ANAIS DO XII CONCURSO NACIONAL DE TESES PREVIDENCIÁRIAS – CNTP 2025

XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário

Prêmio Dr. Wagner Balera

IBDP
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário

Curitiba – PR
2025

Anais do XII Concurso Nacional de Teses Previdenciárias – CNTP 2025

XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário

Responsabilidade:

Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP)

Organização:

Diretoria Científica do IBDP

Local:

Curitiba – PR

Ano:

2025

Extensão:

293 páginas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Concurso Nacional de Teses Previdenciárias (12. : 2025 : Curitiba, PR)

Anais do XII Concurso Nacional de Teses Previdenciárias [livro eletrônico] : CNTP 2025 : XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário /organização Maria Fernanda Wirth...[et al.] ; coordenação Andrea Lima Cerqueira de Hamburgo...[et al.]. -- Curitiba, PR : IBDP, 2026.

PDF

Outros organizadores: Heloisa Corrêa Meneses, Gabriel Jotta Vaz, Bruna de Cassia Martos Yang. Outros coordenadores: Patricia Noll, Heloisa Corrêa Meneses, Catarine Mulinari Nico, Sandro Lucena Rosa, Wania Alice Ferreira Lima Campos, Maria Fernanda Wirth.

Bibliografia.

ISBN 978-65-87789-15-6

1. Artigos - Coletâneas 2. Direito previdenciário - Brasil 3. Previdência social - Leis e legislação - Brasil I. Wirth, Maria Fernanda. II. Meneses, Heloisa Corrêa. III. Vaz, Gabriel Jotta. IV. Yang, Bruna de Cassia Martos. V. Hamburgo, Andrea Lima Cerqueira de. VI. Noll, Patricia. VII. Nico, Catarine Mulinari. VIII. Rosa, Sandro Lucena. IX. Campos, Wania Alice Ferreira Lima.

26-356180.0 CDU-34:364.3(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito previdenciário 34:364.3(81)

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO – IBDP

ANAIS DO XII CONCURSO NACIONAL DE TESES PREVIDENCIÁRIAS – CNTP 2025

XIX CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Prêmio Dr. Wagner Balera

Publicação oficial dos trabalhos científicos selecionados no
XII Concurso Nacional de Teses Previdenciárias, realizado no âmbito do
XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, promovido pelo
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

Responsabilidade institucional e editorial:
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP
Diretoria Científica

Curitiba – PR
2025

INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

Comissão Organizadora e Comissão Científica

XII Concurso Nacional de Teses Previdenciárias – CNTP 2025

Comissão Organizadora
Maria Fernanda Wirth
Heloisa Corrêa Meneses
Gabriel Jotta Vaz
Bruna de Cassia Martos Yang

Comissão Científica de Avaliação e Julgamento
Maria Fernanda Wirth
Andrea Lima Cerqueira de Hamburgo
Patricia Noll
Heloisa Corrêa Meneses
Catarine Mulinari Nico
Sandro Lucena Rosa
Wania Alice Ferreira Lima Campos

Sobre o Congresso

O XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP 21 anos constitui o principal evento científico nacional dedicado ao estudo da Seguridade Social e do Direito Previdenciário. Realizado anualmente, o Congresso reúne pesquisadores, magistrados, membros do Ministério Público, advogados e demais operadores do Direito, promovendo debates qualificados, apresentação de pesquisas inéditas e reflexão crítica sobre os desafios contemporâneos da proteção social no Brasil.

O Congresso se destaca por incentivar a produção acadêmica comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais sociais, a dignidade da pessoa humana e o aperfeiçoamento das políticas públicas previdenciárias, consolidando-se como espaço de diálogo entre teoria e prática jurídica.

Sobre o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) é uma entidade científica, sem fins lucrativos, dedicada ao estudo, à pesquisa e à difusão do conhecimento jurídico no campo da Seguridade Social. Fundado com a missão de contribuir para o fortalecimento do Direito Previdenciário enquanto ciência jurídica autônoma, o Instituto atua por meio da promoção de eventos científicos, publicações especializadas, cursos, grupos de pesquisa e iniciativas voltadas à formação acadêmica e profissional.

O IBDP pauta sua atuação pelos princípios da justiça social, da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e do compromisso com a técnica jurídica, buscando fomentar uma cultura previdenciária crítica, responsável e socialmente comprometida.

Dados Institucionais

Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP
Rua Marechal Deodoro, 500, 7º andar – Sala 71
Centro – Curitiba/PR – CEP 80010-010
Site: www.ibdp.org.br

APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Os Anais do XII Concurso Nacional de Teses Previdenciárias – CNTP 2025 reúnem os trabalhos científicos selecionados no âmbito do XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP 21 anos, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), como expressão do compromisso institucional com o fomento à pesquisa jurídica qualificada e com o fortalecimento do Direito Previdenciário enquanto ciência comprometida com a justiça social.

O Concurso Nacional de Teses Previdenciárias consolidou-se, ao longo dos anos, como espaço privilegiado de produção acadêmica crítica, vocacionado à reflexão aprofundada sobre os desafios contemporâneos da Seguridade Social e à proposição de soluções jurídicas alinhadas à centralidade da dignidade da pessoa humana, à proteção dos direitos fundamentais sociais e à função ética e humanista do Direito Previdenciário.

Na edição de 2025, o Concurso prestou homenagem ao Professor Doutor Wagner Balera, cuja trajetória acadêmica e produção científica constituem referência incontornável na construção dogmática da Seguridade Social no Brasil. A escolha temática desta edição — o papel da advocacia previdenciária na efetivação dos direitos previdenciários — dialoga diretamente com o legado do homenageado, especialmente no que se refere à compreensão da advocacia como função essencial à concretização dos direitos sociais e à realização da justiça material.

Os trabalhos ora publicados foram submetidos a rigoroso processo de avaliação, conduzido por Comissão Científica especializada, observados os critérios de ineditismo, consistência metodológica, qualidade da pesquisa, clareza argumentativa e repercussão social do tema, conforme estabelecido no edital do certame. A seleção reflete a pluralidade de enfoques, a densidade técnica e a sensibilidade social que caracterizam a produção científica contemporânea no campo previdenciário.

Ao tornar públicos estes Anais, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário reafirma seu compromisso com a difusão aberta do conhecimento jurídico, com o estímulo ao debate acadêmico qualificado e com o reconhecimento da advocacia previdenciária como agente indispensável na construção de um sistema de proteção social mais justo, efetivo e inclusivo.

