de todo o ordenamento à Constituição, com a consequente aplicação imediata de todo o conteúdo constitucional (deixando de lado a ideia programática da Carta Política), na primazia da parte dogmática constitucional sobre a parte orgânica e o estabelecimento de garantias constitucionais para a concreta aplicação dos direitos nela elencados. No Estado constitucional de justiça prevalece a aplicação dos princípios de direito e a ação dos juízes para realizar as condições de inclusão para todas as pessoas, com especial referência àquelas em condições de vulnerabilidade (González, 2009, p. 41). Em resumo, o Estado constitucional de justiça parte da grande influência do direito constitucional e da compreensão da Constituição Política como um contrato de restituição da sociedade política, com aplicação imediata e direta em controvérsias. Prioriza-se a busca social por justiça e igualdade material. Objetiva-se lutar contra a pobreza e se busca o crescimento com desenvolvimento social. Permite-se a ação dos juízes como criadores da lei, dando mais espaço para o novo papel da fonte jurisprudencial (González, 2009, p. 221).

Para que se alcance uma proteção social ampla, o Estado deve assumir um papel ativo na distribuição de recursos e riquezas; adotar medidas para a efetivação da igualdade real em favor, principalmente, daqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade; sua política econômica deve assegurar a redistribuição de renda e riqueza; sua política fiscal deve visar à redistribuição da renda por meio de transferências, impostos e subsídios apropriados; devem existem políticas públicas para

erradicar a pobreza e a desigualdade; e o ente público deve procurar evitar a concentração de riqueza e eliminar as desigualdades (Pessoa, Cardoso, 2022, p. 100).

Quando se abandonam os modelos securitários para proporcionar à cidadania a proteção social ampla, busca-se realizar o bem-estar individual e familiar, realizar a justiça social e o Estado social (González, 2009, p. 68). Na proteção social ampla da cidadania, distante dos modelos vinculados à laboralidade, o objeto de tutela passa da contingência para o estado de necessidade. O estado de necessidade é uma carência subjetiva, real palpável e demonstrável por meios econômicos que são previstas pelo legislador e consideradas protegíveis pelo ordenamento jurídico (Manrique, 1984). Trata-se de um conceito mais amplo que o de contingência, que se preocupa mais com o fato e suas causas na possibilidade de trabalho das pessoas. A contingência, entendida como todo evento futuro, certo ou incerto, voluntário ou involuntário, desejado ou indesejado, que pode causar uma carga econômica no grupo familiar ou no indivíduo, por impedi-lo de trabalhar, é um conceito que protege os trabalhadores. A proteção contra a idade avançada se relacione a um período de vida em que não se poderá mais trabalhar por carecer de forçar físicas, mentais e intelectuais para tanto (é uma presunção, não uma verdade). A incapacidade temporária ou definitiva se mede conforme a possibilidade ou não de trabalhar. A morte protege o grupo familiar da desaparição daquele membro que contribuía financeiramente para o núcleo da família. A maternidade é protegida para permitir o afastamento do trabalho para o cuidado dos filhos nascidos ou adotados. O desemprego é protegido pela perda da fonte de renda oriunda do trabalho. Enfim, todas elas possuem relação com o trabalho. Porém, os sistemas de proteção social englobam muito mais pessoas que não estavam amparadas pelos sistemas de seguridade social, porque podem ou não estar em situação de não trabalho (voluntário ou involuntário), alcançando maiores capas da população vulnerável, sem descuidar daqueles que trabalham, como pode ser visualizado no gráfico a seguir, retirado do livro de González (2009, p. 43):



A proteção social não se conjuga com a laboralidade, mas com a cidadania. Nesse caso, remete-se à qualidade de ser cidadão e, por conse-quência, à condição de sujeito

de direitos e deveres no âmbito social. Como afirma Dallari, a cidadania é um fundamento do Estado Democrático de Direito que expressa um arcabouço de direitos que permite à pessoa participar ativamente da vida social. Aquele não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social, ficando em posição de inferioridade dentro do grupo social (Dallari, 2004).

Na análise da própria evolução da concepção da seguridade social, Conde demonstra que esse direito humano e fundamental é imprescindível para a participação livre e efetiva na vida econômica, social e política. Seu fundamento está na dignidade humana, na igualdade substancial e na solidariedade. Nas suas palavras:

> […] la protección frente a las adversidades se conjuga fundamentalmente con la dignidad humana, la igualdad sustancial y la solidaridad, porque Seguridad Social no es la mera libertad de la necesidad; Seguridad Social es la garantía de un mínimo de condiciones económicas y sociales para todos los ciudadanos y condiciones indispensables para el efectivo disfrute de los derechos civiles y políticos, Seguridad Social es permitir la participación libre y efectiva en la vida económica, social y política, en la comunidad de pertenencia, Seguridad Social es en definitiva la promoción del libre desarrollo de la personalidad (Conde, 2016, p. 58-59).

Assim, diante das complicações do cenário atual do trabalho e da globalização que se refletem na arrecadação previdenciária, gerando crises de sustentabilidade e suficiência nos sistemas de repartição, é preciso avançar na estruturação de novos modelos, pois insistir na quebra de sistemas de seguridade social pensados para a lógica social de quase dois séculos atrás é insistir em salvar um modelo que não funciona, e que se distancia daquilo que o discurso moderno dos direitos humanos aponta como necessário para que as pessoas vivam uma vida livre de qualquer tipo de arbitrariedade e violência (Piovesan, Cruz, 2021, p. 3). O fim ou diminuição do nível de gozo dos benefícios já alcançados representa retrocesso social (Courtis, 2006), e, para escapar desse tipo de controle com respeito à regressividade das políticas públicas e da regressividade normativa, precisa-se estruturar novas formas de proteção social amplas com financiamento diverso da laboralidade. Nesse processo de transição, o que se recomendará nessa pesquisa são formas alternativas de manter a sustentabilidade sem outras reduções, mas também sem a pretensão de que se configure como uma verdade absoluta, e um sistema de proteção social com pensões básicas estatais e financiadas com uma forma arrecadatória distinta da laboralidade.

3. FORMAS ALTERNATIVAS DE INJEÇÃO DE RECURSOS AO SISTEMA BRASILEIRO

Todo sistema que pretende experimentar câmbios estruturais precisa pensar em custos de transação, tendo em vista que os direitos adquiridos em matéria previdenciária e assistencial deverão continuar sendo pagos com base no orçamento público da forma como estava estruturado anteriormente. Essa despesa é elevada e precisará encontrar formas de injetar mais recursos para suportar a mudança, ademais de precisar estabelecer regras de transição entre regimes de forma que a cidadania possa se adequar às lógicas distintas. Nesse ponto, uma importante referência é o Uruguai, que ao modificar sua normativa para estabelecer a migração entre o sistema previdenciário antigo e o novo por meio da Lei n. 20.130 de 2023 (Gobierno de Uruguay, 2023), criou interessante regulação de incidência do regime de aposentadoria

em proporção (porcentagem) até a incidência total do regime de previdência comum novo em 2043, no artigo 17, parte do Capítulo IV – Convergência entre regimes[8]. O processo de implantação gradual de sistemas, reunindo componentes de ambos os modelos até a substituição definitiva é uma forma que deve ser estudada para preservar a expectativa da cidadania com respeito à segurança econômica da política pública securitária, que passaria a ser uma política pública de proteção social ampla.

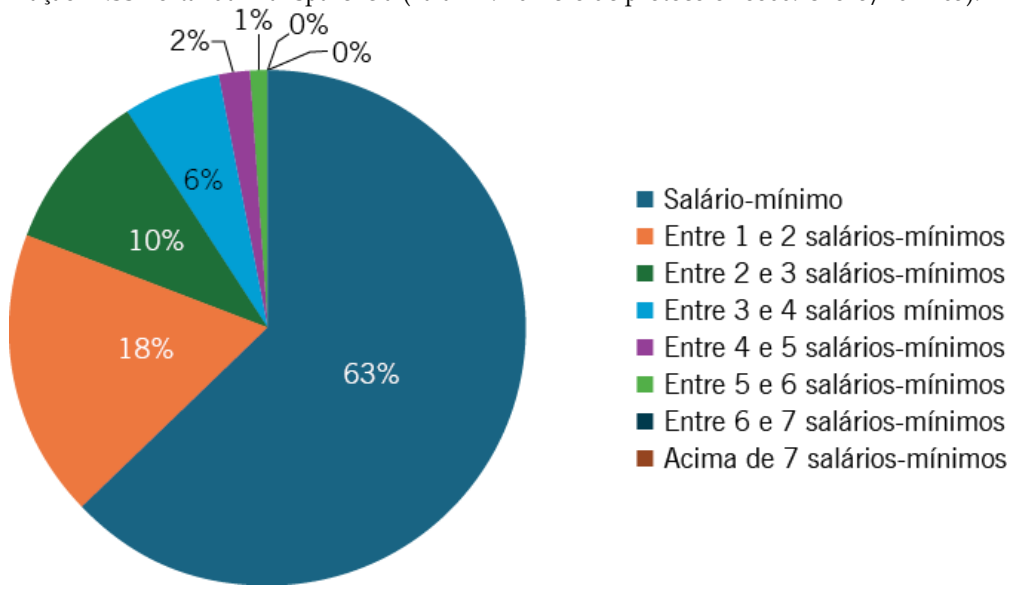
Importante destacar que a unificação de regimes previdenciários em um único regime é importante para a materialização do princípio de igualdade. Menciona Mesa-Lago que a existência de microssistemas previdenciários distintos na mesma estrutura vulnera o princípio da igualdade, equidade ou uniformidade no tratamento (Mesa-Lago, 2006, p. 23-25). Os militares e os regimes de funcionários públicos existentes na estrutura previdenciária são os principais microssistemas criticados com respeito à materialização do citado princípio. Em que pese a opinião de autores de que o tratamento previdenciário em separado dos funcionários públicos deve ser mantido em razão das particularidades da relação jurídica entre servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e Estado[9], o equilíbrio financeiro e atuarial é mais facilmente logrado quando a injeção de recursos se dá para um sistema único. Quando não há comunicação orçamentária há maior probabilidade de insuficiência de recursos, pois as tabelas atuariais de riscos para o desenho da sustentabilidade do sistema são aplicadas em ambiente micro e não macro, dificultando a possibilidade de alcançar maior cobertura e suficiência. A aproximação dos RPPS com o RGPS após a criação dos regimes de previdência complementar (RPC), limitando os benefícios dos RPPS que tenham RPC no teto do INSS, demonstra inclinação à unificação, mas que ainda não foi possível.

Interessante solução aplicado ao RPPS com respeito às deficiências previdenciárias foi a contribuição dos inativos (EC n. 41/2003, que implantou o princípio da solidariedade nos RPPS na redação do art. 40 da CRFB/1988), principalmente aqueles que recebem benefício em valor superior ao teto do INSS no âmbito federal em razão da previsão do art. 10, § 3º, da Portaria Interministerial (MPS/MF) n. 2/2024, combinado com o art. 11, *caput* e § 1º, da EC n. 103/2019. Outros entes federativos estabelecerão a contribuição dos inativos conforme suas leis estaduais ou municipais. No estado de São Paulo, por exemplo, os aposentados e pensionistas contribuirão sobre valor de aposentadoria e pensão superiores a um salário mínimo, nos moldes do art. 30 da Lei Complementar do estado de São Paulo n. 1.354/2020, art. 30. Já no município de Ribeirão Preto, a contribuição dos inativos está prevista no art. 5º da Lei Complementar municipal n. 63/2019, sendo incidente apenas sobre aqueles benefícios que superam o teto do RGPS. Essa forma de contribuição pode, ainda, receber contribuição extraordinária uma vez que o ente federativo demonstre objetivamente problemas financeiros que gerem déficit atual, devendo ser temporária e justificada, conforme os §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149 da CRFB/1988, com redação dada pela EC n. 103/2019, que foi declarado constitucional na ADI 6254 pelo STF**.** A incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensão no âmbito do RPPS é claro, mas há expressa proibição constitucional em razão da redação do art. 195, II, pela EC n. 103/2019. Por essa razão, deverá haver modificação constitucional que permita esse

recurso[10]. Atualmente, o RGPS possui 14.593.747 segurados recebendo benefícios com valor igual a um salário mínimo; 4.145.924 que recebem benefícios em valor entre 1 e 2 salário mínimos; 2.336.842, que recebem benefícios entre 2 e 3 salários mínimos; 1.384.391 que recebem benefícios entre 3 e 4 salários mínimos; 561.556 que recebem benefícios entre 4 e 5 salários mínimos; 164.755 que recebem benefícios entre 5 e 6 salários mínimos; 417 que recebem benefícios entre 6 e 7 salários mínimos e 1.029 que recebem benefícios em valores acima de 7 salários mínimos (INSS, 2024):

BENEFÍCIOS TOTAIS	
1 SM	14.593.747
Entre 1 e 2 SM	4.145.924
Entre 2 e 3 SM	2.336.842
Entre 3 e 4 SM	1.384.391
Entre 4 e 5 SM	561.556
Entre 5 e 6 SM	164.755
Entre 6 e 7 SM	417
Acima de 7 SM	1.029

Fonte: Informação INSS Portal da Transparência (Fala BR: número de protocolo 18800.131815/2024-65).



Poderia ser estabelecida alíquota diferenciada para os benefícios do RGPS, começando, com 2% para os benefícios que superem um salário mínimo, até R$ 3.999,00, de forma que não vulnere o mínimo vital e aumentando para 5% a partir de R$ 4.000,00 até R$ 5.999,00 e 7% para os benefícios que superem os R$ 6.000,00. Trata-se de medida polêmica, mas, dado o princípio da solidariedade, somos todos responsáveis pelo financiamento das políticas públicas. Ademais, os montantes sugeridos não

vulnerariam o mínimo vital e representariam importantes ingressos nos cofres públicos. Por meio das informações obtidas no Portal da Transparência representaria uma arrecadação no importe de R$ 1.115.979.160,76, caso fosse utilizada a alíquota fixa sobre os benefícios conforme explicado nesse parágrafo[11]:

ARRECADAÇÃO	
Alíquota 2%	877.373.662,30
Alíquota de 5%	237.236.568,88
Alíquota de 7%	1.368.929,58
Total	1.115.979.160,76

Fonte: elaboração própria com os dados do Protocolo n. 18800.131815/2024-65 do Portal da Transparência.

Outra forma de alcançar recursos para a seguridade social é a taxação de grandes fortunas. O art. 153 da CRFB/1988 prevê no inciso VII a possibilidade de estabelecimento de imposto sobre grandes fortunas nos termos de lei complementar. Sendo o Brasil um dos líderes do *ranking* de desigualdades, a taxação sobre grandes fortunas permitiria ativar o mecanismo redistributivo é absolutamente compatível com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil estabelecidos na Carta Constitucional nos arts. 1º e 3º da CRFB/1988, principalmente a dignidade da pessoa humana, os valores sociais da livre-iniciativa, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos. A expectativa arrecadatória estaria entre R$ 70 e R$ 80 bilhões anuais (Senado Federal, 2020). Parte desses recursos deveria ter afetação direta para financiamento da seguridade social e a estruturação dos custos de transição do sistema securitário que protege os trabalhadores no âmbito previdenciário para estabelecer a estrutura de proteção social ampla que protege a cidadania.

Outra temática que permitiria imediatamente a inserção de recursos no orçamento previdenciário é a diminuição de gastos parlamentários. Como afirmado em outro trabalho:

> [...] objetivamente que não há materialização do princípio da máxima efi-ciência no cumprimento dos direitos humanos e fundamentais, quando vemos o fundo eleitoral de 4,9 bilhões de reais (Portaria n. 579/2022 do TSE), gastos em cartão corporativo da presidência da república de 25,44 milhões de reais (Controladoria-Geral da União, 2022), gastos exorbitantes na manutenção do segundo parlamento mais caro do mundo (custando mais de 7 milhões de dólares por ano, perdendo apenas para os Estados Unidos da América do Norte) (Passarinho, 2018), é difícil encontrar o máximo aproveitamento de recursos disponíveis na garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Como justificar restrições no conteúdo prestacional dos direitos fundamentais, como o caso previdenciário, com esse cenário de amplos gastos em outras searas menos preponderantes para a vida digna da coletividade? (Pessoa, Cardoso *et al.*, 2023, p. 91).

Outra solução de reforma administrativa que permitirá ao Estado economizar com gastos desnecessários, buscando a máxima eficiência na atuação primária em busca do bem-estar da população por meio de políticas públicas suficientes e sustentáveis é a possibilidade de fusão de municípios. Em interessante estudo da dissertação de mestrado de Leite (2014), verificou-se que a reforma municipal em diversos países resultou em melhoria fiscal, econômica e eficiência econômica, melhorando, inclusive, os serviços públicos. Em 2019 a PEC 188/2019 conhecida como PEC do Pacto Federativo

propôs a fusão de municípios com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria menor do que 10% da receita total, que deveriam ser incorporados por vizinhos; restringia-se a criação de novas prefeituras; e impactaria 1.254 municípios a partir de 2026. A PEC foi arquivada, mas estimava economia de até R$ 6,9 bilhões ao país. A retomada dessas discussões é relevante, já que a capacidade arrecadatória da estrutura tributária brasileira é elevada, porém a sangria é igualmente elevada, impedindo a consagração da progressividade em matéria de direitos humanos.

Como medida também imediata para fins de financiar os custos de transição entre o sistema previdenciário vinculado à laboralidade e aquele de proteção social ampla que protegerá a cidadania, sugere-se a contribuição sobre benefícios por incapacidade concedidos pelo sistema atual. Hoje em dia, o tempo em gozo de benefício por incapacidade conta como tempo de contribuição e carência conforme o art. 55, II, da Lei n. 8.213/1991[12]. Não se discute aqui o elemento de justiça da previsão, apenas se elucidam os impactos desse tipo de benesse nas contas públicas.

Não apenas existe a possibilidade de contar esse tempo em gozo do benefício como tempo de contribuição e carência, como restou determinado que o cálculo do benefício de aposentadoria, futuramente, utilizaria o salário de contribuição que serve de base para o cálculo do benefício por incapacidade como salário de contribuição durante o período em gozo do benefício previdenciário por incapacidade[13]. Essa previsão gera contagem fictícia, como visto anteriormente e prejudica o equilíbrio financeiro e atual do sistema. Claramente, é necessária a previsão de contribuição previdenciária sobre o benefício por incapacidade. Talvez não no mesmo patamar da contribuição sobre a remuneração, tendo em vista que alguns benefícios possuem alíquota inferior à média salarial, como é o caso do auxílio por incapacidade temporária que representa 91% do salário de benefício e a própria aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, cuja alíquota é de 60% + 2% para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição, se homem ou os 15 anos de contribuição, se mulher, essa previsão pode perfeitamente diminuir bastante os rendimentos do aposentador por incapacidade permanente, se não possuía muitos anos de contribuição e sua incapacidade se originou de acidente comum ou doença incapacitante comum. Porém, existem aqueles que se aposentaram por invalidez antes de 13/11/2019 (novas regras da EC n. 103/2019), cuja alíquota é de 100%, e mesmo aqueles que possuem alíquota de 91% no benefício do auxílio-doença antes de 13/11/2019 ou depois, passando a ser chamado de auxílio por incapacidade temporária, cuja média salarial é bastante alta, sendo concedido benefício vantajoso que antes da previsão da alta programada poderia dar-se por anos nessa condição de inativo.

A contribuição para que se permita a justiça financeira ao sistema pode injetar recursos importantes nos cofres da previdência, permitindo não apenas o reequilíbrio financeiro imediato, mas os custos de transição para o sistema de proteção social ampla destinado à tutela da segurança economia da cidadania.

Poder-se-ia argumentar, também, a necessária reestruturação administrativa da previdência social, tendo em vista que a insuficiência estrutural da Autarquia Federal

(INSS) para a concessão dos benefícios previdenciários gera alta carga de demandas judiciais que vêm atreladas a custos de judicialização, principalmente honorários de sucumbência quando vencida a Autarquia Federal em juízo e o pagamento de perícias médicas para benefícios por incapacidade, que lideram o *ranking* de ações na justiça federal (Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2023, p. 275). Conforme informação do Portal FalaBR, número de protocolo 03005.174147/2021-16, realizado pelos autores em 2021, o INSS gastou, por ano, a média de R$ 29.354.705,48 na rubrica de despesa 57202 – Instituto Nacional do Seguro Social, 2294 – Defesa Judicial da Previdência Social Básica.

Todas essas medidas são bastante impopulares, e cada uma delas enseja estudos apropriados para alcançar a justiça estrutural buscada para que os resultados sejam acordes com o esperado.

Por fim, argumentar-se-á sobre uma experiência interessante em matéria previdenciária que poderia alcançar de forma mais real a cidadania, e que deveria ser complementada com a garantia de uma renda básica universal por parte do Estado. Passa-se a ela.

4. PENSÕES POR CONSUMO E O FUTURO DA PROTEÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA

Ao estabelecer o percurso até aqui, foi possível verificar que o modelo associado à laboralidade não apenas é excludente, pois deixa importante parcela da população sem proteção social, como também possui graves problemas de arrecadação, dependendo substancialmente dos recursos vertidos por meio de contribuições sociais previdenciárias ao sistema de repartição simples. Dessa forma, as mudanças no cenário laboral apenas complicam o aspecto arrecadatório e põem em xeque as possibilidades de sustentabilidade, cobertura e suficiência do sistema.

É possível estar na informalidade e não verter recursos ao sistema previdenciário. Ou estar em situação contratual de duvidosa natureza, sem verter recursos à previdência social, mas não é possível, ao menos em uma economia movida pelo capitalismo como forma de solução dos problemas de escassez, fugir do consumo.

Forsthoff estabeleceu importantes conceitos com respeito à interdependência da coletividade ao abordar o que ele chama de espaço vital dominado (*beherrschter Lebensraum*) e espaço vital efetivo (*effektiver Lebensraum*) (Forsthoff, 1959, p. 24 e ss.). A industrialização e a modernização da sociedade faz com que o indivíduo domine menos espaço que proveem os bens e serviços indispensáveis para a sua existência e ele tenha que buscar nos espaços vitais efetivos os bens e abastecimentos que precisa. Quanto maior o espaço vital dominado, maior a independência do ser humano, e, quanto menor o esse espaço, maior a necessidade de dependência uns com os outros (Forsthoff, 1959, p. 25). Sendo interdependentes para sobreviver, o mercado capitalista amplia o espaço vital efetivo e é cada vez mais difícil poder ter acesso ao essencial para a vida humana sem o mercado de consumo de bens e serviços. Essa é a razão pela qual se apontava que se pode escapar da formalidade laboral, mas não do consumo.

Assim, foi desenvolvido na Espanha o projeto Pensumo (Pensão por Consumo), que pretende complementar pensões públicas por meio de *cashback* gerado com lógica de

pensões e não de consumo contínuo. A iniciativa é apoiada pela Comissão Europeia no âmbito do tema "Novos modelos de negócio para sociedades inclusivas e reflexivas". Quando falamos em *cashback*, hoje em dia, falamos de um sistema de fidelização do cliente a certas marcas das quais consome regularmente para, ao comprar da marca, receber uma quantidade de dinheiro de volta para poder seguir consumindo daquela marca. A ideia do *cashback* é que o consumo possa gerar mais consumo. Mas a ideia da Pensumo é que o consumo possa gerar complemento de pensões. As marcas associadas à plataforma Pensumo gerarão *cashback* para complementar o sistema público de pensões e iniciou como uma *startup* que pretende inovar a discussão sobre proteção social. O projeto recebeu financiamento do programa de pesquisa e inovação Horizon 2020 da União Europeia por meio do acordo de subvenção n. 766521 "Sociedades inclusivas, inovadoras e reflexivas", obtendo fundos para desenvolver a sua plataforma e tornar a poupança mais acessível, modelando um sistema de pensões sustentável (European Union, 2019). O Ministério da Economia, Indústria e Competitividade atribuiu à Pensumo o selo de PME Inovadora que credencia o seu trabalho em i+D+I. A iniciativa superou com êxito as provas em uma Sandbox Financeira, que é:

> [...] um ambiente de teste isolado utilizado por programadores e desenvolvedores para testar novos programas, aplicativos e plataformas com segurança. Além disso, permite que esses testes sejam realizados sem que eles interfiram ou danifiquem qualquer outro ambiente e tenham ramificações no mundo real (Negherbon, 2023).

Dessa forma, após passar pelo teste da Sandbox, a nova empresa Pensumo passou a oferecer o serviço digital por meio do qual os usuários poderão criar poupanças futuras ao realizarem as suas compras habituais nas lojas aderentes, por meio de descontos, contribuições regulares e valores estipulados mediante o cumprimento de determinados desafios (gamificação). Essa iniciativa serve, no mínimo, para pensar em alternativas desvinculadas da laboralidade, mas reúne alguns riscos que devem ser tratados desde o ponto de vista jurídico e desde o que significa um sistema de proteção social estatal.

Após a experiência espanhola, o México implementou o aplicativo "Millas para el retiro" em 2017, no qual o usuário pode destinar uma porcentagem das compras diárias a uma conta pessoal de capitalização em uma *Administradora de Fondos para el Retiro* (AFORE), que funciona em maneira similar como as AFP do Chile e do Peru, que possuem sistemas de capitalização individual para o financiamento previdenciário. Para poder utilizar o sistema mexicano é preciso vincular o cartão de crédito ao app de *cashback* para o retiro programado, o que também limita, de certo modo, o acesso ao sistema, tendo em vista que o acesso ao crédito é restrito e não permitiria a formação de fundos para a aposentadoria para toda a população brasileira. Conforme pesquisa da Serasa Experian, 21,7% da população adulta não possui registros financeiros e não usa crédito, sendo conhecida como população invisível para as operações financeiras ou *thin file* (Canaltech, 2023). O mecanismo de vinculação pelo cartão de crédito deve ser descartado, pois não possibilitaria o acesso universal ao mecanismo, privilegiando uma massa da população que tem rotação e acesso ao crédito.

Ademais da experiência espanhola e a mexicana, em 2019 a China inaugurou a "Panchumo", copia da Pensumo da Espanha. Trata-se de um incentivo de marketing para os consumidores na forma de descontos e pontos durante o processo de consumo, que se tornarão direitos individuais de pensão por meio de uma plataforma administrada por terceiros com "custo zero" para os consumidores, possibilitando acumularem valores para serem somados a pensões pessoais. Com o objetivo de regulação foi publicado na China sob orientação do Ministério de Bem-estar Social o *paper white* Plano de Regulação e Gestão de Pensões por Consumo Pessoal do Terceiro Pilar, dirigido pelo Sistema de Pensões Nacional e pelo Escritório de Notarias Públicas. Apesar de vinculado inicialmente a plataformas de compras online de bens de necessidade diária, a Penchumo começou a vincular-se ao comércio nacional/local (somando mais de 10 milhões de estabelecimento comerciais) visando estabelecer um ciclo ininterrupto de relação entre o consumo e as bonificações para pensões futuras (Plataforma De Fidelización Pensumo S. L., 2021). A diferença do caso espanhol e do caso mexicano, a China foi o primeiro país que implementou as pensões por consumo como uma política pública do governo, o que serve de parâmetro para a utilização desse mecanismo complementário e alternativo para o fomento de aportes que elevem os valores de uma pensão básica da cidadania custeados pelos cofres públicos. Ademais, a conformação pela via das políticas públicas permite a evasão das falências da voluntariedade na participação dos sistemas, como se discutirá algumas linhas abaixo.

Por último, temos a experiência peruana que propõe uma reforma do sistema de pensões para a modalidade semicontributiva em razão da alta informalidade no país que alcança os 71,9% (El Peruano, 2024). Dessa forma, cada pessoa que esteja ou não afiliada a uma Administradora de Fundos de Pensão ou uma *Oficina de Normalización Previsional* (ONP), poderá fazer um aporte voluntário de 1% para cada consumo que realize. Para ser beneficiário, o consumidor deve apresentar o comprovante de pagamento (nota fiscal), associado ao seu nome e número de documento para fins tributários no Peru, com um valor máximo de 700 soles ou US$ 186,00 ou R$ 1.052,00 (aproximadamente em julho de 2024). Anualmente seria possível obter o máximo de 41.200 soles ou US$ 10.950 ou R$ 61.984,00 (aproximadamente em julho de 2024).

Iniciativas dessa natureza poderiam perfeitamente ser implantadas em complemento de um sistema de pensões básicas que poderia adotar a forma de uma pensão básica universal igualitária e ser complementada pela via do sistema de pensões por consumo, além de outros mecanismos. Não obstante, as pensões por consumo consagram um risco elevado se não contemplarem mecanismos redistributivos, já que as pessoas que receberiam as melhores pensões seriam aquelas que mais consomem, o que recorda a discussão levantada por García Manrique sobre o nefasto efeito de deixar nas mãos de privados os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) (García Manrique, 2013). Se os DESC pretendem reequilibrar as distorções geradas pelo mercado capitalista de produção, que inclusive pode gerar concentração de renda e deixar grande parte da população em situação de vulnerabilidade, devolvê-los ao mercado privado criará o efeito contrário da proteção estatal dos DESC, ou seja, será

mais cidadão aquele que pode pagar pelos melhores DESC disponíveis no mercado (como a habitação, educação, proteção social etc.).

Se a seguridade social já foi responsável por criar um conjunto de equivalentes que permitisse aos não proprietários experimentar a mesma sensação de segurança que a propriedade privada outorga para os proprietários, o que foi chamado de propriedade social por Fouillé (1884) e Hatzfeld (1982), deixar que o resultado final dos benefícios de proteção social esteja atrelado ao consumo também fará com que os maiores compradores, que possuem maior quantidade de excedentes tenha o melhor resultado da proteção social, o que seria injusto com as distorções sociais existentes de necessária intervenção do Estado. Recomenda-se buscar mecanismo redistributivo que permita que parte do *cashback* de pensões por consumo seja destinado a redistribuir renda na sociedade por meio do mecanismo complementar às pensões básicas estatais. Sugere-se um sistema de contas nocionais que permita identificar o histórico de consumo, mas que tenha uma sorte de taxação de consumos elevados para poder equilibrar os complementos de outras pensões de baixo consumo.

Por outro lado, é preciso que o Estado não intervenha agressivamente no montante que pode ser concedido pelas marcas em *cashback* para gerar pensões, pois isso limitaria a livre concorrência, já que marcas mais potentes economicamente poderiam oferecer mais *cashbach* para pensões de que outras, mas isso é parte do livre mercado.

O sistema não funcionará se não houver obrigatoriedade na participação, que é exatamente o que Stronati nos apresenta quando trata das falências do mutualismo italiano, que, se bem se prestou ao desenvolvimento de importante espaço democrático para os trabalhadores que se organizavam para enfrentar os infortúnios no trabalho, a ausência de obrigatoriedade fez com que as mutuais com trabalhadores mais antigos não recebesse novos afiliados, pois eles preferiam fundar novas mutuais a ter que pagar altas somas de dinheiro para financiar os benefícios dos inativos de mutuais antigas (Stronati, 2016, p. 12). Da mesma forma, aqueles que podem se assegurar pela propriedade privada, se têm a opção de gerar *cashback* para consumo em vez de *cashback* para pensões, preferirá gerar mais consumo imediato a seu favor a gerar pensões para os demais por meio de mecanismos solidários. Por essa razão, é preciso que a opção de gerar *cashback* para consumo imediato deve contemplar a taxação ao sistema de pensões por consumo, destinando parte do *cashback* para o sistema complementar de pensões, ou ele perderá a sua finalidade.

Recomenda-se que o sistema de proteção social da cidadania seja formado por uma base estatal que pode ser estruturado nos moldes de uma renda básica universal[14] e complementado por diversas ferramentas de alcance de rendas associadas à cidadania e não à laboralidade. O importante, aqui, é abrir o espaço para discussões alternativas e viáveis, distante dos modelos de previdência do século XIX, que representaram projetos políticos muito mais do que sociais (Organización Internacional del Trabajo, 2009), e que estiveram por muito tempo tentando alcançar a renda dos trabalhadores para protegê-los dos infortúnios no trabalho. É hora de dar espaço para proteger a cidadania na sociedade posta em risco (Herrera Flores, 2005), cuidando de ofertar mecanismos

amplos de proteção social da cidadania, na tutela dos estados de necessidade e para todos por igual (considerando, também, as diferenças sociais e os grupos vulneráveis), para que não se transforme a proteção social em um macro desenho da política assistencial, que não é a ideia na proposta apresentada.

5. CONCLUSÕES

A hipótese de pesquisa afirmou que é possível encontrar formas alternativas ao modelo da laboralidade para financiar um sistema de proteção que outorga segurança econômica à cidadania, mais que aos trabalhadores, sem que se demande apenas reduzir cada vez mais o nível de gozo dos benefícios já alcançados pelo Brasil com seu modelo de seguridade social.

A revisão da literatura e dos dados (pesquisa documental) permitiu alcançar as seguintes conclusões gerais.

No primeiro tópico evidenciou-se a dependência da previdência social das contribuições sociais previdenciárias que são parte do custeio direto do sistema. Sem embargo, apontaram-se diversas situações na sociedade moderna que dificultam o alcance dos potenciais recursos da população economicamente ativa, permitindo argumentar que o modelo atual é inefetivo para alcançar as expectativas de suficiência, cobertura e sustentabilidade. Em complemento, historicamente os recursos da previdência foram mal utilizados, gastando-se para políticas econômicas de substituição de importações e para financiar outros objetivos estatais, desvirtuando as rubricas das contas previdenciárias com outras destinações. Perdeu-se grande oportunidade de gerar um sistema de capitalização parcial coletiva que permitisse os investimentos dos excedentes para poder sobreviver aos períodos de escassez de recursos para o pagamento de benefícios da previdência social.

No segundo tópico abordou-se a temática da tendência ampliativa da seguridade social em direção à proteção social ampla, que protege a cidadania e não apenas os trabalhadores, modificando o objeto de tutela das contingências para os estados de necessidade subjetivos, determinados pelo legislador, e que demandam uma estrutura distinta para a proteção da cidadania.

No terceiro tópico argumentou-se sobre possíveis soluções financeiras imediatas para poder injetar recursos no sistema previdenciário, tornando-o sustentável e permitindo suportar os custos de transição para um sistema amplo de proteção social desvinculado da laboralidade. Recomendou-se a unificação dos regimes (RGPS, RPPS e SPSM) para a consagração da igualdade, equidade e uniformidade da proteção social, além do fato de que essa unificação orçamentária permitirá melhores tábuas de risco que consagrem o tripé da proteção social prestacional: suficiência, cobertura e sustentabilidade; a contribuição dos inativos em certos patamares, principalmente nas aposentadorias e pensões mais elevadas, o que demandaria uma reforma constitucional; a taxação das grandes fortunas, destinando parte dos recursos obtidos para as políticas públicas de proteção social; a reforma parlamentária diminuindo os gastos de um dos sistemas mais caros do mundo; a reforma administrativa por meio de unificação de

pequenos municípios, que permitiria que o Estado economizasse grandes somas de recursos; a contribuição previdenciária sobre os benefícios por incapacidade que contam para fins de tempo de contribuição e carência nos moldes legais; e a reestruturação administrativa do INSS, que pela inefetividade prestacional dos benefícios acaba gastando somas relevantes anuais para a defesa jurídica.

No último tópico abordou-se a inovação do sistema Pensumo, pela *fintech* espanhola, argumentando sobre a possibilidade de estruturar um sistema alternativo com *cashback* de pensões em uma parceria público-privada, sem que o sistema fosse facultativo, mas dando espaço para a livre concorrência.

Entre tantas outras formas de pensar modelos distantes da laboralidade, confirma-se a hipótese de que é possível encontrar formas alternativas ao modelo da laboralidade para financiar um sistema de proteção que outorga segurança econômica à cidadania, mais que aos trabalhadores, sem que se demande apenas reduzir cada vez mais o nível de gozo dos benefícios já alcançados pelo Brasil com seu modelo de seguridade social. Essa confirmação não significa que a argumentação trazida pelos autores se transforma em verdade absoluta, é a apenas uma verdade relativa dentro das variáveis utilizadas como objeto de estudo. Ela pode permanecer como argumentação válida enquanto as variáveis permanecerem constantes (*ceteris paribus*), porém a adoção de outras variáveis ou outras opções de método podem levar a conclusões distintas.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ NEWMAN, D. El Toyotismo como sistema de flexibilización de la fuerza de trabajo. una mirada desde la construcción de productividad en los sujetos trabajadores de la fábrica japonesa (1994-2005). *Si Somos Americanos*, v. 12, n. 2, p. 181-201, dez. 2012. DOI: 10.4067/S0719-09482012000200008. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482012000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 23 ago. 2020.

ANTUNES, R. *O privilégio da servidão*: o novo proletariado de serviço na era digital. São Paulo, Boitempo, 2018.

BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Escritos sobre derechos fundamentales*. Prólogo de Francisco J. Bastida. Traducción de Juan Luis Requejo e Ignacio Villaverde Menéndez. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.