Que os trabalhos aqui reunidos contribuam não apenas para o avanço da reflexão teórica, mas também para o aprimoramento da prática jurídica, inspirando operadores do Direito, pesquisadores e estudantes na permanente tarefa de defesa e concretização dos direitos previdenciários.

Curitiba, 2025.

Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP

Diretoria Científica

NOTA METODOLÓGICA E EDITORIAL

Os trabalhos que compõem os Anais do XII Concurso Nacional de Teses Previdenciárias – CNTP 2025 foram selecionados no âmbito do XIX Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP 21 anos, em conformidade com as disposições do edital do certame, observados os princípios da impessoalidade, da isonomia e do rigor científico.

As teses submetidas passaram por avaliação realizada por Comissão Científica especializada, com análise anônima dos trabalhos, mediante critérios previamente estabelecidos, dentre os quais se destacam o ineditismo, a consistência metodológica, a qualidade da pesquisa, a clareza da argumentação e a repercussão social do tema. A classificação final decorreu da aplicação objetiva desses critérios, nos termos previstos no regulamento do concurso.

Os textos ora publicados correspondem às versões encaminhadas pelos autores e aprovadas no processo avaliativo, tendo sido objeto apenas de adequações editoriais estritamente formais, quando necessárias, destinadas à padronização gráfica e à conformidade com as normas de publicação, sem qualquer interferência no conteúdo científico, nas conclusões ou nas posições jurídicas adotadas.

A responsabilidade pelas ideias, argumentos e conclusões expressas em cada trabalho é exclusiva de seus respectivos autores, não representando, necessariamente, o posicionamento institucional do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, da Comissão Organizadora ou da Comissão Científica do Concurso.

A publicação destes Anais tem por finalidade a difusão do conhecimento científico, o estímulo ao debate acadêmico qualificado e o fortalecimento da produção jurídica no campo do Direito Previdenciário, preservada a autonomia intelectual dos autores e a integridade do processo científico que orientou a seleção dos trabalhos.

Sumário

Informações institucionais **4**

Apresentação institucional **5**

Nota metodológica e editorial **6**

Advocacia previdenciária feminina: o protagonismo das mulheres na garantia de direitos sociais **15**
Denise Almeida de Andrade e Joana Silveira Campos

1 Introdução 16
3 Interseccionalidade: diálogos entre gênero e classe 22
4 A empatia como ferramenta de efetivação de direitos 23
5 A prática humanizada da advocacia previdenciária feminina como ferramenta de efetivação dos direitos sociais 25
6 Considerações finais 28
Referências 29

Da vigência à efetividade: O papel da advocacia previdenciária na concretização dos direitos previdenciários – homenagem ao professor Wagner Balera **31**
Ester Moreno de Miranda Vieira e Roberta Soares da Silva

1 Introdução 31
2 Noções de ordenamento e sistema jurídico 32
2.1 As categorias jurídicas: validade, vigência, eficácia e efetividade 33
2.2 Norma jurídica e regra matriz de incidência 34
3 A validade das normas previdenciárias e sua relação com a regra da contrapartida 35
3.1 A vigência das normas previdenciárias e o regime jurídico 37
3.2 Eficácia e efetividade das normas de direito previdenciário 38
3.3 Obstáculos administrativos que afetam a eficácia e a efetividade das normas previdenciárias 38
4 A Advocacia Previdenciária como Vetor da eficácia e da efetividade 39
4.1 O papel e a importância do professor Wagner Balera no direito previdenciário 40
5 Considerações finais 41
Referências 42

Amicus curiae como antídoto aos retrocessos da aposentadoria especial: Resistência técnico-institucional nos tribunais superiores **44**
Alice Simões Zaneti

1 Introdução 44

2 A Emenda Constitucional nº 103/2019 e os impactos na conversão de tempo especial 45
3 O amicus curiae como instrumento de proteção contra retrocessos sociais 47
4 Análise crítica de precedentes relevantes em torno da atividade especial e da atuação dos amici curiae 50
5 Precedentes como arena de disputa e o papel estratégico da advocacia previdenciária 52
6 Considerações finais 54
Referências 54

Função pedagógica da advocacia previdenciária no acolhimento do segurado: linguagem simples, ODS e dignidade da pessoa humana 57
Carolina Silvestre

1 Introdução 58
2 Dignidade da pessoa humana e o fundamento ético da advocacia previdenciária 59
3 A função pedagógica da advocacia previdenciária no acolhimento do segurado 61
4 Linguagem simples como instrumento de inclusão e justiça social e ODS 64
5 Considerações finais: 67
Referências 68

A atuação da advocacia previdenciária preventiva na efetivação dos direitos sociais diante da complexidade normativa 70
Solange de Holanda Cavalcante

1 Introdução 70
2 A seguridade social no Brasil 71
3 A previdência social e as dificuldades decorrentes da reforma previdenciária da EC 103/2019 72
4 A proteção dos direitos previdenciários e a dignidade da pessoa humana 79
5 Considerações finais 81
Referências 82

Benefícios previdenciários e os direitos dos invisíveis 84
Carla de Oliveira Lopes Amaro

1 O princípio da igualdade 84
2 Dos tipos de benefícios previdenciários e seus titulares 85
3 Onde se encontram os invisíveis? 85
4 O código 1929 e a condição "do lar" 86
5 A segurada rural e sua trajetória 90
6 Da aplicação do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero 91
7 A importância do papel do advogado diante do contexto atual 92
8 O que se tem de concreto em termos de julgamentos que abordam o protocolo de gênero 94
9 Considerações finais 95

Referências 95

Atuação da advocacia na concretização de direitos: Soluções de equidade como ferramentas de justiça no processo previdenciário 97
Maria Eduarda Thomann

1 Introdução 97
2 A Função social do direito previdenciário e o princípio da equidade 98
3 A rigidez normativa, segurança jurídica e seus limites no processo previdenciário quando são demandadas soluções de equidade 100
4 O papel do advogado previdenciarista como agente de transformação em casos concretos que demandam soluções de equidade 102
4.1 Estudo de caso real: solução de equidade dada em caso individual concreto 106
4.2 Estudo de caso real: situação excepcional que se tornou precedente qualificado 107
4.3 Estudo de caso real: situação excepcional em que foi afastado precedente qualificado pelo instituto do distinguishing 109
5 A jurisprudência previdenciária como construção dialógica: desafios e perspectivas para a advocacia previdenciária 111
6 Considerações finais 112
Referências 113

A "invisibilidade" real do Autismo no Direito Previdenciário e assistencial: Apresentação de modelo de avaliação biopsicossocial e análise de sua validade 116
Franciele de Oliveira Rahmeier

1 Introdução 116
2 A invisibilidade do Autismo no sistema de assistência e previdência social e um modelo correto de avaliação biopsicossocial como solução e garantia de direitos 117
2.1 O autista no exercício do Direito Previdenciário e nas políticas assistenciais 119
2.2 A invisibilidade do Autismo e sua relação com a barreiras na efetivação de direitos e acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais 123
2.3 Um novo modelo de avaliação biopsicossocial no TEA - a avaliação adequada e a efetivação de direitos já legalmente garantidos aos invisibilizados 125
3 Considerações finais 129
Referências 130

A advocacia previdenciária e os desafios probatórios do segurado especial rural: entre o formalismo e a efetividade dos direitos 133
Deise Emanuelli Silva dos Santos

1 Introdução 133
2 A seguridade social e o segurado especial rural 134
2.1 O tratamento diferenciado para o trabalhador rural frente ao INSS e a mediação pela advocacia previdenciária 135

2.2 Particularidades do segurado especial e os benefícios previdenciários 135
2.3 A vulnerabilidade social do trabalhador rural e o difícil acesso ao melhor direito 136
3 Meios de prova para a comprovação da qualidade de segurado especial do trabalhador rural 137
3.1 Documentos essenciais para comprovação de indício de prova material rural 138
4.2 Da prova testemunhal 139
3.3 A autodeclaração rural 139
4 As consequências sociais e a atuação da advocacia previdenciária 140
4.1 As provas no Processo Administrativo X Processo Judicial Previdenciário 141
3.2 Estratégias utilizadas pelos trabalhadores rurais para superar as dificuldades na produção de provas documentais 142
4.3 Panoramas para o futuro previdenciário do trabalhador rural 143
5 Considerações finais 144
Referências 144

A ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS PARA PESSOAS COM TEA: EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE SOB O DIREITO PREVIDENCIÁRIO HUMANISTA 147
Valéria Rutyna

1 Introdução 147
2 O transtorno do espectro autista e a necessidade de proteção social 148
2.1 Definição e características do TEA: uma breve abordagem sobre o que é o autismo, suas diferentes manifestações e o impacto na vida do indivíduo e sua família 149
2.2 As peculiaridades no diagnóstico do TEA 150
2.3 A importância da intervenção precoce e do acesso a terapias e suporte para o desenvolvimento e autonomia da pessoa com autismo 150
2.4 Os desafios socioeconômicos enfrentados pelas famílias de pessoas com TEA 151
2.5 O autismo como deficiência para fins legais e de políticas públicas no Brasil – Lei Berenice Piana ... 151
3 O direito previdenciário humanista e os fundamentos da proteção social 152
3.1 A dignidade da pessoa humana como pilar do ordenamento jurídico e da Seguridade Social. ..152
3.2 O princípio da solidariedade e a consolidação na Seguridade Social 154
3.3 A deficiência no contexto da proteção social: aspectos jurídicos e conceitos 154
4 Benefícios assistenciais e o TEA: desafios de acesso 156
5 A advocacia previdenciária como promotora de acesso à justiça social 157
5.1 Estratégias de atuação administrativa 157
5.2 Atuação estratégica judicial 158
6 O BPC como caminho para a autonomia da pessoa com TEA 160
7 Considerações finais 161
Referências bibliográficas 162

Biometria e estrangeiros no BPC: do impasse administrativo à efetividade da dignidade humana 163
Mayara Lindartevize

1 Introdução 163
2 O BPC e sua função constitucional 164
3 A exigência de biometria: da promessa de segurança à exclusão social 165
4 O caso concreto: a judicialização como resposta necessária 166
5 Fundamentos constitucionais e jurisprudência: a dignidade não tem nacionalidade 168
6 A atuação institucional e o acordo de 2025 168
7 O papel da advocacia previdenciária na defesa das minorias 170
8 Reflexões críticas: da exclusão administrativa à efetividade constitucional 170
9 Considerações finais 171
Referências 172

O direito previdenciário como instrumento de efetivação da igualdade de gênero no âmbito dos direitos reprodutivos: licença-paternidade 174
Helena Schymiczek Larangeira de Almeida

1 Direitos reprodutivos enquanto direito dos gêneros 174
2 Licença-maternidade: penalização da maternidade e premiação da paternidade 177
3 O direito previdenciário como instrumento de efetivação da igualdade de gênero no âmbito do direito reprodutivo: licença paternidade 179
Referências 183

A (In)dispensabilidade da Advocacia previdenciária nos Juizados Especiais Federais: entre a Justiça Social e a Assimetria Processual 185
Lívia Pedroni Batista Bastos

1 Introdução 185
2 O juizado especial federal e o acesso à justiça 186
3 Os juizados especiais federais e suas peculiaridades 189
4 As lides previdenciárias no contexto dos juizados especiais federais 190
5 A (in)dispensabilidade da advocacia nas demandas previdenciárias nos juizados especiais federais 194
6 Considerações finais 196
Referências 197

Flexibilização do desconto alimentar em benefícios previdenciários: Análise crítica do artigo 529, § 3º do Código de Processo Civil 200
José Eduardo Brasil Louro da Silveira

1 Introdução 200

2 O embasamento constitucional do dever alimentar e sua interação com os princípios previdenciários 202

3 A efetividade da prestação alimentar: o desconto do benefício previdenciário como mecanismo preferencial 204

4 O limite do artigo 529, § 3º do código de processo civil: proteção ao devedor ou obstáculo à justiça? ... 205

5 Considerações finais 207

Referências 209

O papel estratégico da advocacia previdenciária na construção da interpretação restritiva da medida cautelar administrativa e tutela dos direitos fundamentais 211

Melquiades Peixoto Soares Neto

1 Introdução 211

2 Aspectos gerais sobre a medida cautelar administrativa em matéria previdenciária 212

3 Natureza restritiva da medida cautelar administrativa e a interpretação da sua aplicação: desenvolvimento de requisitos de aplicabilidade do ART. 27 da Lei 14.973/2024 213

3.1. Desenvolvendo os requisitos de aplicação da medida cautelar previdenciária 213

3.2 Natureza procedimental da medida cautelar e limites materiais quando presentes os requisitos. Aplicação específica ao processo administrativo previdenciário 217