BRASIL. Boletim Estatístico da Previdência Social. *BEPS*, v. 28, n. 10, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps 102023_final.pdf. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. *Brasil:* População residente, população economicamente ativa (PEA), pessoas ocupadas, produto interno bruto (PIB) e fator de conversão para paridade do poder de compra (PPC), 2000-2021. Brasília, DF, [s.n.], 2022. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Dados_socioeconomicos/tab_10_1_E.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 2024. PNADc. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-

conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/emprego-e-renda/2023/informativo-pnad-fev2023.html. Acesso em: 28 maio 2024.

CAMPOS, M. B. L. B. de. *Previdência dos servidores públicos*: regimes próprio, geral e complementar. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

CANALTECH. *Mais de 35 milhões de brasileiros não apresentam registros financeiros*. 2023. Disponível em: https://canaltech.com.br/mercado/mais-de-35-milhoes-de-brasileiros-nao-apresentam-registros-financeiros-247014/. Acesso em: 1º jul. 2024.

CARVALHO, S. S. de. Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do quarto trimestre de 2023. *Nota de Conjuntura – IPEA*, v. 18, n. 64, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/03/240308_cc_62_nota_18_rendimentos.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

CASTRO, H. R. de; COSTA, J. R. C. Os impactos da reforma trabalhista no âmbito do direito previdenciário. *Revista Brasileira de Direito Social*, v. 2, n. 3, p. 25-40, 2019.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T. de; SILVA, S. F. L. *Relatório Anual OBMigra 2023 – -OBMigra 10 anos*: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas. Brasília, DF, [s.n.], 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA _2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relat%C3%B3rio%20Anual%202023.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

CONDE, F. M. O. G. *La constitucionalización de la seguridad social*: la experiencia española e italiana en su 40 y 70 aniversario. Albacete: Bomarzo, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2023*. Brasília, DF, [s.n.], 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Gastos por cartões de pagamentos*. 2022. Visão geral de gastos por meio de cartões de pagamentos. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes. Acesso em: 20 jul. 2022.

COURTIS, C. *Ni un paso atrás*: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Editores del Puerto SRL, 2006.

DALLARI, D. de A. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna Literatura, 2004. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/ edicoes/60/238/ril_v60_n238_p79. Acesso em: 30 maio 2024.

EL PERUANO. *Informalidad laboral bajó a 71.9% y seguirá disminuyendo en el 2024*. 2024. Economía. Disponível em: https://www.elperuano.pe/noticia/232515-informalidad-laboral-bajo-a-719-y-seguira-disminuyendo-en-el-2024. Acesso em: 1º jul. 2024.

EUROPEAN UNION. *PENSUMO*: Savings Loyalty System Based on Micro-Contributions from Retailers – Subvenção n. 766521. 2019. Horizon 2020. Disponível em: https://cordis.europa.eu/project/id/766521/it. Acesso em: 30 maio 2024.

FORSTHOFF, E. *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1959.

FOUILLÉ, A. *La propriété sociale et la démocratie*. Paris: Hachette, 1884.

GARCÍA MANRIQUE, R. *La libertad de todos*: una defensa de los derechos sociales. Alcalá de Henares: El Viejo Topo, 2013.

GOBIERNO DE URUGUAY. *Ley de reforma de la seguridad social*. Creación de un sistema previsional común y determinación del procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes. Uruguay, Diario Oficial. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20130-2023. Acesso em: 30 maio 2024.

GÓES, G. S.; MARTINS, F. dos S.; FIRMINO, A. T., *et al*. *A proteção social dos trabalhadores da Gig Economy do setor de transporte no Brasil*. Nota de Conjuntura n. 58. Brasília, DF, [s.n.], 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/-uploads/2023/02/230215_nota16.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

GONZÁLEZ, J. C. C. *Derecho de la protección social*. Bogotá: Legis, 2009.

HALF, R. *Turnover em alta*: principais motivos e como evitar. Insights. California, [s.n.], 2022. Disponível em: https://www.roberthalf.com/br/pt/insights/carreira/turnover-em-alta-principais-motivos-e-como-evitar. Acesso em: 29 maio 2024.

HATZFELD, H. La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit. *Prévenir*, n. 5, p. 22-46, 1982.

HERRERA FLORES, J. *Los derechos humanos como productos culturales*: crítica del humanismo abstracto. Madrid: Catarata, 2005.

HORVATH JÚNIOR, M. O déficit ?!? Da Previdência Social! *Âmbito Jurídico*, 2006. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/o-deficit-da-previdencia-social/. Acesso em: 29 maio 2024.

INSS. *Portal da Transparência – Fala BR – Protocolo 18800.131815/2024-65*. Brasília, Governo Federal, 2024.

LEITE, F. L. B. *Fusão de municípios*: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. 2014. Universidade do Minho, Minho, 2014. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30631/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20de%20Mestrado%20Fl%c3%a1via%20Lo%20Buono%20Leite.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

MANRIQUE, F. *Manual de derecho de la seguridad social*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1984.

MESA-LAGO, C. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. v. 23.

NEGHERBON, R. *Sandbox*: o que é e as vantagens de testes. 2023. Tecnologia. Disponível em: https://transfeera.com/blog/sandbox/#:~:text=Um%20sandbox%20%C3%A9%20um%20ambiente,tenham%20ramifica%C3%A7%C3%B5es%20no%20mundo%20real. Acesso em: 30 maio 2024.

OLIVEIRA, A. S. de; SILVA, S. P. *Trabalhadores em contrato intermitente no Brasil*: evolução, cenários e perfil dos contratados pós-reforma trabalhista de 2017. Texto para

Discussão, n. 2898. Brasília, DF, [s.n.], 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12192/1/TD_2898_Web.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *De Bismarck a Beveridge:* seguridad social para todos. 2009. DCOMM – Artículos. Disponível em: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_122242/lang--es/index.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur*. Buenos Aires, [s.n.], 2022. Disponível em: https://chile.iom.int/sites/g/files/tmzbdl906/files/documents/2023-02/MOVIMIENTOS-Informe-Anual-2022.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

OXFAM BRASIL. *Pagamentos totais de dividendos cresceu 14 vezes mais do que a remuneração aos trabalhadores desde 2020*. 2024. Notícias. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/noticias/pagamentos-totais-de-dividendos-cresceu-15-vezes-mais-do-que-a-remuneracao-aos-trabalhadores-desde-2020/. Acesso em: 28 maio 2024.

PASSARINHO, N. Segundo mais caro do mundo, Congresso brasileiro tem parlamentares demais? 2018. *BBC News Brasil*. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46427803. Acesso em: 20 jul. 2022.

PESSOA, R. M. La renta básica como herramienta de tutela del trabajo frente a la automatización: una nueva mirada. *Revista Derecho del Trabajo, La Ley Uruguay*, n. 23, p. 119-132, 2019.

PESSOA, R. M. Neotaylorismo e fractalização do trabalho: como a administração científica torna mais abstrato marco regulatório jurídico-laboral na sociedade pós-moderna. *In*: BUGALHO, A. C.; PESSOA, R. M.; SILVEIRA, S. S. da, *et al.* (org.). *A transformação do direito do trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho*. Leme: Imperium, 2023. p. 359-374.

PESSOA, R. M.; CARDOSO, J. A. A dialética econômica e ampliativa dos benefícios previdenciários e as considerações sobre o fim da aposentadoria por tempo de contribuição pela Emenda Constitucional n. 103 de 2019: uma reflexão. *Revista Paradigma*, v. 31, n. 1, p. 87-108, 2022. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/down-load/2644/1884/8636.

PESSOA, R. M.; CARDOSO, J. A. *Crowdwork* e sindicalismo: desafios e propostas para negociação coletiva 4.0. *In*: MANNRICH, N.; DE QUADROS, J. P. C.; VILLATORE, M. A. C. (org.). *Direito internacional do trabalho e a organização internacional do trabalho*: direito coletivo e sindical. Curitiba, Instituto Memória Editora, 2021. p. 76-110.

PESSOA, R. M.; CARDOSO, J. A. (Des)proteção previdenciária dos trabalhadores que realizam serviços por meio de plataformas digitais: discussão sobre o cenário atual e o projeto de Lei Complementar n. 12/2024. *Revista LTr*, v. 88, n. 5, p. 564-575, 2024.

PESSOA, R. M.; CARDOSO, J. A.; CASTRO, R. A. de O. Retrocesso social na reforma da aposentadoria especial operada pela EC n. 109/2019: uma análise crítica. *Revista Informação Legislativa*, v. 60, n. 238, 2023. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edi-coes/60/238/ril_v60_n238_p79. Acesso em: 30 maio 2024.

PIOVESAN, F.; CRUZ, J. C. *Curso de direitos humanos*: sistema interamericano. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PLATAFORMA DE FIDELIZACIÓN PENSUMO S. L. *Pensión por consumo en China*. Notas. Beijing, [s.n.], 2021. Disponível em: https://static.comunicae.com/files/notas/2021/03/1222168/1615462122_Apendice_12_Investigacion_China.pdf. Acesso em: 1º jul. 2024.

SENADO FEDERAL. *Imposto temporário sobre grandes fortunas está pronto para votação na CAE*. 2020. Da Redação. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/26/imposto-temporario-sobre-grandes-fortunas-esta-pronto-para-votacao-na-cae. Acesso em: 30 maio 2024.

STRONATI, M. Solidarietà relazione e solidarietà universale: la "liberazione dal bisogno" tra Otto e Novecento. *In*: CANAVESI, Guido; ALES, E. (org.). *Il sistema previdenziale italiano*: principi, struttura ed evoluzione. Macerata: G. Giappichelli Editore, 2016. Disponível em: https://u-pad.unimc.it/retrieve/handle/11393/245223/de3e5026-ed24-83cd-e053-3a05fe0a1d44/9788892172371%20%281%29.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

TV SENADO FEDERAL. *Desafios de imigrantes e refugiados para trabalhar no Brasil são apontados em debate*. 2023. Em Discussão. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/tv/programas/em-discussao/2023/10/desafios-de-imigrantes-e-refugiados-para-trabalhar-no-brasil-sao-apontados-em-debate. Acesso em: 28 maio 2024.

VAN PARIJS, P., VANDERBORGHT, Y. *Basic income*: a radical proposal for a free society and a sane economy. Cambridge, Harvard University Press, 2017.

---

* Pós-Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (Faculdade de Direito de Ribeirão Preto). Doutor em Direito pela Universidad de Chile. Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito e Prática Previdenciária pelo IMADEC. Especialista em Direito Previdenciário pela UNIDERP. Especialista em Direito e *Compliance* Trabalhista pelo IEPREV. Graduado em Direito pelo UNIESP e em Administração pela UFPB. Membro Pesquisador do Grupo de Pesquisa (CNPQ) "A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho" da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Membro-pesquisador da Rede Ibero-americana de Pesquisa em Seguridade Social (CNPQ). Professor do PPG (mestrado e doutorado) da UNAERP. Líder do grupo de pesquisa Proteção Social Internacional /Comparada (UNAERP). Professor de Direito da Seguridade Social e Direito Econômico e Financeiro do Claretiano Centro Universitário de Batatais (SP). Endereço eletrônico: rpjurista@gmail.com. ORCiD: https://orcid.org/0000-0002-3393-4139. Instagram: @rpjurista.

** Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – da Universidade de São Paulo (USP). Presidente da Comissão de Pós-Graduação da FDRP/USP, Coordenador do Curso de especialização em Direito e Processo do Trabalho (FDRP/USP). Líder do grupo de pesquisa (CNPQ/2010). A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho. FDRP/USP. ORCiD: -https://orcid.org/0000-0002-8908-5789.

*** Graduado em Direito pela UNAERP. Mestre e Doutor em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutorado na Universidade de Coimbra (UC/PT). Foi Procurador do Estado de São Paulo. Promotor de Justiça aposentado do Ministério Público do Estado de São Paulo. Professor Titular do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNAERP, tendo sido coordenador de ambos. Atual Reitor da UNAERP. Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Editor das revistas *Paradigma* e Reflexão e *Crítica do Direito*. ORCiD: http://orcid.org/0000-0002-2773-4544.

1 Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade, ou seja, é imperceptível a redução de 0,003 no coeficiente brasileiro em 2024, com relação ao coeficiente de 2012. Somos um país muito desigual.

2 Art. 69. A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição. § 2º Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou, especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.

3 Art. 75. São vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

4 Art. 61. A lei federal disporá sôbre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos. § 1º É vedada: a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra;

5 Art. 167. São vedados: VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º.

6 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II – do trabalhador e

dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; III – sobre a receita de concursos de prognósticos. IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. V – sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.

7 A EC n. 3/1993 previu o custeio para os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo no âmbito federal, pois o art. 1º da EC n. 3/1993 previu a redação do art. 40, § 6º, da CRFB/1988: As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais ***serão custeadas*** com recursos provenientes da União e das ***contribuições dos servidores***, na forma da lei. A Lei n. 9.717/1998 estabeleceu as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, prevendo contribuição dos servidores e entes federativos no seu texto. E com a EC n. 20/1998 o custeio passou a ser previsão constitucional para todos os entes federativos, pois no seu art. 1º modificou-se a redação do art. 40, *caput*, da CRFB/1988 para: Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência ***de caráter contributivo***, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

8

Ano de configuração da causa de aposentadoria	Porcentagem de incidência no benefício total		
	Regimes de aposentadoria anteriores	Sistema Previdenciário Comum	
	2033	50%	50%
	2034	45%	55%
	2035	40%	60%
	2036	35%	65%
	2037	30%	70%
	2038	25%	75%
	2039	20%	80%
	2040	15%	85%
	2041	10%	90%
	2042	5%	95%
	2043	0%	100%

9 Ver, por exemplo, Campos (2022, p. 60), que expressa: "A despeito disso, entendo que a peculiaridade da relação entre servidor e Poder Público demanda tratamento típico diferenciado do regime geral, devendo ser preservado e aperfeiçoado o regime próprio em seus institutos que demandam constante reconstrução em busca da efetividade. 'Não se pode jogar fora a criança junto com a água suja do banho'. Os regimes próprios devem ser redefinidos e não extintos".

10 Art. 195, II, da CRFB/1988: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos

orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019).

11 Não obstante, aparentemente os projetos de lei que tramitam vão na contramão do que se propõe como mecanismo alterativo arrecadatório. Temos os seguintes projetos que pretendem conceder isenção da contribuição social previdenciárias aos aposentados que voltem a trabalhar, que proíbem contribuição social sobre aposentadorias e que tornariam facultativas as arrecadações da contribuição social dos aposentados que voltassem a trabalhar: PL 7.890/2014 (contribuição dos aposentados para entidades de aposentados e pensionistas, uma vez por ano), PL 10.466/2018 (recálculo de benefícios de aposentados que voltam a trabalhar – desaposentação), PL 3.480/2023 (isenção de contribuições do aposentado que volta a trabalhar), PL 3.011/2022 (torna facultativa a contribuição previdenciária ao aposentado ao RGPS), PL 3.272/2020 (permite ao aposentado que retorna ao trabalho receber salário-família, auxílio-doença, auxílio-acidente e reabilitação profissional), PL 321/2022 (adequar a alíquota da contribuição previdenciária do aposentado que voltar a trabalhar para fins de cobertura de contingências relacionadas ao trabalho), PL 2.512/2022 (aposentado que volta a trabalhar não é segurado obrigatório do RGPS naquela atividade), PL 929/2022 (torna facultativa a contribuição previdenciária ao aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por aquele regime e garante ao optante pela contribuição a cumulação de seu benefício de aposentadoria com o auxílio-doença ou auxílio-acidente), PL 1.135/2020 (torna proibida a contribuição previdenciárias dos aposentados), PL 4.851/2020 (ausência de contribuição dos aposentados que voltam a trabalhar). PL 299/2023 (desaposentadoria), PL 852/2023 (acréscimo ao salário de benefício a ser concedido ao aposentado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que permanecer em atividade ou a ela retornar).

12 Não se entrará em discussões sobre a necessidade ou não de intercalação conforme a natureza do benefício, previdenciária ou acidentária. Aqui o que interessa é a possibilidade de contagem fictícia do tempo em gozo de benefício. Ver Tema 1125 do STF e Súmula 73 da TNU.

13 É a determinação do art. 32, § 6º, do Decreto n. 3.048/1999: Se, no período básico de cálculo, o segurado tiver recebido benefício por incapacidade, considerar-se-á como salário de contribuição, no período, o salário de benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal, reajustado nas mesmas épocas e nas mesmas bases dos benefícios em geral, não podendo ser inferior ao salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição.

14 Nesse limitado espaço não se pretende rediscutir os vieses da renda básica universal, pelo que se recomenda a leitura de autores como Pessoa (2019) e Van Parijs, Vanderborght (2017).

16

CRÍTICAS E REFLEXÕES DA AUTOMATIZAÇÃO COMO MEIO DE ACESSO AO PACOTE DE PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO INSS A PARTIR DO CENÁRIO DE ANALFABETISMO DIGITAL BRASILEIRO

Dessano Plum de Oliveira[*]
Sergio Henrique Salvador[**]
Theodoro Vicente Agostinho[***]

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

A priori, considerou-se identificar a mudança no paradigma processual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), especificamente no modo como os pedidos de benefícios previdenciários eram até então acolhidos pela autarquia.

Ganhou o sistema público de gestão da citada autarquia o "Meu INSS", inspirado na autonomia da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que foi concebida para resolver problemas de mora na análise dos pedidos, mas que, sob outra triste perspectiva, produziu uma perigosa e comprovada exclusão digital.

Pois bem, o Tribunal de Contas da União, em face do acórdão n. 1795/2014, advertiu o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o INSS de que, devido ao cenário de redução do quadro de servidores públicos em condições de abono permanência, tornar-se-á imprescindível a retomada de concurso público para a recomposição de mão de obra nas unidades de maior índice de operação na concessão de pedidos.

Torna-se relevante destacar que o número de servidores públicos e técnicos do INSS é consideravelmente insuficiente para suprir a demanda atual, bem como a necessidade de imediata recomposição desse contingente (servidores), o que se iguala à posição adotada pela Associação dos Servidores Públicos da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS), ao apontar que nos últimos anos ocorreu uma drástica redução de aproximadamente 10 mil servidores.

Nesse sentido, fica claro que a carência de servidores é um dos gatilhos focais no processo de retardamento do fluxo de concessão de benefícios, bem como o aviltamento dos prazos de liberação das solicitações e dos recursos impetrados em caso de negativa dos pedidos. Todavia, a descrença torna-se maior para aqueles que se encontram em grupos de maior risco, deixando em vulnerabilidade alimentar milhares de famílias, algo que será por aqui debatido.

Diante disso, o Ministério Público Federal recomendou ao Ministério da Economia que tomasse iniciativas urgentes para que pudesse suprir tal deficiência com o intuito de evitar a instabilidade do sistema previdenciário nacional.