4 O papel estratégico da advocacia previdenciária na condução do caráter restritivo e excepcional da medida 221

4.1. Atuação administrativa 222

4.2. Atuação judicial 224

5 Considerações finais 224

Referências 226

(In)visíveis no Campo: O Papel Essencial da Advocacia na Efetivação dos Direitos Previdenciários da Mulher Rural 230

Valber Cruz Cereza

1 Introdução 230

2 Os Desafios Históricos da Segurada Especial: Um Olhar de Gênero 231

3 A Dificuldade Probatória Agravada 232

4 A Desvalorização da Dupla Jornada 232

5 Vulnerabilidade na pensão por morte 233

6 A Advocacia Previdenciária como Agente de Transformação 234

7 A atuação contenciosa estratégica 235

8 A advocacia preventiva e consultiva 236

9 Superando a Invisibilidade Probatória: Estratégias e Ferramentas para a Efetivação de Direitos 236

10 A Construção do Conjunto Probatório Ampliado 237

11 Dimensão ética e humanista da prática advocatícia 238

12 As Dimensões da Advocacia Previdenciária Contemporânea 238

13 A Dimensão Inovadora: A Advocacia como Arquitetura de Soluções 239
14 Considerações finais 239
Referências 240

A conversão do tempo especial em comum para professores no regime próprio até 12/11/2019 242
Claudia Viviane Santana Servan

1 Introdução 242
2 A atividade docente e sua caracterização como especial: aspectos de penosidade, insalubridade e interpretação jurisprudencial 243
3 Por que somente o tempo especial exercido até 13/11/2019 pode ser convertido? 246
4 Considerações finais 250
Referências 251

Além Do Diagnóstico: A Avaliação Biopsicossocial Como Ferramenta Essencial Para A Inclusão Previdenciária E Assistencial 253
Luis Andre Gonçalves Coelho

1 Introdução: A Segurança Social Na Proteção Das Pessoas Com Deficiência — Desafios E Perspectivas Do Modelo Social 253
1.1 A afinidade e em referência ao pensamento de Wagner Balera 254
1.2 A Dignidade da pessoa humana como um pilar 254
2 Marco Normativo e Fundamentos Teóricos da Proteção Previdenciária à Pessoa com Deficiência 255
2.1 Fundação Constitucional e Internacional 255
2.2 A Consolidação da Legislação Infraconstitucional 256
2.3 Os Princípios Fundamentais 256
3 Debate Sobre O Modelo Social De Deficiência E Avaliação Biopsicossocial 257
3.1 Avaliação Biopsicossocial e o Instrumento Brasileiro de Funcionalidade 258
3.2 Barreiras Operacionais e Críticas à Subutilização da Avaliação BioPsicossocial 258
4. O Papel Da Advocacia Previdenciária 259
4.1 Ação Administrativa: Desenvolvendo o Dossiê de Evidências 260
4.2 Uma Ilustração de Exemplo (Caminho Administrativo) 261
4.3 Ação Judicial: O Último Campo de Batalha para o Modelo Social Abrangente 261
5 Impacto da Avaliação Biopsicossocial no Acesso aos Direitos Previdenciários e Assistenciais 262
6 Perspectivas De Melhoria E Recomendações 264
6.1 Revisão dos Critérios de Avaliação e Qualificação 264
6.2 Educação, Treinamento e Sensibilização de Avaliadores: Uma Necessidade Ética e Técnica 265
6.3 Políticas Públicas Eficazes e Monitoramento 265
7 Considerações Finais 266
7.1 Pensamentos Conclusivos: A Necessidade de Avaliação Justa em uma Sociedade Justa 266

Referências 267

A JUSTIÇA QUE NÃO SE MEDE EM DECIBÉIS: A ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA E A SUPERAÇÃO DA FORMALIZAÇÃO EXCLUDENTE 269
Josélia Moreira de Queiroga e Reginaldo José dos Santos

1 Introdução 269
2 Formalização excludente 271
2.1 Proposta conceitual, limites e distinções 271
2.2 Quando o direito se dobra à forma 272
3 Técnica, legitimidade e responsabilidade: o que ensina o tema 208 da TNU 273
4 A advocacia como resistência: reconstruindo direitos a partir da realidade 274
5 Exclusão institucional: quando a decisão se descola da realidade 274
6 Propostas para uma advocacia previdenciária transformadora 275
6.1 Formação (perspectiva humanista crítica) 276
6.2 Atuação profissional (administrativa e judicial) 277
6.3 Incidência pública e institucional 278
7 Considerações finais: Entre o ruído e o silêncio, a reconstrução do direito 279
Referências 279

A MAIOR INSTÂNCIA É A HUMANA: A ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA NA RECONSTRUÇÃO DA DIGNIDADE EM TEMPOS DE INVISIBILIDADE DE DIREITOS 283
Josélia Moreira de Queiroga e Reginaldo José dos Santos

1 O Alimentar da Efetividade através da Eficiência e Eficácia 283
2 A Dignidade da Pessoa Humana como centro do Ordenamento Jurídico 284
3 A Proteção dos Direitos Fundamentais Sociais 286
4 A Solidariedade como Princípio Organizador da Previdência Social. 287
5 O papel da Advocacia Previdenciária em tempos de invisibilidade e negativas de direitos 288
6 A invisibilidade de Direitos - Indivíduos sujeitos de Direitos, mas não detentores deles 289
7 A Fuga da visão puramente dogmática também é papel da advocacia previdenciária 291
8 Considerações finais 291
Referências 292

* Os artigos foram organizados por ordem de classificação do concurso.

Advocacia previdenciária feminina: o protagonismo das mulheres na garantia de direitos sociais

Female social security advocacy: the leading role of women in securing social rights

Denise Almeida de Andrade
Joana Silveira Campos

Sumário

1 Introdução. 2 O Perfil da Advocacia Previdenciária no Brasil e a sua feminização. 3 Interseccionalidade: Diálogos entre gênero e classe. 4 A empatia como ferramenta de efetivação de direitos. 5 A Prática Humanizada da Advocacia Previdenciária Feminina como ferramenta de Efetivação dos Direitos Sociais. 6 Conclusão. Referências.

Resumo

O artigo analisa o protagonismo feminino na advocacia previdenciária brasileira a partir de uma abordagem interseccional, que considera as dimensões de gênero e classe, investiga-se como as advogadas previdenciaristas têm desafiado estruturas históricas de exclusão e ressignificado o fazer jurídico em contextos de vulnerabilidade. Longe de uma atuação meramente técnica, essas profissionais operam uma advocacia humanizada, em que a empatia jurídica se transforma em ferramenta estratégica de reconhecimento e redistribuição, como propõem Nancy Fraser e Amartya Sen. A pesquisa percorre dados estatísticos, análises doutrinárias e experiências práticas, evidenciando que a presença das mulheres na advocacia previdenciária contribui para a construção de uma nova prática jurídica, mais democrática e comprometida com a dignidade humana. Trata-se de uma atuação que não só garante direitos, mas reinventa o próprio sentido de justiça social.

Palavras-chave: advocacia previdenciária. protagonismo feminino. interseccionalidade. empatia jurídica. direitos sociais.

Abstract

This article examines the leading role of women in Brazilian social security advocacy as a concrete expression of the realization of social rights. Adopting an intersectional approach that integrates gender, class, and territorial dimensions, it investigates how female social security lawyers have challenged historical structures of exclusion and redefined legal practice in contexts of vulnerability. Far from a merely technical performance, these professionals carry out a humanized advocacy in which legal empathy becomes a strategic tool for recognition and redistribution, in line with the perspectives of Nancy Fraser

and Amartya Sen. The research combines statistical data, doctrinal analysis, and practical experiences to demonstrate that the growing presence of women in this field not only expands access to justice but also contributes to building a new legal ethic one that is more sensitive, democratic, and committed to human dignity as an operative value. It concludes that female leadership in social security law represents not only a numerical gain but also a paradigmatic shift in the understanding and application of social justice in Brazil.

Keywords: social security law. female leadership. intersectionality. legal empathy. social rights.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 consagrou os direitos sociais como fundamento do Estado Democrático de Direito. No entanto, o simples reconhecimento jurídico não basta para garantir sua efetividade. É no cotidiano, no enfretamento das instituições, nos atendimentos, na elaboração das petições, nas audiências que esses direitos ganham corpo.

Nenhuma promessa constitucional se cumpre sozinha é preciso que alguém se ocupe da função de implementar, a defenda, a transforme em realidade. É neste cenário de busca por efetivação de direitos, que destacamos, o protagonismo das mulheres na advocacia previdenciária, que é mais do que um avanço numérico nas fileiras da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), trata-se de um movimento de fundo ético, político e civilizatório.

Nas últimas décadas, a advocacia previdenciária se reinventou, o que era um campo periférico, muitas vezes desvalorizado ou tratado como área meramente burocrática, passou a ser uma das áreas mais dinâmicas e expressivas de atuação no direito. Segundo recente levantamento realizado pela OAB (Simonetti; Horn; Salomão, 2024), no ranque das áreas mais procuradas para o exercício da atividade, o Direito Previdenciário com 11%, ocupa o 3º lugar, ficando atras apenas do Direito Civil, com (26%) e do Direito Trabalhista que detém (12%).

A feminização da advocacia previdenciária, longe de ser uma casualidade estatística, revela-se como resposta concreta a um sistema jurídico historicamente estruturado para silenciar ou excluir. As mulheres advogadas, operacionalizando o direito de forma humanizada, têm enfrentado e superado barreiras, proporcionado que o Direito Previdenciário seja um campo de afirmação de cidadania e reconstrução da dignidade.

Essa afirmação se consubstancia quando se recorda que a Seguridade Social está ligada à própria essência da Constituição de 1988 e ao papel que desempenha na vida concreta das pessoas. A Previdência Social, inserida no Título II, entre os direitos e garantias fundamentais (arts. 6º e 201), concretiza a proteção em situações de vulnerabilidade, como: doença, invalidez, idade avançada, desemprego involuntário, maternidade e morte do provedor. Logo, trata-se de direito que efetiva o mínimo existencial, condição indispensável para que o cidadão viva com dignidade (art. 1º, III, CF/88 (Brasil, 1988)).

Como bem ensinou Norberto Bobbio (2004, p. 23), "o problema fundamental, em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Tratase não tanto de fundamentá-los, mas de garanti-los". É nesse movimento de concretização que a advocacia previdenciária feminina se transforma em verdadeira reconstrução da dignidade social.

Este artigo propõe uma leitura crítica e interdisciplinar dessa presença feminina, estruturada a partir de quatro eixos analíticos: o perfil atual da advocacia previdenciária e seu processo de feminização; a interseccionalidade como lente de leitura das desigualdades enfrentadas por essas profissionais; a empatia

jurídica como tecnologia de aproximação com a realidade do segurado; e, por fim, a prática humanizadora como núcleo transformador da justiça social.

A pesquisa parte da premissa de que a atuação da mulher advogada previdenciaristas não apenas garante direitos individuais, mas reorganiza o próprio sentido da justiça social no Brasil contemporâneo, tratando-se de uma advocacia que reivindica não apenas o que está na lei, mas também aquilo que historicamente foi negado, reconhecendo as subjetividades, as diferenças e as histórias de vida que sustentam a luta pelo direito à previdência.

Ao revisitar dados estatísticos, experiências concretas e marcos teóricos de autoras e autores como Nancy Fraser, Kimberlé Crenshaw, Jessé Souza, Amartya Sen e Wagner Balera, buscamos demonstrar que a atuação das advogadas previdenciaristas transcende a técnica jurídica. Ela se inscreve como um gesto político, ético e civilizatório, capaz de tensionar estruturas excludentes e de ampliar os horizontes de justiça previstos pela Constituição.

Como escreveu Biroli (2018), a presença política das mulheres se afirma quando desafia as estruturas de exclusão e é exatamente isso que as advogadas previdenciaristas vêm fazendo, ao transformar o exercício da advocacia em território fértil para o florescimento da dignidade humana. Assim, mais do que agentes processuais, as mulheres que atuam na advocacia previdenciária tornam-se verdadeiras mediadoras entre o direito e a vida.

2 O perfil da advocacia previdenciária no Brasil e a sua feminização

A advocacia previdenciária brasileira passou, nas últimas décadas, por um processo de intensa transformação, tanto em seu perfil socioeconômico quanto na forma de atuação e nas demandas sociais que a envolvem. O que antes era um campo restrito a poucos especialistas, com forte concentração nas capitais e nos grandes escritórios, hoje configura-se como uma das áreas mais dinâmicas, acessíveis e socialmente relevantes da advocacia nacional (Simonetti; Horn; Salomão, 2024).