Dessa institucional e justificada preocupação surgiu a Resolução n. 19/2019, baseando-se em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do INSS, revelando que mais da metade dos beneficiários da autarquia são formados de pessoas pobres e de idosos com presumível formação educacional deficiente. Não obstante, o mesmo Ministério antecipou que haveria pouquíssimas chances de que tais grupos (de pobres e idosos) pudessem tirar proveito suficiente no uso dessa novel tecnologia virtual (Meu INSS), bem como do teleatendimento em face de uma campanha de substituição imediata do atendimento presencial.

Ficou claro que no nascedouro já havia sinais e recomendações mormente em relação à preocupação na mudança de acesso processual pela autarquia a esse público, no tocante à falta de cobertura protetiva assecuratória precípua no *caput* do art. 6º[1] da Carta Política, atinente ao primado do mínimo existencial, bem como de seus objetivos sociais, como o da universalidade de cobertura e do atendimento (CF, art. 194, *caput*)[2], dentre outros.

Concomitante a isso, de modo dissonante, constatou-se que tais objetivos principiológicos grafados na Carta da República tornar-se-iam distantes da realidade das pessoas à medida que as resoluções eram publicadas.

2. FATORES DE EXCLUSÃO DA AUTOMAÇÃO DE SERVIÇOS PREVIDENCIÁRIOS SOB A GESTÃO DO INSS

Buscando identificar os gatilhos de exclusão previdenciária no modelo tecnológico do INSS, vislumbra-se a necessidade de apontar o grupo de pessoas que estão inseridas nesse ambiente de exclusão digital.

Nessa perspectiva, necessário percorrer os fatores que impulsionaram esse efeito negativo: a restrição do atendimento presencial para o remoto (teletrabalho dos servidores públicos) e a implantação do uso das TICs como ferramenta primordial na formulação do pedido ao INSS pelos cidadãos.

A adoção de tecnologia em vias de acesso único pressupõe que o contribuinte detém amplo acesso a tais recursos tecnológicos, como aparelhos fixos, celulares, computadores, internet etc., ou seja, tem-se a presunção de que todas as pessoas possuem indiscriminadamente recursos suficientes para a aquisição dessas tecnologias, bem como habilidades inerentes ao manuseio adequado e apropriado das ferramentas necessárias ao tipo de atendimento implementado. Entretanto, assim como para Vieira[3], existe uma colisão com a situação de que esse não é o melhor cenário que o Brasil enfrenta.

Na referida automação implementada pelo INSS, são exigidas do contribuinte noções básicas de informática através do uso de computadores conectados à internet, bem como instruções necessárias para o teleatendimento via canal 135. Diante de tais

circunstâncias, há confiáveis dados que alertam para o efeito pernicioso resultante da exclusão a partir da automatização da autarquia.

Em relação ao uso desse canal, os resultados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD-IBGE) em 2016 suplantaram a ideia de que havia predileção pelo uso dessa tecnologia no caso do telefone fixo, como bem disciplinou Gusmão[4].

Em contrapartida, o uso do telefone celular, devido a sua popularização e apelo midiático, veio a dominar a escolha do tipo de tecnologia de comunicação pretendido, deixando o aparelho de linha fixa em patente desuso. Nesse raciocínio, o quantitativo da amostragem em 2016, segundo a mesma fonte, revela que 92,6% da população brasileira aderiu ao uso do telefone móvel (celular).

Entretanto, segundo o levantamento feito pela TIC Domicílios em 2022[5], aproximadamente 62% dos acessos à rede de internet foram realizados através do uso de aparelhos celulares, o que comprova que 92 milhões de usuários da rede online de computadores usam a telefonia móvel para se comunicar em vez do telefone fixo. Nessa premissa, torna-se fácil deduzir que o canal 135 não é uma opção viável de acesso que visa desafogar as filas de atendimento, bem como dirimir a mora dos processos[6].

A título de complemento, a CETIC.BR demonstrou que o uso de aparelhos de televisão do tipo *Smart* vem crescendo nos últimos anos, considerando que em 2021 atingiu o patamar de aproximadamente 50% para o alcance em 2022 de 55% do acesso à internet[7]. Desse modo, em relação aos dados coletados pela agência, pode-se deduzir que a elaboração de aplicativos que possam viabilizar o acesso ao "Meu INSS" por meio do uso de aparelhos de TV do tipo *Smart* poderia ser uma opção de imersão futura, considerando a tendência crescente na opção por esse tipo de tecnologia tão presente nos lares dos brasileiros.

No quarto trimestre de 2019, Mendes revela que no período anterior a 2018 os dados da amostra permaneceram estacionados em aproximadamente 93,2%, portanto superior ao da amostra condensada em 2016, reduzindo de 31,6% para 28,4% a presença dos aparelhos de telefonia fixa nos domicílios cobertos pela amostra. No ano de 2020, segundo a Fundação Getulio Vargas (FGV)[8], dos 424 milhões de aparelhos digitais que estavam em uso, aproximadamente 234 milhões eram do tipo *smart-phones*. Dessa forma, ficou fácil constatar que há inequívoca vantagem entre a opção do celular em vez do aparelho telefônico convencional, a ponto de ter resultados que superam um celular por habitante no país. Numericamente, chegou-se a 34,5 milhões de telefones com linha fixa operando em domicílios situados no Brasil em junho do referido ano.

Somando-se a premissa anterior, a densidade da telefonia móvel em 2020, segundo relatório da Anatel[9], orbitou aproximadamente em 97,20% de acessos para cada grupo de 100 habitantes, o que representa um crescimento de 1,11% em comparação ao ano de 2019; ao passo que a telefonia fixa revelou coeficientes de aproximadamente 20,99% para cada grupo de 100 habitantes por domicílios, o que resultaria queda de 6,17% a partir do ano de 2019[10].

Portanto, ficou explícita a supremacia da opção pelo uso da telefonia móvel em comparação ao aparelho fixo convencional, reforçando a tese que resultaria nos gatilhos de efeito deletério para aqueles cidadãos excluídos pela automatização do INSS. A intenção inicial seria de ampliação para facilitar o acesso ao benefício por meio da fruição de comunicação mais popular; entretanto, ao que se revelou, tal pretensão não se consolidou.

Diante disso, dada a perspectiva estatística, acredita-se que essa margem deverá se alargar em futuro próximo, acentuando ainda mais o contraste finalístico do acesso para o inacesso, diminuindo potencialmente o alcance do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, como está previsto no *caput* do art. 194 da Carta Política de 1988.

No intuito de robustecer a tese em questão, buscaram-se dados recentes que pudessem corroborar a justificativa de que há cidadãos excluídos pela automatização do INSS pelo fato de não usarem a internet, o que contribui com a falta de adequação aos princípios constitucionais. Isso vem possibilitando que muitas pessoas permaneçam excluídas e à margem da proteção previdenciária. Nesse sentido, para melhor compreensão, submetem-se esses achados à perspectiva de três situações entre os períodos de 2016 e 2021.

Colocam-se a seguir três situações distintas: a do domicílio total, urbano e rural.

Os gráficos foram produzidos e concatenados com base na tabela 7309, contendo informações estatísticas fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A IBGE). Ressalta-se que as informações obtidas são relativas aos dados extraídos do título "Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)" e que o público-alvo da amostragem visou à população constituída por todas as pessoas moradoras em domicílios particulares entre 2016 e 2021.

Na situação do domicílio total (Gráfico 1), percebe-se que, do total de 19.623 mil unidades da amostragem (azul-escuro), 6.103 mil unidades (azul-claro) disseram ao censo que o serviço de acesso à internet era caro, e que 744 unidades (laranja escuro) responderam que os equipamentos eletrônicos necessário para acessar a internet eram caros também, e 1.709 mil unidades (laranja claro) disseram que o serviço de acesso à internet não se encontrava disponível na área do domicílio; por fim, somente no ano de 2016, 3.754 mil unidades (verde) afirmaram que nenhum morador sabia usar a internet[11].

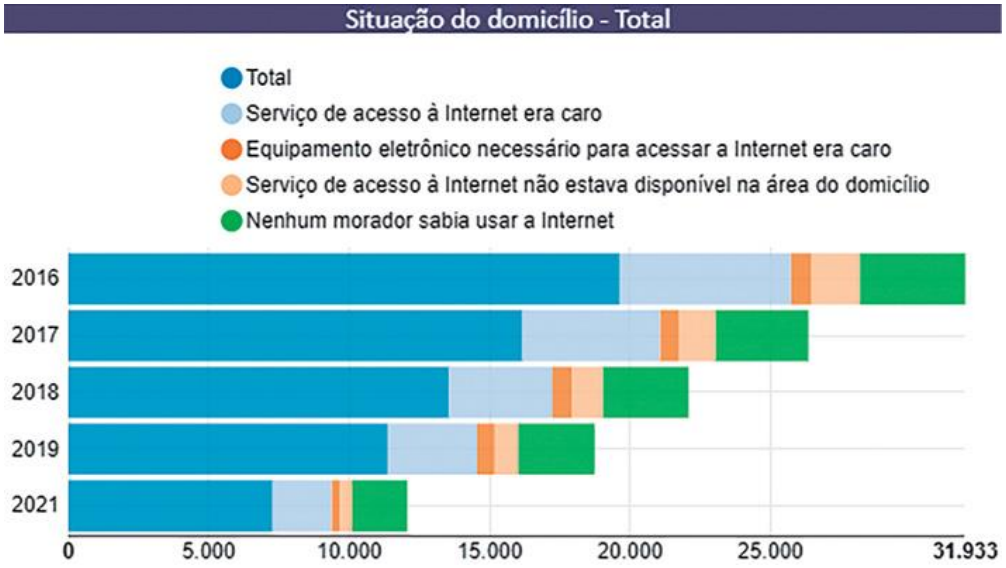


Gráfico 1: Demonstração das unidades mil coletadas no semestre relativo ao total de domicílio em nível nacional.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 4º trimestre. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas.

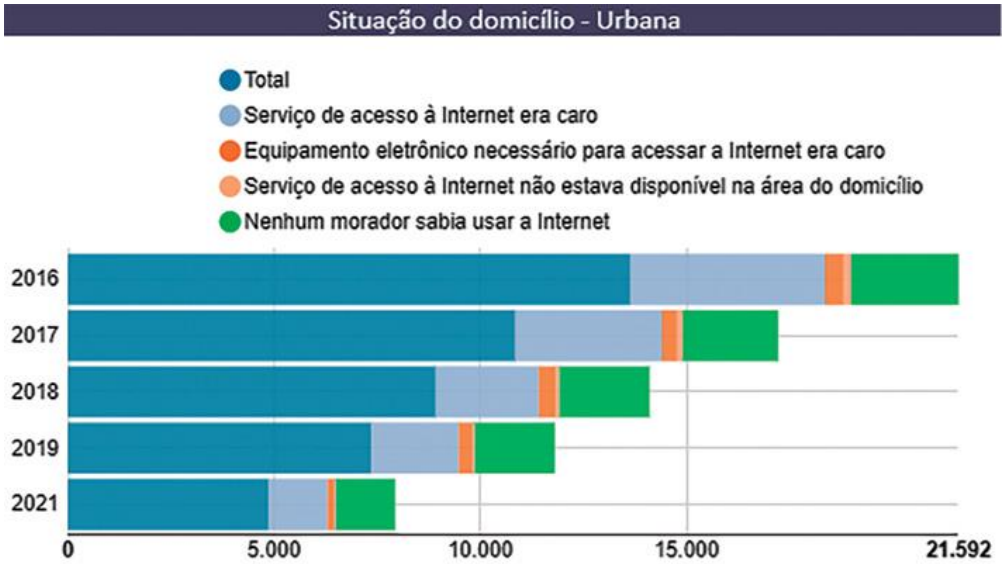
Para além das questões socioeconômicas, percebe-se com temerária preocupação que os dados relativos à situação em que os cidadãos afirmam não saber usar a internet possibilitam discorrer algumas linhas a mais. Nesse sentido, apesar de se considerar que os números vêm caindo a cada ano (*vide* Gráfico 1), existe um alerta sobre o contingente das pessoas excluídas ante a automatização.

Assim, as pessoas que necessitariam ser assistidas ou atendidas pelo constitucional sistema previdenciário não serão ouvidas e, consequentemente, terão seus direitos negligenciados, por conta da mudança do paradigma processual do INSS. Sem dúvida, é resultado da automatização que, devido ao esvaziamento das unidades autárquicas (diante da iniciativa do trabalho remoto pré e pós-pandemia), estarão descobertas pelo seguro social previdenciário[12].

A título de comparação, no que tange à redução do cenário daqueles que disseram que não sabem usar a internet (verde), entre 2016 e 2021, a diferença é de 1.785, considerando que no último ano da amostragem (2021) o valor é de 1.969 mil unidades de domicílios (Gráfico 1). Nas cidades (Gráfico 2), diante dos dados coletados em domicílios urbanos em que não havia internet, identificam-se 13.644 mil unidades em 2016, ao passo que em 2021 são de 4.875 mil unidades (azul-escuro). Contudo, percebe-se que também a diferença se manteve em razão dos motivos elencados.

Para o ano de 2016, em situação de domicílios urbanos, nas respectivas cores tem-se: azul-claro (4.705); laranja (462); laranja claro (181) e verde (2.600) mil unidades. Identifica-se aqui uma tendência de declínio nos dados dos anos seguintes de 2018, 2019 e 2021 da amostragem, o que reflete significativamente, sob o mesmo crivo de análise do domicílio urbano, os resultados para o ano de 2021.

Em suma, para aqueles que disseram que não sabiam usar a internet (verde) o quantitativo é de 1.969 mil unidades, ou seja, a diferença entre o recorte da amostragem de 2019 e de 2021 é de 631 domicílios, para os quais a internet não é uma opção. Entretanto, vale ressaltar que o total (azul-escuro) de domicílios que responderam ao



IBGE é distinto, sendo que em 2016 foram 13.644 e em 2021 exatas 7.280 mil unidades.

Gráfico 2: Demonstração das unidades mil coletadas no semestre relativo ao domicílio urbano em nível nacional.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 4º trimestre. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas.

Existe, portanto, responsabilidade da Administração para com essas pessoas, considerando que por estarem situadas nas cidades elas disporiam de melhores escolas, infraestrutura e cursos (*vide* Gráfico 2). Outrossim, não se pode afirmar com certeza científica sobre as reduções desses grupos (2016 e 2021) seja por melhorias nas escolas, cursos profissionalizantes ou de acesso à tecnologia propriamente dita.

Na análise da situação do domicílio rural (Gráfico 3), percebe-se que houve uma queda, tanto no total quanto nos resultados de cada situação prevista.

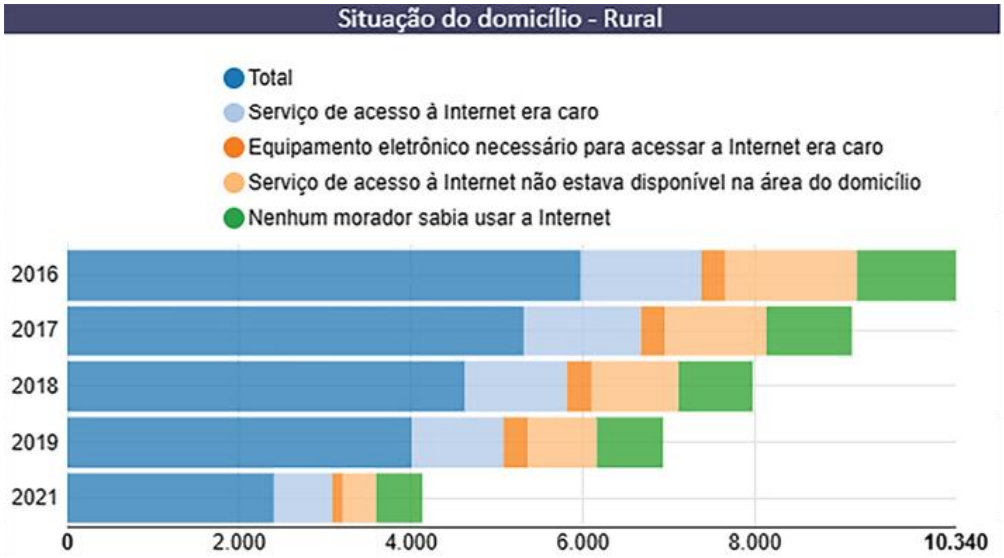
Desse modo, para o ano de 2016: azul-escuro (5.979); azul-claro (1.398); laranja (282); laranja claro (1.528) e verde (1.153) mil unidades.

Como seria previsto, em relação ao ano de 2021, os resultados decaem consideravelmente; entretanto, não se pode afastar a desproporcionalidade quantitativa entre um e outro domicílio para os anos subsequentes da amostragem.

Por certo, pode-se deduzir que para aqueles(as) que responderam que não sabem usar a internet, considerando os respectivos anos de 2016 a 2021, e não seria doutro modo, é responsabilidade da Administração pública direta e indireta prover e patrocinar o acesso a tais recursos através de incentivos e quaisquer meios que visem

dirimir os coeficientes que expressem a inobservância dos princípios constitucionais de proteção previdenciária.

Portanto, há nessa situação (domicílio rural) exatos 1.153 no ano de 2016, contrapondo-se aos 537 no ano de 2021, de um total de 5.979 para o ano de 2016 e de



2.406 para o ano de 2021 (*vide* Gráfico 3).

Gráfico 3: Demonstração das unidades mil coletadas no semestre relativo ao domicílio rural em nível nacional.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 4º trimestre. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas.

Assim, considerando a mudança no paradigma processual do INSS sob o prisma do acesso à plataforma de serviços previdenciários e a maneira pela qual são os processos indeferidos através de um exclusivo sistema automatizado, poder-se-ia apontar como um dos motivos para o alargamento quantitativo daqueles que serão desassistidos e, consequentemente, deixados à margem da cobertura previdenciária.

Inevitavelmente, uma resposta positiva estaria no incentivo e na manutenção dos canais de atendimento ou, ao menos, de atenção e assistência técnica para com as pessoas que responderam que não sabem usar a internet, independentemente de qual seja a situação da amostragem.

Entretanto, nota-se que a utilização do celular é a principal via de acesso ao portal "Meu INSS", deslocando o contribuinte para o uso massivo de aparelhos com telefonia móvel. Nessa hipótese, o domínio dessa tecnologia se tornou preferencial, e, dessa maneira, o canal 135 apresenta-se como um dos gatilhos que promovem um perverso efeito deletério advindo do efusivo processo de automação do INSS. Em outras palavras, existe um efeito de desproteção e exclusão, em contraponto ao de cobertura e atendimento.