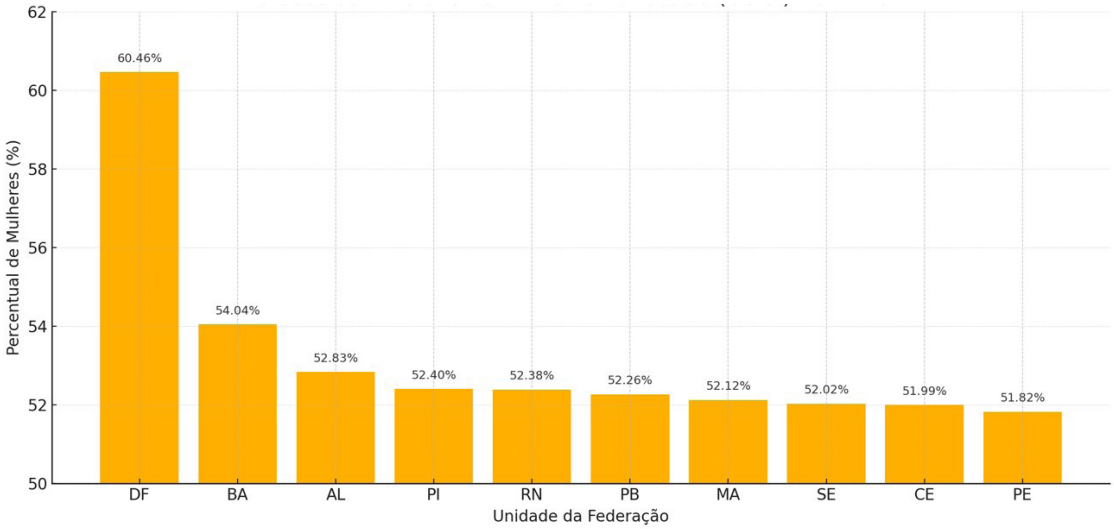
De acordo com dados do último Censo Nacional da Advocacia, promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil (2023a), a área previdenciária figura entre as três mais escolhidas por advogados em início de carreira, ao lado das áreas cível e trabalhista. Essa expansão não é apenas quantitativa, mas também geográfica e social. Muitos advogados, especialmente em regiões interioranas e de menor densidade urbana, encontram na advocacia previdenciária uma possibilidade concreta de inserção profissional e de impacto social direto.

Conforme o levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2024, foram ajuizadas 5.351.606 novas ações somente na Justiças Federal, deste universo, cerca de 68,85% possuem relação direta com o Direito Previdenciário (CNJ, 2025). Tal estatística reforça a importância dessa especialidade na dinâmica da advocacia contemporânea. O direito previdenciário agora trata-se de um campo que, passou a ocupar um espaço central nas discussões sobre direitos sociais, acesso à justiça e cidadania.

Um dos fenômenos mais marcantes nesse processo de transformação é o crescimento da participação feminina na advocacia. Com base no documento *Perfil da Advocacia 2024* da OAB (Simonetti; Horn; Salomão, 2024), até outubro de 2023, o Brasil contabilizava 1.370.476 advogados e advogadas regularmente inscritos na OAB. Desses, 51,43% são mulheres, totalizando 704.776 advogadas, enquanto os homens representam 48,57%, com 665.700 inscritos. Prova da crescente feminilização da advocacia, visto que desde 2021, o número de mulheres inscritas supera o de homens nos quadros da OAB nacional (Simonetti; Horn; Salomão, 2024).

A advocacia brasileira, de forma geral, conta com aproximadamente 51,43% de mulheres inscritas na OAB (Simonetti; Horn; Salomão, 2024). Ocorre que quando correlacionamos o número de mulheres inscritas por seccional, com o percentual de atuação na área previdenciária, esse índice ultrapassa 60%. No Distrito Federal, essa marca alcança os (60,46%), confirmando a feminização da profissão.

Gráfico 1 – Estados com maioria feminina na advocacia (previdenciária) – CNA 2024



Fonte: elaborado pela autora desse trabalho com base em dados obtidos através de Simonetti, Horn e Salomão (2024).

Segundo Almeida *et al*. (2023), essa crescente participação é uma resposta direta ao contexto de machismo estrutural que, historicamente, limitou o acesso das mulheres aos espaços de poder e decisão na advocacia. Nesse sentido, é possível afirmar que o próprio desenho da profissão jurídica, marcado pela associação das áreas "duras" do Direito (como o Penal, Empresarial e Tributário) ao universo masculino, relegou o Direito Previdenciário a um segundo plano, por estar vinculado ao cuidado, dimensão desvalorizada pelo olhar patriarcal.

Entretanto, as mulheres, além de ocuparem o espaço deixado à margem pelos homens, promoveram uma ressignificação passando a serem protagonistas na luta dos direitos sociais. Do mais, não se pode negar que essa transformação também é fruto das fissuras abertas pelos movimentos feministas, que, ao longo das últimas décadas, tensionaram as estruturas patriarcais.

Apesar do estudo elaborado pela OAB (Simonetti; Horn; Salomão, 2024), não apresentar de forma direta o recorte de gênero dentro da advocacia previdenciária por estado, ele mostra a distribuição de especialidades e de gênero por estado. Nesta concepção, estados dominados por advogadas, tem maior probabilidade de apresentarem maioria feminina também na advocacia previdenciária, uma vez que esta é uma das áreas mais femininas da advocacia, conforme apontado em estudos acadêmicos anteriores (Bonelli *et al*., 2008; Bruschini, 2007).

Partindo da ideia exposta anteriormente, criamos gráfico que analisa comparativamente os números apresentados na pesquisa elaborada pela OAB (Simonetti; Horn; Salomão, 2024), relativos aos estados que tem maior número de advogadas mulheres e maior número de advogados previdenciários.

Tabela 1 – Estados com maioria feminina na advocacia (geral) – CNA 2024

GÊNERO POR SECCIONAIS (%)

(%)	TOTAL	SECCIONAIS																										
		AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	SE	RN	GO	DF	MT	MS	MG	ES	RJ	SP	PR	RS	SC
Feminino	50	44	50	50	52	52	50	50	48	52	48	48	47	50	47	52	48	50	51	51	49	51	52	51	50	49	51	50
Masculino	49	55	50	48	47	47	50	50	52	47	52	52	53	49	53	48	52	48	49	48	51	48	48	49	49	50	48	50
Outros	0	2	0	2	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Prefiro não responder	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: (Simonetti; Horn; Salomão, 2024, p. 89).

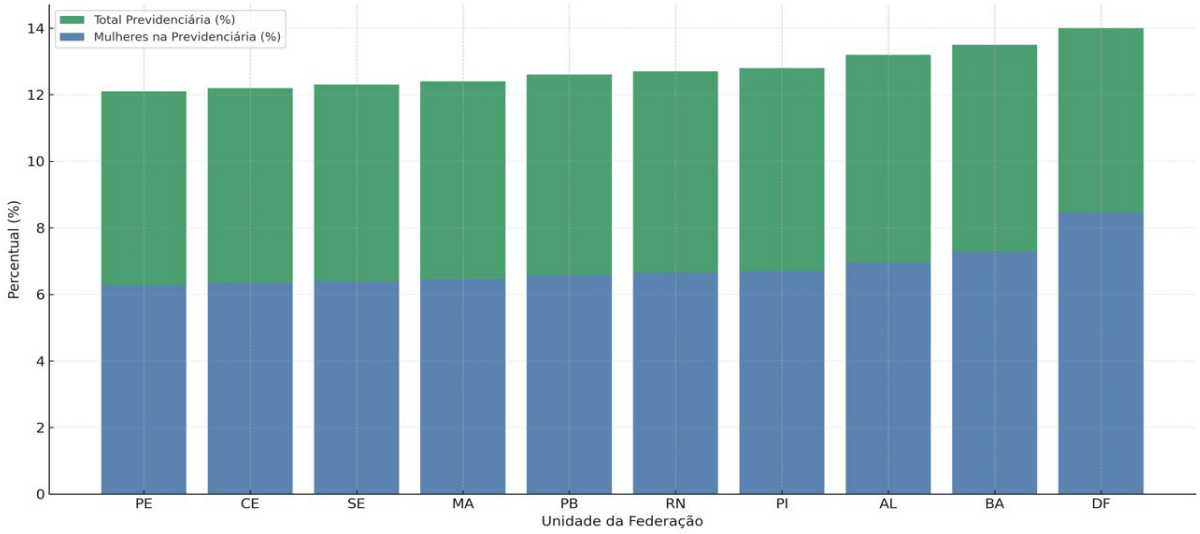
Tabela 2 – Percentual de mulheres inscritas por especialidade (geral) – CNA 2024

PRINCIPAL ÁREA DO DIREITO EM QUE ATUA POR GÊNERO, IDADE, RENDA FAMILIAR (%)

(%)	TOTAL	GÊNERO		IDADE				RENDA FAMILIAR					
		F	M	21 A 23 ANOS	24 A 44 ANOS	45 A 59 ANOS	60 ANOS OU MAIS	ATÉ 2 SM	MAIS DE 2 A 5 SM	MAIS DE 5 A 10 SM	MAIS DE 10 A 20 SM	MAIS DE 20 SM	NR
Direito Civil	26	24	28	26	24	24	33	26	28	26	24	20	27
Família e Sucessões	14	18	9	9	12	15	16	16	16	14	9	7	15
Direito Trabalhista	12	12	11	10	11	13	11	10	11	13	13	11	10
Direito Previdenciário	11	13	9	13	12	11	8	13	12	10	10	7	11
Direito Penal	8	6	10	12	8	7	7	10	8	7	8	7	8
Direito do Consumidor	6	7	6	6	8	5	4	10	7	6	4	3	6
Direito Empresarial	4	3	5	3	4	5	4	1	2	4	7	11	3
Direito Imobiliário	3	3	3	3	3	4	3	2	3	4	3	3	3
Direito Tributário	3	2	4	4	3	3	3	2	2	3	5	8	3
Direito Contratual	2	2	2	1	2	2	1	1	1	2	2	2	2
Direito da Saúde	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Direito Ambiental	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Direito Eleitoral	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Direito Digital	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Direito da Propriedade Intelectual	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Direito Rural	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Direitos Humanos	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Direito Financeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Direito Desportivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros	6	6	6	7	6	6	6	3	5	6	9	12	5
Prefiro não responder	2	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	2	6

Fonte: (Simonetti; Horn; Salomão, 2024, p. 104).

Gráfico 2 – Comparativo por Estado: Advogados Previdenciários x Mulheres na Especialidade



Fonte: elaborado pela autora desse trabalho com base em dados obtidos através de Simonetti, Horn e Salomão (2024).

O gráfico comparativo revela a tendência de feminização da advocacia previdenciária em estados onde já há predominância de mulheres na advocacia em geral e alta concentração de profissionais na especialidade previdenciária.

O Distrito Federal lidera, com folga, apresentando o maior percentual estimado de mulheres advogadas atuando na área previdenciária, resultado da combinação entre a alta presença feminina (60,46%) e a forte incidência de atuação na especialidade (14%). Estados nordestinos como Bahia, Alagoas e Piauí também se destacam, reforçando o protagonismo feminino na advocacia socialmente engajada e regionalizada.

A análise conjunta dos dados evidencia não apenas a consolidação da presença das mulheres na área previdenciária, mas também aponta para um redesenho do perfil da advocacia brasileira, no qual as mulheres assumem lugar central na defesa dos direitos sociais, especialmente em regiões historicamente marcadas por desigualdades.

Este movimento pode ser explicado ainda pela afinidade histórica das mulheres com temas ligados à proteção social, cuidado e acolhimento e pela relativa autonomia que a advocacia previdenciária oferece, permitindo formas de trabalho mais flexíveis, o que, para muitas advogadas, torna-se um diferencial diante das desigualdades ainda presentes no mercado jurídico tradicional (Bock, 2021).

Além disso, a experiência das advogadas previdenciárias revela um traço comum na construção de trajetórias pautadas na superação de múltiplas barreiras, que vão desde a desvalorização do seu trabalho até o preconceito institucional enfrentado em órgãos administrativos e judiciais.

Outro aspecto relevante na análise do perfil da advocacia previdenciária feminina no Brasil é que apesar da diversidade regional existente no País, não se verifica uma estratificação por assuntos específicos, não encontramos um campo de atuação que seja exclusivo das advogadas ou dos advogados.

A exemplo disso, temas como trabalho rural e aposentadoria especial, têm como referência doutrinária, mulheres advogadas: Jane Lucia Wilhelm Berwanger e Adriane Bramante de Castro Ladenthin, apesar da matéria tratada na sua maioria contar com o protagonismo masculino.