3. EXCLUSÃO DE PESSOAS COM IDADE AVANÇADA DO "MEU INSS"

Há pesquisas que apontam para quantitativos significativos de pessoas que não conseguem utilizar corretamente o tipo de tecnologia associada a aparelhos de telefonia móvel (*smartphones*), bem como a interminável gama de aplicativos que surgem na velocidade da luz e impõem seus desafios[13]. Isso leva à necessidade de reflexão sobre a falta de políticas de incentivo pela administração da Autarquia, que reforçaria a necessidade de inclusão digital.

Assim, presume-se que esse também poderia ser um efeito deletério que eventualmente se torna amplificado pelo processo de automatização do INSS.

Torna-se compreensível que milhares de pessoas em solo brasileiro possuem cada qual um aparelho de celular no bolso, conforme dados aqui já explanados. Entretanto, apesar de os cidadãos serem amplamente portadores de recursos tecnológicos, muitos não sabem como usá-los corretamente, bem como existem muitas pessoas de idade avançada que não conseguem concluir operações relativamente simples, como as que são propostas em via de aplicativos e sítios eletrônicos.

O processo de automatização do INSS, como bem reforça Silva[14], é uma via de efluxo de benefícios não concedidos para aqueles que não conseguiram alcançar os melhores resultados diante do uso das TICs.

Inevitavelmente, a mudança de paradigma processual pela autarquia afetou milhares de famílias com ou sem a concessão do benefício que, respectivamente, necessitam se comunicar e efetivar o pedido do seguro previdenciário. Esse fato traz justificada preocupação em face dos direitos constitucionais protegidos pela nossa Lei Maior, como o direito do devido processo legal.

Ao se conjugar com outros dispositivos garantidores dos direitos fundamentais da Carta Política, o princípio do devido processo legal ganha ressonância com o princípio da inafastabilidade de jurisdição (CF, art. 5º XXXV), somando-se ao manto do direito ao contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º LV), consubstanciando-se em proteção das mais relevantes garantias constitucionais do processo em um Estado de Democrático de Direito.

Logo, estas deveriam ser as diretrizes norteadoras para as tomadas de decisões na análise dos processos pelo INSS. Todavia, isso não ocorre ao passo que há grupos de pessoas excluídas sem o devido processo legal, ora sem mérito ou por falta de análise da causa que afastou a concessão do pedido propriamente dito.

Vale ressaltar que não existe pretensão alguma em condenar iniciativas e melhoria com o uso das TICs, bem como denegar seus efeitos benéficos ao sistema previdenciário desde que os objetivos sejam viabilizar e facilitar o acesso e agilizar a comunicação dos segurados com a autarquia. Porém, reverbera-se o alerta e a recomendação sobre a implementação gradual de mudanças paradigmáticas com possíveis riscos ao efeito deletério, que resultaria na exclusão de pessoas vulneráveis e hipossuficientes, e isso incluiria potencialmente os idosos.

Indubitavelmente, não há dificuldade de reconhecer que a incidência maior de cidadãos que não usam a internet, vinculada àquelas pessoas com 60 anos ou mais, está mais próximas da idade mínima de aposentadoria, considerando a Emenda

Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, que estabeleceu novas regras para os trabalhadores segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Contudo, existe sim a preocupação de que para esses cidadãos, dada a mudança do paradigma processual, mormente o uso das TICs, e o esvaziamento das unidades de atendimento presencial autárquicas do INSS, permanecerão desassistidos e descobertos do seguro previdenciário.

Logo, plenamente possível desde já afirmar que o "Meus INSS", bem como o canal 135, não é para todos os cidadãos, tampouco esses terão a oportunidade de recorrer ao benefício social. Mesmo se conseguissem fazer, teriam dificuldade de utilizar a tecnologia disponível.

4. DESIGUALDADE ORIUNDA DA EXCLUSÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM FACE DO USO DIGITAL PELO INSS E O ANALFABETISMO DIGITAL BRASILEIRO

O Brasil é um país com altos níveis de desigualdade social, e isso inclui um triste analfabetismo digital.

Extrai-se do conceito amplo e sabido que o analfabetismo digital refere-se à dificuldade, bem como à incapacidade das pessoas de utilizar os recursos digitais de maneira produtiva e eficiente. Nessa condição há uma parcela significativa da população brasileira que não tem acesso à internet ou não sabe como usá-la corretamente, gerando a exclusão social, a desigualdade de oportunidades e impulsionando a baixa qualidade de vida.

E mais, existe a exclusão inequívoca desse contingente de pessoas com idade avançada da lista de pedidos do benefício previdenciário a que têm direito, pois o resultado da mudança do paradigma processual pelo INSS extraordinariamente alargaria a soma desses excluídos, que, ante a situação, seja de muitos ou de poucos, foram "deletados" do sistema da previdência social sem o devido processo legal, bem como outros direitos sociais.

Segundo o relatório do The Inclusive Internet Index realizado em 2019[15], patrocinado por uma revista de economia britânica, a *The Economist*, o país preenche a 31ª vaga no *ranking* geral de 100 países que consideram a relevância do uso da internet como bem de uso comum e fator na melhoria da qualidade de vida. O mesmo estudo revelou que um a cada quatro brasileiros não tem acesso à internet, gerando aproximadamente 46 milhões de pessoas livres da rede mundial de computadores online, sendo que metade delas não sabe utilizar corretamente a internet.

Quanto a isso, importantes as iniciativas que visam combater o analfabetismo digital, com o objetivo de dirimir as barreiras que se projetam como verdadeiros obstáculos na vida dessas pessoas.

Por certo que a obtenção de direitos tutelados pela nossa Lei Maior vem sendo negligenciada indelevelmente pela autarquia.

A Administração Pública, direta ou indireta, deveria saber ou prever, por meio de estudo científico, aduzir a certeza ou a incerteza de tais contingências que pudessem respaldar as mudanças no padrão que vinha sendo oferecido aos cidadãos.

Logo, o princípio da universalidade de cobertura, que, dentre outros mais, permanece sob a égide constitucional prevista no seu art. 194, garante aos cidadãos que o sistema previdenciário deve abranger todos os eventos que possam gerar necessidade de proteção social (idade avançada, invalidez, doença, acidente, morte, reclusão, maternidade, entre outros)m premissa que ganha força quando somada ao *caput* do art. 6º da Lei Maior no que tange aos direitos fundamentais sociais, precipuamente no Título II da referida carta.

Em suma, contrai-se a lógica empírica de que o "Meu INSS", gestado com o propósito de inovar como resposta às demandas crescentes de pedidos e processos em fase recursal, nasce uma novel ferramenta tecnológica que poderá favorecer aqueles de renda elevada, excluindo, portanto, uma parcela dos cidadãos. Fato que poderia alargar a vulnerabilidade, cujo resultado seria a constrição do acesso ao direito dos cidadãos à previdência social, considerando a mudança do paradigma processual do INSS e intensificando o uso de recursos tecnológicos da informação e comunicação.

No que tange à renda, existem dados que colidem com a hipótese de exclusão devido à hipossuficiência de renda (*vide* Gráfico 1). Nesse sentido, em 2016, do total de domicílios da amostragem (azul-escuro), afirmaram que o serviço de acesso à internet era caro, dos quais 744 (laranja escuro) disseram que os equipamentos eletrônicos necessários também eram caros.

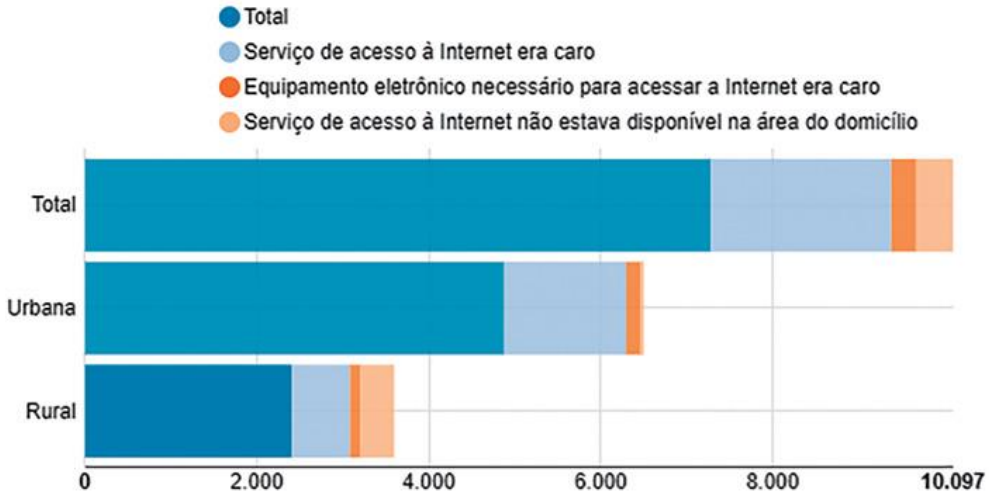


Gráfico 4: Situação do domicílio *versus* motivo de não haver utilização da internet no domicílio em 2021.

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 4º trimestre. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas.

Ao se analisar esse parâmetro do ano de 2021 de maneira autônoma (*vide* Gráfico 4), identifica-se uma parcela da população que presumidamente estará excluída do quadro de cobertura da previdência social em relação ao uso das TICs.

Fica, assim, evidente que o INSS, enquanto Administração Pública, tem o dever-poder de prever os riscos e se antecipar, ou seja, "chegar na frente" e, sobretudo, ter a

devida cautela (cuidado) em alterar o paradigma processual e impor mudanças abrupta, de inopino e que resultariam na exclusão de uma parcela de cidadãos. Contudo, a imposição de uma automatização é a ponta de um grande *iceberg* solto e à deriva, cuja base cresce à medida que os excluídos digitais emergem das profundezas da desigualdade social.

Ora, se tais contingências são cientificamente presumidas, então há como o Estado, enquanto Administração Pública indireta, se antecipar às contingências de modo a conservar a higidez e a proteção dada pela constituição aos seus administrados.

Nesses se incluem os idosos, que para Mendes (2020) consistem no chamado grupo risco:

> [...] consolidada a revolução tecnológica surgida no final do século XX, não se trata mais de se realizar juízo de valor sobre o caráter bom ou mau das tecnologias. O foco consiste em como torná-la acessível para **grupos de risco** em um país com altos níveis de desigualdade social. Sobre a acessibilidade das TIC para idosos, Domínguez-Rué *et al* chama a atenção a necessidade de ampliar o leque de possibilidades tecnológicas no contexto do envelhecimento (grifo próprio).

Oportunamente, diante desse cenário de agrura de exclusão previdenciária, cabe enxergar o *Badfare-State* (Estado Malfeitor) como *modus operandi* de um programa que, em vez de ampliar, segue sufocando as bases mais carentes e necessitadas.

O *animus* da autarquia, ao efetivar mudanças que impactam a vida de milhares de pessoas, deveria também se preocupar em perseguir vias alternativas de atingir positivamente seus objetivos visando ao menor risco possível.

Assim, o caso que aflige o portal do "Meu INSS" é o que consolida uma posição retrógada e não consentânea com a lei em vigor, vale dizer, a Administração Pública avoca o *status* de malfeitor ao fruir instruções normativas aos agentes públicos que se beneficiam de mecanismos digitais de automação para justificar o teletrabalho, bem como o combate às filas de atendimento presencial, sobrecarregando canais que visam ajudar e orientar o contribuinte, como é o caso das ouvidorias[16].

No entanto, parece que tais medidas suplantaram direitos fundamentais previstos em nossa Lei Maior, atraindo insegurança jurídica ao sistema previdenciário, permitindo a oxidação da máquina pública enquanto símbolo e imagem perante a sociedade, atraindo o *status* de um Estado malfeitor.

Nesse sentido, os resultados dos efeitos deletérios vêm alvitrando alterações no sistema de automatização do INSS em relação às bases e critérios utilizados pela tecnologia, que eventualmente excluem os pedidos dos cidadãos sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV)[17].

5. INSEGURANÇA JURÍDICA COMO RESULTADO DA AUTOMATIZAÇÃO DO INSS

Diante das vulnerabilidades ora destacadas e considerando as que foram taxadas anteriormente, visível a existência de violações da Lei Maior e suas garantias constitucionais.

O devido processo legal é a garantia do direito da igualdade, da liberdade, da propriedade e da segurança consagrada no *caput* do art. 5º, LIV, da Carta da República

vigente, que diz: "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". Tal proteção é égide de bens jurídicos tutelados por direitos fundamentais individuais previstos a partir do Título II desta Constituição, garantindo a todas as pessoas os devidos bens jurídicos, senão de outro modo, proteção oriunda do núcleo duro (pétreo) da referida carta política[18].

Assim, considerando que é uma garantia insuscetível de derrocada, a Administração Pública indireta, ao dirimir tal arcabouço constitucional em via de novel tecnologia que possibilitaria reduzir as filas nas autarquias, bem como a análise dos processos em mora do INSS, vem proporcionando o esvaziamento das agências sob a justificativa de que o atendimento é realizado preferencialmente pelo uso do portal "Meu INSS" e pelo sítio eletrônico.

Corolário disso (da dirimida garantia), há um premente espessamento de processos represados nas instâncias recursais em via administrativa, tanto quanto em instâncias judiciais aguardando resultados. Pressupõe-se que, órfãos do devido processo legal, esses processos prejudicam e causam danos materiais e morais aos titulares do direito que deles dependem e aguardam um desfecho positivo, ou seja, favorável à concessão do benefício.

Um olhar sobre o fato em si resultará na reafirmação do descumprimento de direitos fundamentais tutelados pela Constituição, alargando-se a vulnerabilidade daqueles que já pertenciam a grupos excluídos, vítimas naturais do desequilíbrio socioeconômico.

A automatização do INSS é fruto da virtualização do atendimento presencial, e de outro lado contempla um dos mais prementes gatilhos desse efeito deletério: o indeferimento automático de pedidos pelo sistema "Meu INSS" (app ou site) ou pelo canal 135.

Nessa última, ressalvadas as devidas proporções e situações concretas caso a caso, todos podem pedir e exigir dos órgãos públicos seus direitos e deles cabem respostas consentâneas ao que foi pedido; é o que preceitua o Título II da Carta Magna sobre os direitos e garantias fundamentais individuais, resguardados sob a proteção do art. 5º, XXXIV: "são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder"[19].

Desse modo, pessoas que pertencem ao grupo de vulneráveis e digitalmente excluídos ficariam impossibilitadas de exercer o direito de peticionar diretamente e presencialmente ao órgão público, independentemente de agendamentos. Ressalta-se que esse é um reforço negativo da automatização, ao passo que se impõem meios não convencionais inalcançáveis para aqueles cidadãos que não dispõem de recursos financeiros de aquisição de aparelhos de telefonia móvel.

Nesse ínterim, os excluídos recorrem à assistência jurídica para cambiar recursos administrativos que, na primazia dos fatos, acabam nas vias judiciais e, consequentemente, espessando os custos com a demanda processual, que em média leva aproximadamente dezoito meses para se obter uma resposta da justiça[20].

A universalidade de cobertura e atendimento é princípio grafado explicitamente no texto constitucional, e, ao se observar a mudança no paradigma processual do INSS, no tocante à virtualização, estabelecem-se desde então recursos tecnológicos com notável viés de substituição no atendimento presencial. Essencialmente existirá o êxodo de hipossuficientes, somando-se ao esvaziamento dos servidores públicos em trabalho remoto. Nesse contexto, sem maiores dificuldades, o descumprimento de preceito constitucional fundamental (CF, 194, I) pela Administração Pública indireta.

Lado outro, apesar de não haver imposição plena no atendimento virtual, observou-se que a alteração de um modelo presencial para outro virtual, de modo abrupto e não gradual, tem gerado resultados científicos que apontam para uma elevada acentuação e espessamento do contingente que integra o grupo de risco, bem como dos excluídos que não conseguem acompanhar as inovações tecnológicas da internet e móvel do país.

Vale ressaltar que, em relação aos resultados que foram aqui colimados, esses podem ser ainda maiores à medida que a análise chega as camadas sociais economicamente menos favorecidas. Sobre isso, resta o entendimento de que a insegurança decorre primordialmente da falta de equidade entre um modelo e outro, ou seja, quando a Administração reforça o uso preferencial de um modelo de atendimento que não é acessível a todos cidadãos.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são instrumentos úteis e balizadores na aplicação e interpretação das leis e normas. São de uso exclusivo da inteligência humana e, portanto, distantes dos logaritmos artificiais de uma máquina que, por mais moderna que seja, é incapaz de avaliar e ponderar sobre as situações individuais das pessoas.

Destaca-se ainda que os princípios da proporcionalidade e da razoa-bilidade, norteadores do Processo Administrativo pela Lei n. 9.784/1999, podem estar sendo negligenciados, considerando que a inteligência artificial é incapaz de balizar e reconhecer a dignidade da pessoa humana.

Ao longo do processo de virtualização, a automatização tem afastado virtudes principiológicas importantes ao massificar a substituição dos servidores públicos com medidas rígidas baseadas em critérios que denegam a individualização no atendimento presencial. Nesse ínterim, o olhar inteligente, humano, solidário, equilibrado e justo, que somente uma pessoa poderia ter para com a outra no atendimento presencial, ficaria, indubitavelmente, distante, artificial e maquinal.

Portanto, é a inteligência humana capaz de reconhecer e produzir efeitos atinentes ao art. 3º, I, "Construir uma sociedade livre, justa e solidária" e II "Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades"[21]. Apesar de não haver adoção equilibrada entre o vir-tual e o presencial, não é defeso contrair a percepção de que a balança pesa contra os hipossuficientes que são milhares (*vide* Gráfico 5).

A falta de transparência com relação à recusa dos pedidos de milhares de cidadãos realizado pela máquina tem contraído notável insatisfação principalmente diante das virtudes a serem perseguidas pela Administração Pública: legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*)[22]. A ausência de transparência torna-se meio

fértil para o nascedouro da falta de confiabilidade e, consequentemente, a perda do interesse público na afirmação da confiança entre o administrador e seus administrados.

Em que pese a automatização existir para agilizar as decisões do INSS ante as centenas de milhares de pedidos, a bem da verdade as contingências de grandes complexidades não são resolvidas com aplicação pura e simples da inteligência artificial, que não se preocupa com as informações que os cidadãos disponibilizam em sua amplitude.

Logo, questionamentos devem ser feitos sobre a qualidade, a validade e a responsabilidade das decisões e dos resultados de que se tem conhecimento das máquinas quanto ao seu grau de confiabilidade no julgamento desses processos.

Portanto, é possível crer que, à falta de transparência no logaritmo infligido pela automação em seu critério de análise, tornar-se-á meio de reforço a névoa que se adensa sobre o sistema e os meios adotados, bem como suas possíveis intenções e objetivos a curto e longo prazo.

Porém, o que se observa é a indubitável necessidade de adequação da automação às normas jurídicas, especialmente em face da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Esta seria uma garantia ao acesso aos seus dados pessoais ao cidadão, permitindo a este o direito a retificação de dados incompletos, de informações inexatas e desatualizadas, bem como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de informações desnecessárias que são tratadas em desconformidade pela automatização do INSS.

Nesse sentido, a lei que disciplina a LGPD é a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural[23].

Nessa perspectiva, considerando a ausência de transparência e a baixa determinação de eficácia pela automatização, os processos ungidos por uma "inteligência" maquinal, meramente tecnológica, com a proposta de acelerar e mitigar os processos, alcançam patente inadequação da norma e de preceitos constitucionais ao auferir possibilidade de quebra do sigilo pessoal dos segurados, com base em acordos de cooperação com órgãos e entidades públicas ou privadas no processo de recepção de documentos comprobatórios. Tal propositura encontra espaço legal a partir da inserção do art. 124-B da Lei n. 8.213/1991, incluído pela Medida Provisória n. 871/2019, convertida em lei.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera acerca da responsabilidade da Administração Pública para com os efeitos negativos da automação do INSS:

> A definição da responsabilidade pelas decisões automatizadas, considerando os possíveis danos ou prejuízos causados aos segurados em decorrência de erros ou omissões da inteligência artificial. A automação não exclui a responsabilidade do INSS pelas decisões administrativas que afetam os direitos dos segurados. O INSS deve responder pelos danos que causar aos segurados por meio de suas decisões automatizadas, seja por dolo ou culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal[24].

Diante dessas conjecturas, soma-se o esvaziamento, o êxodo e a carência de servidores, técnicos e peritos necessários para atender às demandas crescentes de processos do INSS. Essa realidade tem-se alargado exponencialmente à medida que os pedidos de aposentadoria, exoneração, demissão e mortes aumentam, acarretando perda de 5% do efetivo de trabalhadores[25]. Dados levantados pela autarquia revelaram que aproximadamente 20 mil servidores, sendo 11,2 mil com funções de analista ou técnico, têm garantida um fila de espera mormente para a concessão dos benefícios ultrapassando 1,7 milhão de cidadãos; desses, 757.566 mil somam-se ao total dos benefícios assistenciais com o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS), em torno de 1.100 reais por mês[26].

Com o intuito de mitigar o êxodo da força laboral do INSS, seja por quais forem os motivos, o governo federal anunciou uma medida provisória que afeta a criação de resulta no pagamento de bônus por tarefa aos servidores que aderirem ao "mutirão", recrutados para análise dos processos, o que, por efeito colateral, atualmente dá origem ao efeito deletério da exclusão dos pedidos pela automação do INSS, ou seja, decorrente da mudança do paradigma processual que tinha a prerrogativa de atendimento presencial, em que um servidor público considerava as informações necessárias e contingenciava o que fosse desnecessário para a concessão do benefício preterido pelo cidadão.

Para o atual Ministro da Previdência, Carlos Lupi, a questão corrobora em razão do chamamento de novos servidores aprovados em concursos públicos, que, na sua perspectiva, seriam algo em torno de 3 mil agentes para que se reduzisse a fila de processos pendentes de análise do INSS e, consequentemente, pudessem atender aos pedidos num prazo de até 45 dias, como prescreve a lei. Entretanto, especialistas seguem na contramão da eficácia e da legalidade da medida defendendo a tese de que ela pode comprometer a qualidade e a confiabilidade das decisões automatizadas, e que a solução final é a realização de novos concursos públicos e a valorização da carreira dos servidores[27].

Segundo Mendes (2020), independentemente das medidas adotadas, quem pagará essa conta será um insuficiente número de analistas e técnicos residuais nas agências do INSS.

Nesse sentido, trecho do citado discurso:

> [...] essas providências estão sendo tomadas às custas de um insuficiente número de analistas e técnicos lotados nas agências de previdência, sem contemplar a qualidade da análise processual frente à vasta demanda de benefícios. Ademais, o ônus processual administrativo tem sido todo atribuído ao requerente, o qual, no momento de solicitação de um serviço, não imagina que marcando a caixa de texto "desejo acompanhar o andamento do meu pedido pelo Meu INSS ou telefone 135", isentará o INSS de notificá-lo via postal, meio tradicionalmente realizado, sobre a ocorrência de perícias ou do deferimento do pedido (Mendes, 2020).

Com efeito, a escassez de servidores públicos é um problema antigo que se soma a fatos supervenientes e, respectivamente, concernentes à automatização e à aplicação de recursos tecnológicos digitais não acessíveis a todos, resultando num processo que inclui, mas que também exclui o cidadão do direito ao benefício. Nesse sentido, em

relação àqueles que foram excluídos, existe um triste resultado expressivo dos efeitos deletérios que impactam nas soluções das demandas existentes.

Não se pode descartar que tal fato não poderia ser fruto das decisões de uma máquina, insensível para determinadas informações que são importantes na relação processual administrativa e previdenciária que existe em favor dos interesses do cidadão.

As máquinas são meras junções de placas, fios, *chips* e parafusos de que muitas pessoas dependem atualmente para terem seus benefícios previdenciários aprovados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vê-se assim, no estudo ora apresentado, que os efeitos deletérios da automatização do sistema previdenciário produzem resultados positivos e negativos sob diversas óticas.

Por meios dos resultados de amostragem há inequívoca parcela da sociedade que não possui meios econômicos de adquirir os recursos necessários para se adaptar às mudanças realizadas pela Administração Pública via INSS, adensando o isolamento daqueles que são desassistidos pelo Estado e que necessitam de atendimento presencial, independentemente de agendamentos.

Comprovado que os cidadãos com idade avançada são os mais vulneráveis, para os que residem em domicílios urbanos ou rurais, já que ambos são afetados pela automatização.

Portanto, há importantes adequações a serem realizadas pelo sistema para que o cidadão seja diretamente beneficiado e integralmente satisfeito quanto ao esperado acesso facilitado, bem como pela necessidade premente de fazer permanecer tanto canais virtuais quanto de atendimento presencial e preferencial.

Entretanto, o que se vê é a falta de um programa de inserção seguro, coeso e responsável que vise efetivar/implementar a Justiça Social tracejada no texto constitucional, notadamente para bem atender ao preceito da universalidade e cobertura do art. 194, I, da Lei Maior, bem como, e em consequência, a esperada extensão da proteção previdenciária aos desassistidos do sistema.

REFERÊNCIAS

92 MILHÕES de brasileiros acessam a Internet apenas pelo telefone celular, aponta TIC Domicílios 2022. 2023. Disponível em: https://cetic.br/pt/noticia/92-milhoes-de-brasileiros-acessam-a-internet-apenas-pelo-telefone-celular-aponta-tic-domicilios-2022/.

AÇÕES previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Sumário dos relatórios publicados em 2020.* Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2020.

AGRELA, Lucas. *Analfabetismo digital segura avanço do acesso à internet no Brasil.* Disponível em: https://exame.com/tecnologia/alfabetizacao-digital-segura-avanco-do-acesso-a-internet-no-brasil/.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. 17. ed. São Paulo: Forense GEN, 2018.

ANATEL divulga relatório da telefonia móvel relativo a 2020. Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-divulga-relatorio-da-telefonia-movel-relativo-a-2020.

BARRETO, Francisco Assis Santos Mano. A *importância da ouvidoria para o serviço público:* o caso da previdência social. 2016.

BRASIL tem 424 milhões de dispositivos digitais em uso, revela a 31ª pesquisa anual do FGVcia. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/brasil-tem-424-milhoes-dispositivos-digitais-uso-revela-31a-pesquisa-anual-fgvcia.

DE SOUZA, Wesley Wadim Passos Ferreira; STEFANON, Karina. Vulnerabilidade digital dos segurados especiais na plataforma "MEUINSS". *Anais de Resumos Expandidos do Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais*, v. 1, n. 5, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O STJ e o princípio da segurança jurídica.* 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-principio-da-seguranca-juridica.

GALINDO, Rosangela Regina dos Santos. *Estudo de caso sobre o impacto da implantação do INSS digital na análise de benefícios*. 2021.

GUSMÃO, Rayssa Andrade. *A digitalização da previdência social*: os impactos para os segurados em relação ao acesso às plataformas digitais. 2020.

IBGE. *Pesquisa por Amostra de Domicílios Contínua*. Até 2021. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7309#.

MENDES, Beatriz Lourenço; COSTA, José Ricardo Caetano; DA SILVA, Gabriel Ferreira. A era digital e os impactos do novo processo administrativo eletrônico do INSS para beneficiários e segurados. *Revista Eletrônica Direito e Polít*ica, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2020.

NOGUEIRA, Fabíola Júlia; TABATA, Minako Nishida; ITO, Márcia. *Gestão pública por resultados*: a produtividade como nova forma de mensuração. Faculdade de Tecnologia de São Paulo/USP, 2009.

RODRIGUES, Luciano Antônio; FRANZESE, Miriam Vidal Correia. Exclusão digital e políticas públicas de inclusão tecnológica no Estado de São Paulo e capital. *Revista Processando o Saber*, v. 14, p. 118-132, 2022.

SALVADOR, Sérgio Henrique. *Relatório do CNJ e o INSS:* o grande vilão da justiça brasileira. 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-deficit-de-servidores-do-inss/1715794968.

SILVA, Daniel Ribeiro Ferreira; LUISATTO, Felipe Oliveira; DOS SANTOS MACEDO, Vagner. Usabilidade da plataforma mobile da previdência social para idosos: estudo de caso INSS. *Revista Processando o Saber*, v. 14, p. 107-117, 2022.

TIC DOS DOMICÍLIOS 2019: principais resultados. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf.

VIEIRA, Jéssica Ednayara Carvalho. *Desafios da adoção de TIC por idosos para a realização de autosserviço*: um estudo sobre a adoção da plataforma meu INSS. 2021.

CARDOSO, Marina. *INSS alega falta de servidores em resposta ao STF sobre demora na concessão de benefícios.* 2022. Disponível em: https://odia.ig.com.br/economia/2022/02/6341350-inss-alega-falta-de-servidores-em-resposta-ao-stf-sobre-demora-na-concessao-de-beneficios.html.

---

* Graduado em Ciências Biológicas pela Faculdade de Ensino e Pesquisa de Itajubá (FEPI). Mestre em Ensino de Ciências pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Integrada de Jacarepaguá (FIJ). Escritor. Graduando em Direito (*dessanoplum@gmail.com*).

** Mestre em Direito Constitucional. Pós-Graduado pela EPD/SP e PUC/SP. Escritor. Pesquisador. Docente da Faculdade de Direito Pitágoras Unopar de Itajubá/MG. Julgador do Tribunal de Ética e Disciplina (TED) Regional da OAB/MG. Advogado (*sergiohsalvador@yahoo.com.br*).

*** Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUCSP. Professor. Escritor. Coordenador de cursos de Pós-Graduação em Direito Previdenciário. Advogado (*theodoro.agostinho@terra.com.br*).

1 Art. 6º da Constituição Federal de 88. *Jusbrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641309/artigo-6-da-constituicao-federal-de-1988.

2 Art. 5º da Constituição Federal de 88. *Jusbrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641516/artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988.

3 VIEIRA, Jéssica Ednayara Carvalho. *Desafios da adoção de TIC por idosos para a realização de autosserviço*: um estudo sobre a adoção da plataforma meu INSS. 2021.

4 GUSMÃO, Rayssa Andrade. *A digitalização da previdência social*: os impactos para os segurados em relação ao acesso às plataformas digitais. 2020.

5 TIC DOS DOMICÍLIOS 2019: principais resultados. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf.

6 DE SOUZA, Wesley Wadim Passos Ferreira; STEFANON, Karina. Vulnerabilidade digital dos segurados especiais na plataforma "MEUINSS". *Anais de Resumos Expandidos do Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais*, v. 1, n. 5, 2022.

7 92 MILHÕES DE BRASILEIROS ACESSAM A INTERNET APENAS PELO TELEFONE CELULAR, APONTA TIC DOMICÍLIOS 2022. 2023. Disponível em: https://cetic.br/pt/noticia/92-milhoes-de-brasileiros-acessam-a-internet-apenas-pelo-telefone-celular-aponta-tic-domicilios-2022/.

8 BRASIL TEM 424 MILHÕES DE DISPOSITIVOS DIGITAIS EM USO, REVELA A 31ª PESQUISA ANUAL DO FGVCIA. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/brasil-tem-424-milhoes-dispositivos-digitais-uso-revela-31a-pesquisa-anual-fgvcia.

9 ANATEL DIVULGA RELATÓRIO DA TELEFONIA MÓVEL RELATIVO A 2020. Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-divulga-relatorio-da-telefonia-movel-relativo-a-2020.

10 AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Sumário dos relatórios publicados em 2020.* Disponível em: https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2020.

11 IBGE. *Pesquisa por Amostra de Domicílios Contínua*. Até 2021. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7309#.

12 GALINDO, Rosangela Regina dos Santos. *Estudo de caso sobre o impacto da implantação do INSS digital na análise de benefícios*. 2021.

13 RODRIGUES, Luciano Antonio; FRANZESE, Miriam Vidal Correia. Exclusão digital e políticas públicas de inclusão tecnológica no Estado de São Paulo e capital. *Revista Processando o Saber*, v. 14, p. 118-132, 2022.

14 SILVA, Daniel Ribeiro Ferreira; LUISATTO, Felipe Oliveira; DOS SANTOS MACEDO, Vagner. Usabilidade da plataforma mobile da previdência social para idosos: estudo de caso INSS. *Revista Processando o Saber*, v. 14, p. 107-117, 2022.

15 AGRELA, Lucas. *Analfabetismo digital segura avanço do acesso à internet no Brasil.* Disponível em: https://exame.com/tecnologia/alfabetizacao-digital-segura-avanco-do-acesso-a-internet-no-brasil/.

16 BARRETO, Francisco Assis Santos Mano. A *importância da ouvidoria para o serviço público*: o caso da previdência social. 2016.

17 Art. 5º, LIV, da Constituição Federal de 1988. *Jusbrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10728364/inciso-liv-do-artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988.

18 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm; https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-do-devido-processo-legal/1168741363.

19 Art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 88. *Jusbrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10729703/inciso-xxxiv-do-artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988.

20 AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AUMENTAM COM DECISÕES DIVERGENTES DO INSS E DA JUSTIÇA. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/.

21 Art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988. *Jusbrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10731686/inciso-i-do-artigo-3-da-constituicao-federal-de-1988.

22 Princípios administrativos: art. 37, *caput*, CF. *Jus.com.br*. 7 set. 2014. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/31752/principios-administrativos-art-37-caput-cf.

23 BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm.

24 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O STJ e o princípio da segurança jurídica.* 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-principio-da-seguranca-juridica.

25 CARDOSO, Marina. *INSS alega falta de servidores em resposta ao STF sobre demora na concessão de benefícios.* 2022. Disponível em: https://odia.ig.com.br/economia/2022/02/6341350-inss-alega-falta-de-servidores-em-resposta-ao-stf-sobre-demora-na-concessao-de-beneficios.html.

26 CARDOSO, Marina. *INSS alega falta de servidores em resposta ao STF sobre demora na concessão de benefícios.* 2022. Disponível em: https://odia.ig.com.br/economia/2022/02/6341350-inss-alega-falta-de-servidores-em-resposta-ao-stf-sobre-demora-na-concessao-de-beneficios.html.

27 SALVADOR, Sérgio Henrique. *Relatório do CNJ e o INSS:* o grande vilão da justiça brasileira. 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-deficit-de-servidores-do-inss/1715794968.

Parte III
PRÁTICA PREVIDENCIÁRIA – PERSPECTIVAS FUNCIONAIS

Nesta edição comemorativa, o IBDP traz uma inovação ao incluir, pela primeira vez, uma seção inteiramente voltada para a prática jurídica previdenciária. Tradicionalmente, nossas publicações focavam predominantemente em artigos doutrinários, trazendo reflexões teó-ricas aprofundadas sobre o Direito Previdenciário. No entanto, ao olharmos para a necessidade crescente dos profissionais de contar com ferramentas mais aplicáveis ao seu cotidiano forense e administrativo, decidimos incorporar uma nova perspectiva em nosso livro. A "Prática Previdenciária – Perspectivas Funcionais" vem justamente para preencher essa lacuna, oferecendo um conteúdo funcional e de imediata aplicabilidade.

Os articulistas desta seção são palestrantes do XVIII Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, que acontece em Salvador, e cada um trouxe para o papel o reflexo de suas palestras. A obra, sendo sempre um presente distribuído no congresso, ganha um significado especial ao reunir as contribuições desses profissionais que, além de promoverem o debate em suas apresentações, trouxeram reflexões essenciais sobre julgados, práticas forenses e temas cotidianos enfrentados por aqueles que lidam diretamente com o Direito Previdenciário. Essa integração entre teoria e prática evidencia a maturidade do IBDP e a sua capacidade de atender às demandas atuais do meio jurídico e administrativo, sempre com foco na formação e capacitação dos profissionais.

Ao abordar temas como benefícios por incapacidade, atividades especiais e questões de execução judicial, esta parte do livro fornece aos profissionais que lidam com o Direito Previdenciário, sejam advogados, servidores do INSS, magistrados ou outros especialistas, um guia prático para o enfrentamento dos desafios do dia a dia. Cada artigo, ao trazer julgados essenciais e orientações detalhadas, visa oferecer a todos os que atuam na área previdenciária não apenas um entendimento mais claro sobre os tópicos abordados, mas também ferramentas para aplicar essas soluções nos casos concretos. Essa construção prática reforça o compromisso do IBDP em transformar a vida de seus associados e contribuir, de forma eficaz, para a Justiça Social.

1

3 CONSELHOS PARA O ADVOGADO PREVIDENCIÁRIO

Ivan Kertzman

1. ESTUDO CONTÍNUO E ATUALIZAÇÃO

O Direito Previdenciário muda constantemente, e é fundamental que os advogados especializados na área estejam em permanente estudo. Participar de cursos específicos e eventos jurídicos previdenciários é essencial para manter-se atualizado com as mudanças legislativas e jurisprudenciais, garantindo uma atuação eficaz.

2. ADVOGAR COM CORAÇÃO E COMPROMISSO SOCIAL

O Direito Previdenciário é uma área voltada para a proteção social. Portanto, advogar com o coração, cuidando verdadeiramente do cliente, especialmente dos mais humildes, é crucial. O sucesso na advocacia previdenciária está diretamente relacionado ao compromisso com a justiça social e à empatia com as necessidades dos segurados.

3. GESTÃO EFICIENTE DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA

A gestão do escritório de advocacia não pode ser deixada a cargo de terceiros, como contadores ou administradores externos. As decisões estratégicas relacionadas à tributação, forma de contratação, marketing e captação de clientes são vitais para o crescimento do negócio. Um advogado previdenciário deve estar ativamente envolvido na administração para garantir o sucesso e a sustentabilidade do escritório.

2

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE

Catarine Mulinari Nico

1. DECISÃO NA ACP 5020446-70.2023.4.02.5001

Fundamento Jurídico: § 1º do art. 59 e § 2º do art. 42 da Lei n. 8.213/1991

Resumo: A decisão liminar da 1ª Vara Federal do Espírito Santo determinou a suspensão dos consignados realizados pelo INSS na conversão de auxílio-doença em aposentadoria por invalidez, quando a RMI da aposentadoria é menor que a do auxílio. Estabeleceu-se que a DII (Data do Início da Incapacidade) para fins de cálculo da RMI deve ser aquela do auxílio-doença que precedeu a aposentadoria, uma vez que a incapacidade deriva do agravamento da mesma patologia. A jurisprudência do STJ também apoia esse entendimento, determinando que a incapacidade seja considerada desde o início da condição temporária, mesmo se convertida em permanente.

2. ACÓRDÃO DO TEMA 239 DA TNU

Fundamento Jurídico: § 2º do art. 15 da Lei n. 8.213/1991; Pet 7115 do STJ

Resumo: A prorrogação da qualidade de segurado por desemprego involuntário é estendida ao contribuinte individual, desde que ele comprove que a cessação de sua atividade econômica ocorreu de forma involuntária e que não houve atividade posterior. A decisão permite a comprovação da cessação por meios diversos, incluindo prova testemunhal, e segue a orientação da Pet 7115 do STJ, que permite a produção ampla de prova, indo além do registro no Ministério do Trabalho.

3. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI N. 0000728-61.2021.4.03.6345/SP

Fundamento Jurídico: Art. 15 da Lei n. 8.213/1991

Resumo: A TNU decidiu que as atividades domésticas desempenhadas pelo empregado doméstico e pelo segurado no âmbito de sua própria residência são equivalentes para fins de análise da incapacidade laborativa. O tribunal entendeu que tanto o trabalho doméstico formal quanto o realizado no lar têm características semelhantes em termos de esforço, habitualidade e continuidade, devendo ser tratadas de forma igual na avaliação de incapacidade.

4. TEMA 416 – STJ

Fundamento Jurídico: Art. 86 da Lei n. 8.213/1991 com redação dada pela Lei n. 9.032/1995

Resumo: O STJ concluiu que, para a concessão do auxílio-acidente, basta a existência de incapacidade e nexo causal com o acidente, sem que o grau da lesão seja

relevante. Mesmo em casos de lesões mínimas, o benefício deve ser concedido. O tribunal enfatizou que as normas previdenciárias devem ser interpretadas de forma a favorecer o segurado, incluindo a consideração de sequelas psíquicas decorrentes de acidentes.

5. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI N. 5004293-79.2015.4.04.7201/SC

Fundamento Jurídico: Art. 145, § 2º, do CPC/1973 (Art. 156, § 1º, do CPC/2015)

Resumo: A TNU determinou que a perícia realizada por médico especialista é necessária apenas em casos clínicos complexos, nos quais o quadro clínico ou os quesitos a serem respondidos exigem conhecimento técnico específico, não suprido pela formação de médicos generalistas. Essa decisão visa garantir que os casos mais complicados recebam o tratamento técnico adequado por especialistas.

3

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE ATIVIDADE ESPECIAL

Diego Cherulli

1. SÚMULA VINCULANTE 33 – STF

Fundamento Jurídico: Art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal

Resumo: Esta súmula vinculante determina que as regras do regime geral de previdência social sobre aposentadoria especial se aplicam aos servidores públicos, nos termos do artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até que uma lei complementar específica seja editada.

2. TEMA 942 – STF

Fundamento Jurídico: Art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal; Lei n. 8.213/1991

Resumo: O STF reconheceu a possibilidade de aplicação das regras do regime geral de previdência social para a averbação do tempo de serviço prestado em atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidores públicos, permitindo a conversão desse tempo especial em tempo comum. Esse entendimento foi válido até a Emenda Constitucional n. 103/2019.

3. TEMA 555 – STF

Fundamento Jurídico: § 5º do art. 195, § 1º e *caput* do art. 201 da Constituição Federal

Resumo: Decisão que discute se o fornecimento de Equipamento de Proteção Individual (EPI) pode descaracterizar o tempo de serviço especial. O STF concluiu que, caso o EPI seja realmente capaz de neutralizar a nocividade, não há respaldo constitucional para a aposentadoria especial. Contudo, em casos de exposição a ruído acima dos limites de tolerância, o fornecimento de EPI não descaracteriza a especialidade do tempo de serviço.

4. TEMA 1031 – STJ

Fundamento Jurídico: Lei n. 9.032/1995, Decreto n. 2.172/1997

Resumo: O STJ determinou que é possível reconhecer a especialidade da atividade de vigilante, com ou sem o uso de arma de fogo, mesmo após a Emenda Constitucional n. 103/2019. No entanto, deve haver comprovação da efetiva nocividade da atividade, por qualquer meio de prova até 5 de março de 1997, quando passou-se a exigir laudo técnico ou elemento material equivalente.

5. TEMA 174 – TNU

Fundamento Jurídico: Arts. 57 e 58 da Lei n. 8.213/1991

Resumo: A partir de 1º de janeiro de 2004, a metodologia NHO-01 da FUNDACENTRO tornou-se obrigatória para a aferição de ruído como agente nocivo no ambiente de trabalho. A técnica deve ser informada no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). Em caso de omissão dessa informação no PPP, deve ser apresentado o respectivo laudo técnico para demonstrar a técnica utilizada.

4

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE COISA JULGADA EM APOSENTADORIA ESPECIAL

Diego Henrique Schuster

1. TRF4, AC 5003510-29.2016.4.04.7112, DÉCIMA PRIMEIRA TURMA, RELATOR VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, JUNTADO AOS AUTOS EM 17/04/2024

Fundamento Jurídico: Art. 337, § 2º do CPC

Resumo: Decisão que reafirma o conceito de coisa julgada, estabelecendo que esta não abrange períodos cuja especialidade sequer foi requerida no processo anterior. A análise de novos períodos para fins de concessão de aposentadoria especial é permitida, mesmo que o pedido anterior tenha sido decidido em sentido contrário quanto à conversão de tempo comum em especial.

2. TRF4, AC 5061419-26.2020.4.04.7100, SEXTA TURMA, RELATORA PARA ACÓRDÃO TAÍS SCHILLING FERRAZ, JUNTADO AOS AUTOS EM 05/04/2024

Fundamento Jurídico: Art. 283 do CPC; Tema 629 do STJ

Resumo: Se a demanda precedente não analisou a especialidade do labor realizado no período requerido, uma nova demanda para o reconhecimento dessa especialidade não afronta a coisa julgada. A ausência de provas eficazes na ação anterior permite nova propositura com base em provas adicionais, visando garantir o direito à proteção previdenciária.

3. TRF4, AC 5004217-55.2020.4.04.7112, SEXTA TURMA, RELATORA TAÍS SCHILLING FERRAZ, JUNTADO AOS AUTOS EM 04/04/2024

Fundamento Jurídico: Art. 337, § 2º do CPC

Resumo: O pedido de reconhecimento da especialidade em novo processo, mesmo após demanda anterior, não afronta a coisa julgada se o período laborado não foi objeto de análise específica. O tempo de atividade exposto a agentes nocivos pode ser considerado especial mediante apresentação de novas provas.

4. TRF4, ARS 5011281-44.2022.4.04.0000, CORTE ESPECIAL, RELATOR PAULO AFONSO BRUM VAZ, JUNTADO AOS AUTOS EM 01/07/2024

Fundamento Jurídico: Tema 629 do STJ

Resumo: A *ratio decidendi* do Tema 629 do STJ, voltada para a proteção especial do trabalhador segurado da Previdência Social, aplica-se a todos os segurados, urbanos e rurais. Decisões de improcedência fundadas na ausência de provas materiais, quando insuficientemente instruídas, devem resultar em sentenças terminativas, preservando o direito à nova propositura da ação.

5. TRF4, ARS 5003874-89.2019.4.04.0000, TERCEIRA SEÇÃO, RELATOR PARA ACÓRDÃO PAULO AFONSO BRUM VAZ, JUNTADO AOS AUTOS EM 28/11/2019

Fundamento Jurídico: Art. 966, § 2º do CPC/2015

Resumo: A ação rescisória pode ser admitida contra decisões que extinguem o processo sem resolução de mérito, impedindo a nova propositura da demanda. No caso, a sentença anterior julgou improcedente apenas a conversão de tempo especial em comum, sem declarar nada sobre a especialidade em si, permitindo nova análise da questão.

5

4 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE APOSENTADORIAS ESPECIAIS NO RPPS

Fernanda Spoto Angeli Veloso

1. TRF4, AC 5009724-73.2010.4.04.7200, QUARTA TURMA, RELATOR LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, JUNTADO AOS AUTOS EM 07/02/2024

Fundamento Jurídico: Tema 942 do STF; Lei n. 8.213/1991

Resumo: O julgamento estabelece que, até a Emenda Constitucional n. 103/2019, o servidor público exposto a agentes nocivos tem direito à conversão de tempo especial em comum, aplicando-se as regras do regime geral da previdência social (Lei n. 8.213/1991). Após a EC n. 103/2019, a conversão depende de legislação complementar dos entes federados.

2. SÚMULA VINCULANTE 33 – MI 7.054

Fundamento Jurídico: Art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal

Resumo: A Súmula Vinculante 33 determina que as regras do regime geral de previdência social sobre aposentadoria especial são aplicáveis ao servidor público até a edição de lei complementar específica. O MI 7.054 do STF reconheceu a mora legislativa e determinou a aplicação das Leis n. 8.213/1991 ou n. 142/2013 para aposentadoria de servidor público com deficiência.

3. TRF4, AC 5020761-87.2016.4.04.7200, QUARTA TURMA, RELATORA MARIA ISABEL PEZZI KLEIN, JUNTADO AOS AUTOS EM 19/09/2019

Fundamento Jurídico: Tema 888 do STF

Resumo: A decisão estabelece que o servidor público que preenche os requisitos para aposentadoria voluntária especial e opta por permanecer em atividade tem direito ao abono de permanência, nos termos do art. 40, § 19 da Constituição Federal, sem a necessidade de requerimento administrativo.

4. STF, TEMA 709

Fundamento Jurídico: Art. 57, § 8º, da Lei n. 8.213/1991

Resumo: O STF decidiu que é constitucional a vedação da continuidade da percepção da aposentadoria especial se o segurado continuar em atividade nociva. Os efeitos financeiros remontam à data do requerimento, mas o pagamento cessa ao verificar-se o retorno ao trabalho especial.

6

5 JULGADOS ESSENCIAIS DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Gustavo Beirão

1. RECURSO 44233.432777/2018-17

Fundamento Jurídico: Enunciado 13/2019 do CRPS

Resumo: O julgamento determina que, até 31/12/2003, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, podem ser aceitos tanto o nível de pressão sonora pontual quanto a média de ruído. A partir de 01/01/2004, é obrigatória a utilização das metodologias contidas na NHO-01 da FUNDACENTRO ou na NR-15 para aferir o ruído contínuo ou intermitente durante toda a jornada de trabalho, vedando-se a medição pontual. A técnica utilizada deve ser informada no PPP.

2. RECURSO 44232.184035/2013-67

Fundamento Jurídico: Tema 998 do STJ; Tema 1017 do STF

Resumo: O CRPS aceita a aplicação de precedentes vinculantes e repetitivos definidos pelos Tribunais Superiores. No caso, a questão foi pacificada pelo STJ no Tema 998, que considerou possível o cômputo de períodos de auxílio por incapacidade temporária, seja acidentária ou previdenciária, como tempo especial. O CRPS, em cumprimento aos princípios de efi-ciência e segurança jurídica, aplicou o entendimento, mesmo que o STF não tenha reconhecido repercussão geral sobre a questão (Tema 1017).

3. RECURSO 44233.229380/2017-51

Fundamento Jurídico: Decreto n. 4.882/2003; Decreto n. 3.048/99

Resumo: O período de afastamento do segurado por auxílio-doença não acidentário é computado como tempo de atividade comum, já que o segurado não estava exposto a agentes nocivos durante o afastamento. O CRPS reforça a aplicação do Decreto n. 10.410/2020, que amplia a proibição de cômputo do tempo especial durante o afastamento por incapacidade temporária, mesmo em casos de natureza acidentária.

4. RECURSO 44232.436463/2015-42

Fundamento Jurídico: Art. 20, § 11 da LOAS, Lei n. 13.146/2015

Resumo: A decisão reconhece que, para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), podem ser utilizados outros elementos probatórios além da renda familiar per capita. A análise deve considerar a condição de miserabilidade e vulnerabilidade social do grupo familiar, conforme estabelecido pela Lei n. 13.146/2015, superando o critério de ¼ do salário mínimo como único parâmetro.

5. RECURSO 44232.837369/2016-98

Fundamento Jurídico: Art. 20, §§ 3º e 11 da LOAS; Ação Civil Pública 5044874-22.2013.404.7100/RS

Resumo: O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do critério de renda de ¼ do salário mínimo para concessão do BPC, mas o texto da lei permanece vigente. O Conselho de Recursos reconhece que outros elementos, além da renda, devem ser considerados para verificar a condição de miserabilidade, como despesas relacionadas à defi-ciência e incapacidade.

7

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Janaína Derenevitz

1. PEDILEF 5003313-19.2021.4.04.7106/RS, JULGADO EM 26/06/2024 (TNU)

Fundamento Jurídico: Lei Complementar 142/2013

Resumo: Mesmo para o portador de visão monocular, para os fins da Lei Complementar 142/2013, a aferição da deficiência pelo exame pericial, administrativo ou judicial, não prescinde das diretrizes fixadas na Portaria Interministerial SDH/MPS/MF/MPOG/AGU 1, de 27/1/2014, especialmente a avaliação médica e funcional baseada na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.

2. PEDILEF 0008636-13.2016.4.01.3400/DF, JULGADO EM 26/08/2021 (TNU)

Fundamento Jurídico: Súmula 80/TNU

Resumo: Para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, é necessária a conjugação dos fatores de natureza física, mental, intelectual ou sensorial em interação com uma ou mais barreiras, que possam obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Não se admite a fixação de DCB baseada apenas no exame médico pericial.

3. PEDILEF 0062217-38.2015.4.01.3800/MG, JULGADO EM 28/04/2021 (TNU)

Fundamento Jurídico: Lei Complementar n. 142/2013

Resumo: Para efeitos de concessão de aposentadoria por idade ao portador de deficiência, de acordo com o art. 3º, IV, da LC 142/2013, o segurado deve contar com, no mínimo, quinze anos de tempo de contribuição cumpridos na condição de pessoa com deficiência, independentemente do grau de deficiência.

4. PEDILEF 0007591-09.2022.4.05.8102/CE, JULGADO EM 26/06/2024 (TNU)

Fundamento Jurídico: LC 142/2013

Resumo: Não existe fungibilidade entre os pedidos de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição à pessoa com deficiência e os benefícios por incapacidade. É necessário o prévio requerimento administrativo de cada um dos benefícios.

5. ACÓRDÃO 1014497-41.2022.4.01.9999, JULGADO EM 12/09/2024 (TRF 1)

Fundamento Jurídico: Lei n. 8.742/1993 (LOAS)

Resumo: Na ausência de incapacidade laboral, torna-se dispensável examinar a miserabilidade da parte requerente, uma vez que é necessária a existência cumulativa de ambas as condições para a concessão do benefício assistencial ao deficiente (LOAS). Portanto, sem a comprovação da incapacidade, não estão supridos os requisitos para a concessão do benefício.

8

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE TRABALHADOR RURAL

Jane Lucia Wilhelm Berwanger

1. RESP 1.321.493/PR, JULGADO EM 10/10/2012, DJE 19/12/2012 (TEMA 554 DO STJ)

Fundamento Jurídico: Art. 55, § 3º, da Lei n. 8.213/1991; Súmula 149/STJ

Resumo: A prova exclusivamente testemunhal não é suficiente para comprovar atividade rural. Contudo, para trabalhadores boias-frias, o STJ flexibilizou essa regra, admitindo que uma prova material parcial pode ser complementada por robusta prova testemunhal para reconhecimento da condição de segurado especial.

2. RESP 1.674.221/SP, JULGADO EM 14/08/2019, DJE 04/09/2019 (TEMA 1007 DO STJ)

Fundamento Jurídico: Art. 48, §§ 3º e 4º da Lei n. 8.213/1991

Resumo: A aposentadoria híbrida permite a soma de períodos de trabalho rural e urbano para fins de carência, sem exigir que o trabalho rural seja comprovado no momento do requerimento ou do implemento da idade. O STJ reconheceu que o tempo de serviço rural, mesmo anterior à Lei n. 8.213/1991, pode ser computado como carência para fins de concessão da aposentadoria híbrida, sem a necessidade de recolhimento de contribuições.

3. IRDR 17, TRF4, JULGADO EM 04/06/2021

Fundamento Jurídico: Art. 55, § 3º da Lei n. 8.213/1991

Resumo: Não é possível dispensar a produção de prova testemunhal em juízo para comprovação de labor rural, mesmo havendo prova oral colhida no processo administrativo, quando o conjunto probatório não é suficiente para o reconhecimento do período rural ou deferimento do benefício previdenciário.

4. PEDILEF 0002632-38.2014.4.01.3817/MG, JULGADO EM 27/06/2019 (TEMA 214 DA TNU)

Fundamento Jurídico: Art. 48, § 1º e art. 39, I, da Lei n. 8.213/1991

Resumo: O carvoejamento, enquanto processo rudimentar de industrialização, não descaracteriza a condição de segurado especial. Desde que a atividade seja realizada de forma sustentável e conforme a legislação ambiental, o carvoeiro pode ser considerado segurado especial.

5. ENUNCIADO 8 DO CRPS

Fundamento Jurídico: Lei n. 8.213/1991

Resumo: O tempo de trabalho rural anterior à Lei n. 8.213/1991 pode ser utilizado para concessão de benefícios no RGPS, exceto para carência, com os seguintes entendimentos:

1. Pode ser usado para contagem recíproca, mediante indenização das contribuições.
2. A atividade rural em área de até 4 módulos fiscais não descaracteriza o segurado especial.
3. O exercício de atividade urbana por um membro do grupo familiar não afeta a condição dos demais como segurado especial.
4. O trabalho rural junto com as tarefas domésticas não impede o reconhecimento do segurado especial.
5. O início de prova material deve ser contemporâneo e corroborado por outros elementos.
6. Não é exigido que a prova material cubra todo o período de carência, mas deve ser contemporânea à época dos fatos.

9

5 JULGADOS ESSENCIAIS SOBRE EXECUÇÃO JUDICIAL NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

Jean Soares Moreira

1. STJ, ARESP 1.397.249, 2ª TURMA, JULGADO EM 03/09/2019, DJE 11/10/2019

Fundamento Jurídico: Art. 85 do Código de Processo Civil

Resumo: O STJ decidiu que não cabe a fixação de honorários advocatícios na hipótese de execução invertida, quando o devedor (Fazenda Pública) apresenta os cálculos e o credor concorda com o valor. Neste caso, os honorários são inaplicáveis, pois a execução foi espontaneamente proposta pelo devedor.

2. STJ, ARESP 1.785.471, 2ª TURMA, JULGADO EM 07/05/2019, DJE 13/05/2019

Fundamento Jurídico: Art. 21 da Lei n. 7.347/1985

Resumo: O prazo prescricional de cinco anos para o cumprimento de sentença coletiva em ação civil pública começa a contar do trânsito em julgado da sentença coletiva. O STJ reafirmou que esse prazo se aplica para a execução individual da sentença, sem necessidade de notificação da propositura da ação coletiva para contagem do prazo.

3. TEMA 1.018/STJ, RESP 1.767.789/PR E RESP 1.803.154/RS, PRIMEIRA SEÇÃO, JULGADO EM 08/06/2022, DJE 01/07/2022

Fundamento Jurídico: 18, § 2º, da Lei n. 8.213/1991

Resumo: O segurado pode optar pelo benefício mais vantajoso concedido administrativamente no curso de uma ação judicial, mas tem direito de executar as parcelas do benefício judicialmente concedido até a data de concessão administrativa, sem que isso configure desaposentação.

4. TEMA 1.050/STJ, RESP 1.847.731/RS, 1ª SEÇÃO, JULGADO EM 28/04/2021, DJE 05/05/2021

Fundamento Jurídico: Art. 85 do Código de Processo Civil

Resumo: Mesmo que o INSS conceda administrativamente o benefício durante o processo, a base de cálculo dos honorários advocatícios permanece sobre o valor total do benefício deferido, sem alterações devido ao pagamento administrativo.

5. TEMA 96/STF, RE 579.431/RS, PLENO, JULGADO EM 19/04/2017

Fundamento Jurídico: Art. 100 da Constituição Federal

Resumo: O STF fixou a tese de que são devidos juros de mora entre a data da realização dos cálculos de liquidação e a expedição do precatório ou RPV (Requisição de Pequeno Valor), reforçando o direito do credor a essa atualização até o efetivo pagamento.

10

4 JULGADOS IMPORTANTES DO PLENO DO CRPS

Sergio Pimenta

1. PROCESSO 44234.050984/2019-10 – CONSELHO PLENO DO CRPS

Fundamento Jurídico: Dispositivo do Decreto n. 3.048/99, Enunciado 13 do CRPS, e Enunciado 11 do CRPS

Resumo: O processo trata da aferição de ruído para reconhecimento de tempo especial, analisando a técnica utilizada no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). Até 31/12/2003, as técnicas de mensuração do ruído podiam incluir medições pontuais ou a média. Após essa data, a dosimetria passou a ser exigida como a técnica apropriada, conforme o Decreto n. 4.882/2003. No caso concreto, o PPP registrou um ruído de 94 dB(A) aferido por audiodosimetria, o que foi considerado válido para o reconhecimento do tempo especial. A exclusão do período de auxílio-doença previdenciário também foi determinada conforme o parágrafo único do artigo 65 do RPS.

A decisão é fundamentada nos Enunciados 11 e 13 do CRPS, que confirmam a obrigatoriedade da dosimetria para aferição de ruído a partir de 2004, vedando a utilização de medição pontual. O Conselho reafirmou que a dosimetria é compatível com a intenção do legislador de medir o ruído ao longo da jornada de trabalho, em vez de medições instantâneas. Assim, o tempo de atividade especial foi reconhecido e o segurado teve direito à aposentadoria especial.

2. PROCESSO 44234.057506/2019-31 – CONSELHO PLENO DO CRPS

Fundamento Jurídico: Enunciado 14 do CRPS, Decreto n. 53.831/64 e Decreto n. 83.080/79

Resumo: O julgamento refere-se à solicitação de reconhecimento de tempo especial por função de aprendiz de impressor e auxiliar de impressão. O Conselho determinou que o primeiro período (01/09/1988 a 27/05/1991) não poderia ser enquadrado como especial devido à falta de documentação suficiente para comprovar que o segurado trabalhava em condições análogas às de um impressor. Já para o segundo período (05/08/1991 a 28/04/1995), o PPP indicou que o segurado realizava a limpeza dos equipamentos, não se caracterizando como trabalho comparável ao de um impressor.

O Enunciado 14 foi aplicado, determinando que a apresentação de PPP ou outro formulário não é necessária para o enquadramento da atividade por categoria profissional até 28/04/1995. No entanto, a atividade descrita no segundo período não

foi considerada equivalente à de impressor, impedindo o reconhecimento total da atividade como especial.

3. PROCESSO 44233.983131/2019-76 – CONSELHO PLENO DO CRPS

Fundamento Jurídico: Enunciado 14 do CRPS, Decreto n. 53.831/64 e Decreto n. 83.080/79

Resumo: O segurado pleiteava o reconhecimento de tempo especial pela atividade de pintor em estaleiro (indústria naval) no período de 01/09/1988 a 04/09/1989. O acórdão original negou o pedido alegando que o segurado não estava envolvido diretamente nas atividades descritas nos decretos pertinentes, mas o Conselho Pleno entendeu que o trabalhador em indústria naval, independentemente de ser aluno de um curso técnico, ainda se enquadra na categoria profissional mencionada no código 2.4.2 do Decreto n. 53.831/64.

O Enunciado 14 foi aplicado para confirmar que o reconhecimento de tempo especial por categoria profissional dispensa a apresentação de PPP ou outro formulário específico. Basta a comprovação da atividade em um estaleiro, o que está em conformidade com a jurisprudência e regulamentações previdenciárias da época. O pedido foi acolhido parcialmente, concedendo ao segurado o direito de ter o período reconhecido como especial.

4. PROCESSO 44233.444067/2018-21 – CONSELHO PLENO DO CRPS

Fundamento Jurídico: Enunciado 11, Enunciado 12 e Enunciado 13 do CRPS, Decreto n. 3.048/99

Resumo: O caso discute questões relativas à extemporaneidade de laudos técnicos e à metodologia de aferição de ruído para reconhecimento de atividade especial. O Conselho determinou que, desde que comprovada a manutenção do layout da empresa, laudos extemporâneos podem ser aceitos, conforme o Enunciado 11 do CRPS. A permanência da exposição ao agente nocivo também foi confirmada, tendo em vista que a atividade do segurado era indissociável da produção do bem ou serviço.

Em relação ao uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI), foi reafirmado o Enunciado 12 do CRPS, que impede a desconsideração da exposição a agentes nocivos, como o ruído, mesmo que o EPI seja eficaz. O pedido de uniformização foi parcialmente provido, determinando que o laudo extemporâneo fosse considerado válido, e que o EPI não pudesse ser utilizado para afastar o enquadramento da atividade como especial. O processo foi remetido para novo julgamento, conforme os ditames da decisão.

11

5 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO CNIS

Maura Feliciano de Araújo

O Extrato Previdenciário, conhecido na prática como CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), é um documento essencial para qualquer tipo de atendimento, consulta e assessoria previdenciária. Neste extrato, é possível identificar:

- o tipo de filiado do segurado(a) no regime de previdência social;
- o regime de previdência social ao qual está vinculado;
- quantas relações previdenciárias foram estabelecidas com o regime ao longo da vida laboral do segurado(a);
- os salários de contribuição no período básico de cálculo; e
- quando foi a última contribuição previdenciária, fator decisivo na hora de apurar o período de graça do contribuinte.

Ainda no CNIS, há um campo chamado *Indicador*, que revela com antecedência se há uma situação de *Pendência de Acerto* ou de *Alerta*.

Dispostos no Anexo V da Portaria 990/2022, os Indicadores se referem a situações como: salário de contribuição abaixo do salário mínimo, concomitância de recolhimentos previdenciários entre segurado obrigatório e segurado facultativo, e até mesmo indicadores de exposição a agentes nocivos.

Todo previdenciarista precisa ter atenção e domínio para identificar e corrigir qualquer ocorrência de Indicador no CNIS do segurado(a). A seguir, listamos alguns Indicadores que impactam no reconhecimento de direitos previdenciários:

1. **PREC-FACULTCONC: Recolhimento ou período de contribuinte facultativo concomitante com outros vínculos**

Situação comum quando o segurado facultativo contribui ao INSS e há alguma inconsistência, como vínculo em aberto ou contribuição simultânea na condição de segurado obrigatório (por exemplo, contribuinte individual).

Solução: Após identificar a relação concomitante, solicitar junto ao INSS, por meio de tarefa a ser aberta pela *Central do Advogado – 08001350135* ou *Guichê Virtual*, o respectivo acerto e os documentos compatíveis (como a carteira de trabalho, se a situação envolver vínculo em aberto).

2. **PSC-MEN-SM-EC103: Pendência de salário de contribuição menor que o mínimo**

Relaciona-se às competências previdenciárias a partir da Emenda Constitucional n. 103/2019, que não são computadas pelo INSS para fins de carência, qualidade de segurado e tempo de contribuição.

Solução: Apurar, com base no estudo do patrimônio previdenciá-rio do segurado, qual a melhor forma de ajuste (complementar, agrupar ou usar o excedente) e, assim, requerer o serviço específico na plataforma *Meu INSS*.

3. PREM-EXT: Remuneração informada fora do prazo

Esse indicador está relacionado a vínculos de contribuintes individuais para as relações posteriores a abril de 2003, quando o segurado prestou serviços para empresas.

Solução: Apresentar documentação que comprove a relação entre o Contribuinte Individual e o Prestador de Serviços, bem como a remuneração paga.

4. PEXT: Vínculo com informação extemporânea

Indicador associado a vínculos empregatícios inseridos fora do prazo legal, conforme o art. 19, § 3º do RPS.

Solução: O segurado deve apresentar documentos que comprovem a regularidade do seu vínculo de trabalho.

5. PREM-BLOQ-EC103: Bloqueio de remuneração/contribuição para ajuste entre competências

Este indicador sinaliza que a competência em destaque está bloqueada e não pode ser usada para ajustes previstos no art. 19E do Decreto n. 3.048/99, atualizado pelo Decreto n. 10.410/2020.

Solução: Verificar as seguintes ocorrências no CNIS e aplicar a estratégia de regularização: a) vínculo extemporâneo; b) remuneração extemporânea de contribuinte individual (CI) prestador de serviços; c) contribuição pelo Plano Simplificado (inclusive MEI); d) inconsistências no cadastro de PJ; ou e) período de vínculo ou remuneração fora do período de atividade da empresa.

12

10 PASSOS PARA APLICAR O VISUAL LAW EM SUAS PEÇAS JURÍDICAS

Natália Donato

1. MUITO ALÉM DE TORNAR O DOCUMENTO BONITO

O Visual Law não se trata apenas de estética. O objetivo é tornar as informações de documentos e comunicações jurídicas mais compreensíveis. A beleza está na simplicidade.

2. FOCAR NO USUÁRIO

Identifique quem irá ler o documento (juiz, cliente, advogado). Isso ajudará a moldar o estilo, a linguagem e a utilização dos elementos visuais**.**

3. SIMPLIFIQUE A LINGUAGEM JURÍDICA

Antes de inserir elementos visuais, reescreva sua peça em linguagem simples e na ordem direta. O Visual Law funciona melhor quando o texto é claro e objetivo, evitando juridiquês e estrangeirismos.

4. ORGANIZE O TEXTO EM BLOCOS E TÓPICOS

Evite grandes blocos de texto corrido e citações longas de jurisprudência. Organize o conteúdo em blocos ou tópicos visuais, utilizando cabeçalhos, subtítulos e listas para facilitar a leitura.

5. ESCOLHA AS FERRAMENTAS CERTAS

Use ferramentas de design e edição, como o Word, Canva ou PowerPoint, para criar gráficos, infográficos e diagramas de forma prática.

6. USE DIAGRAMAS E FLUXOGRAMAS

Apresente processos ou etapas com fluxogramas. Isso ajuda a visua-lizar o caminho de uma ação judicial ou o passo a passo de um contrato.

7. CRIE INFOGRÁFICOS E TABELAS

Se houver muitos números ou informações técnicas, utilize infográficos ou tabelas para simplificar e destacar os dados mais importantes de forma visual e intuitiva.

8. UTILIZE ÍCONES QUANDO NECESSÁRIO

Ícones podem substituir blocos de texto e ajudar a representar ideias rapidamente. Use símbolos conhecidos que facilitam a compreensão do seu usuário.

9. PADRONIZAÇÃO É SINÔNIMO DE SOFISTICAÇÃO

Mantenha um padrão de cores, fontes e estilo ao longo de todo o documento. Isso garante que ele fique profissional e organizado. Evite destaques desnecessários.

10. TESTE, REVISE E APLIQUE

Feedback é importante. Certifique-se de que os elementos textuais e visuais realmente melhoram a compreensão.

13

10 DICAS DE ORATÓRIA PARA ADVOGADOS PREVIDENCIÁRIOS

Luis Henrique de S. e Silva

Não basta ser bom, é preciso que você seja reconhecido(a) como bom!

No século XXI, a comunicação e a oratória assumem uma importância central em diversos aspectos da vida pessoal e profissional. A globalização e o avanço das tecnologias de informação tornaram a comunicação rápida e acessível, mas também mais complexa. Saber se expressar com clareza e persuasão se tornou essencial tanto no ambiente digital quanto nas interações presenciais. Empresas e profissionais que dominam a arte de comunicar suas ideias com eficácia destacam-se no mercado, pois a clareza e a assertividade são fundamentais para transmitir mensagens de forma convincente. Não basta mais ser bom no que você faz; mais do que nunca, é preciso que você seja reconhecido(a) como tal. E um dos principais vetores que te levam a essa percepção alheia é justamente a forma como você se comunica diante de pessoas e telas.

Além disso, a oratória – a habilidade de falar em público com persuasão e confiança – tem um papel relevante em diversas áreas como o direito, a política e os negócios. A capacidade de apresentar ideias, argumentar de forma lógica e engajar o público é uma vantagem competitiva importante. Líderes que dominam essa habilidade conseguem inspirar e mobilizar equipes, influenciar decisões e construir relacionamentos sólidos, o que é vital em um ambiente corporativo dinâmico e globalizado.

No contexto das redes sociais e da mídia digital, a boa comunicação é ainda mais relevante. O excesso de informação disponível requer que as mensagens sejam transmitidas de maneira clara e eficiente para se destacar e engajar o público.

A oratória e a comunicação eficaz ajudam a construir credibilidade e a fortalecer a imagem pessoal ou de uma marca, facilitando a criação de conexões mais profundas e autênticas com as audiências. Portanto, neste século em que vivemos, mais do que nunca, comunicar-se bem é mais do que uma habilidade desejável – é uma necessidade estratégica.

Para um(a) advogado(a) previdenciário, a boa oratória é essencial para comunicar com clareza e persuadir tanto em audiências quanto no atendimento aos clientes.

*

A seguir te apresento 10 pontos para uma oratória eficaz. Aprecie sem moderação e boa sorte em suas sustentações, audiências e aten-dimentos:

1. **Domínio do conteúdo**: É crucial que o advogado previdenciário conheça profundamente a legislação previdenciária e os casos que está representando. Isso dá segurança ao discurso e evita erros.

2. **Clareza e objetividade**: A complexidade da legislação previdenciária pode ser difícil de entender para os clientes. O advogado deve ser claro, evitar termos jurídicos complicados e explicar tudo de forma acessível.
3. **Empatia com o cliente**: Os clientes que procuram um advogado previdenciário geralmente estão em situações vulneráveis. Demonstrar empatia e sensibilidade ajuda a criar confiança e facilita a comunicação.
4. **Organização do discurso**: Uma boa estrutura é fundamental. Comece com uma introdução clara, exponha os fatos de forma lógica e termine com uma conclusão que reforce seus pontos.
5. **Uso adequado de termos técnicos**: Embora seja importante evitar jargões complicados, em alguns momentos o uso de termos técnicos pode demonstrar conhecimento e autoridade. O segredo é balancear bem esses elementos.
6. **Controle emocional**: O advogado precisa manter a calma e o controle emocional, especialmente em audiências, para não comprometer a eficácia da defesa e transmitir confiança.
7. **Argumentação persuasiva**: Um advogado previdenciário deve ser capaz de argumentar de maneira convincente, trazendo fatos, dados e legislações relevantes para fundamentar suas posições.
8. **Postura e linguagem corporal**: A postura deve ser segura, e a linguagem corporal alinhada ao discurso. Isso inclui manter contato visual e evitar gestos que possam demonstrar insegurança ou desinteresse.
9. **Modulação da voz**: Saber usar a voz de forma eficaz, com variações de tom e ênfase, é importante para manter a atenção do público, seja no tribunal ou na conversa com o cliente.
10. **Preparo para o imprevisto**: O advogado deve estar pronto para lidar com perguntas inesperadas ou situações imprevistas. Isso exige flexibilidade e um bom preparo prévio, que permite manter a calma e responder de forma eficaz.

14

10 CONSELHOS AO JOVEM ADVOGADO (COM UM BÔNUS ESPECIAL)

Fernanda Helene

1. **Preste atenção em bons conselhos –** É óbvio e otimiza a vida.
2. **Não tenha medo de pedir ajuda –** Todo mundo já foi iniciante um dia.
3. **Aprimore-se constantemente –** Mas não se limite apenas ao Direito Previdenciário.
4. **Construa (e cultive) conexões profissionais –** Isso é essencial.
5. **"Seja legal. (O mundo é uma cidade pequena)" –** Austin Kleon.
6. **Aproveite a tecnologia –** Use-a de verdade para potencializar seu trabalho.
7. **Advogue transformando vidas –** Faça a diferença na vida de seus clientes.
8. **Presuma a boa-fé, mas seja prudente em seus contratos –** Segurança jurídica sempre.
9. **Faça uma gestão eficaz, incluindo o descanso –** Equilibre sua vida profissional e pessoal.
10. **"Ninguém despreze a tua mocidade" –** I Timóteo 4:12a.

Conselho Bônus: Aproveite todas as oportunidades de entregar mais – Sempre vá além do esperado.