O universo previdenciário abraça uma diversidade de contextos, que por sua vez acarreta diferentes formas de atuação e estratégias processuais. A advogada previdenciarista, que atua no interior de pe-

quenos municípios[1], por exemplo, lida com questões como o reconhecimento de atividade rural em regime de economia familiar e demandas relacionadas a benefícios assistenciais, enquanto a profissional das grandes capitais precisa estar atenta a discussões complexas sobre tempo especial, aposentadoria programadas, benefícios por incapacidade, retificações de documentos, planejamento previdenciário, entre outros assuntos.

A partir dessa análise, percebe-se que a advocacia previdenciária, sobretudo a exercida por mulheres, representa uma expressão prática da efetivação dos direitos sociais, sendo ao mesmo tempo uma profissão e um verdadeiro espaço de militância cidadã.

O número crescente de mulher ocupando papel de destaque, nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), como a presidente Patricia Vanzoline, que em 2021 foi a primeira mulher a presidir a OAB São Paulo, a maior seccional da Ordem no Brasil, e o legado imposto pelas sucessivas presidentes do maior Instituto do nosso país em Direito Previdenciário, o IBDP, é sem dúvida fator relevante para o atual contexto que se apresenta, o de crescimento da mulher advogada previdenciarista.

Autores como Bandeira (2014) e Crenshaw (2002) ajudam a compreender essa inserção não apenas como conquista numérica, mas como um movimento político de ocupação de espaços historicamente masculinizados. O protagonismo feminino no setor jurídico é a síndrome da abelha rainha, como descreve (Almeida *et al*., 2023), e também está presente na trajetória das advogadas previdenciaristas.

Devemos ressaltar, que de acordo com a pesquisa elaborada pela OAB (Simonetti; Horn; Salomão, 2024), mais de 55,30% dos advogados brasileiros atuam de forma autônoma, realidade ainda mais expressiva entre as mulheres, visto que do referido contingente, 58,1% são mulheres e 51,9% são homens.

Essa autonomia, ao mesmo tempo que representa uma via de empoderamento, também é reflexo de um mercado de trabalho precarizado, onde há a exclusão das mulheres dos grandes escritórios e dos espaços de poder na advocacia estruturada, marcado por baixos honorários, ausência de garantias trabalhistas e falta de acesso a políticas públicas de apoio à advocacia feminina, um indicativo das barreiras persistentes de gênero no mercado jurídico.

Frente a essas adversidades, as advogadas previdenciaristas têm investido em redes de apoio, formação continuada e estratégias coletivas de fortalecimento profissional. Programas de capacitação promovidos por instituições como o IBDP e a Escola Brasileira de Direitos das Mulheres (EBDM) têm sido decisivos para a construção de um perfil técnico sólido e crítico. Além disso, a produção doutrinária feminina na área previdenciária tem crescido, o que representa uma ruptura com o histórico apagamento das mulheres na literatura jurídica nacional (Fraser, 2006; Balera, 2002).

A presença cada vez mais expressiva de mulheres na área previdenciária é, ao mesmo tempo, um sinal de avanço e um alerta sobre o quanto ainda precisa ser feito para garantir a efetividade dos direitos, não apenas para os segurados, mas para as próprias advogadas que lutam por eles. As advogadas previdenciárias, ao atuarem nos mais variados territórios e realidades socioeconômicas, tornam-se verdadeiras agentes de transformação social, fazendo da prática jurídica um espaço de luta pela dignidade e pela efetivação dos direitos fundamentais.

Essa expressiva presença feminina na defesa de direitos sociais sinaliza não apenas uma conquista numérica, mas um deslocamento simbólico e político. Como aponta Biroli (2018), a atuação política das mulheres se faz presente quando há enfrentamento das desigualdades estruturais e a advocacia previdenciária, nesse sentido, torna-se um campo privilegiado dessa atuação. Da mesma forma, Fraser (2009) nos lembra que a justiça social contemporânea exige mais do que distribuição de bens, requer

1 Consideramos aqui, como pequenos municípios aqueles com uma população relativamente baixa, com até 50 mil habitantes.

reconhecimento das diferenças e participação ativa, dimensões que ecoam na atuação cotidiana dessas advogadas, quando da luta pelo surgimento e reconhecimento de direitos sociais.

3 Interseccionalidade: diálogos entre gênero e classe

A análise do protagonismo feminino na advocacia previdenciária brasileira exige uma abordagem que vá além da simples dicotomia homem-mulher. É necessário compreender como as desigualdades de gênero se articulam com outros marcadores sociais, como classe social e raça.

Esse entrelaçamento de desigualdades é o que a teoria da interseccionalidade, abordada por Kimberlé Crenshaw, busca evidenciar. Segundo Crenshaw (2002), as mulheres não vivem apenas "opressões de gênero", mas experimentam múltiplas desigualdades que se somam e se sobrepõem, afetando, inclusive, sua trajetória profissional. No âmbito jurídico, podemos expandir a reflexão da autora para a atuação da advocacia, que não está imune às interferências das desigualdades observadas nas relações sociais contemporâneas.

A interseccionalidade permite compreender que a mulher advogada previdenciarista, sobretudo aquelas que atuam nas periferias urbanas e nas zonas rurais, enfrentam uma combinação de fatores estruturais que limitam sua atuação, pois as desigualdades de gênero, socioeconômicas se entrelaçam e findam por dialogar com questões raciais, especialmente, em países com o Brasil, de história escravocrata.

De acordo com Crenshaw (2002), mulheres negras e pobres enfrentam um "ponto de intersecção" entre o racismo, o sexismo e a desigualdade econômica (classe). Deslocando essa análise para o universo da advocacia previdenciária, é possível identificar como esses múltiplos marcadores impactam o acesso a clientes, aos espaços institucionais de decisão e capacitação de alto nível.

Além disso, a advogada que atua em regiões de difícil acesso geográfico, como:

comunidades ribeirinhas, sertões nordestinos ou periferias urbanas, enfrenta barreiras que agravam ainda mais essas interseções de exclusão.

Souza (2009), ao analisar a estrutura social brasileira, destaca como a origem de classe define os limites de acesso a oportunidades, incluindo o mercado de trabalho e as profissões de prestígio. No campo previdenciário, muitas advogadas que hoje atuam em defesa dos direitos sociais também são oriundas das classes populares, o que confere à sua atuação uma dupla camada de significado: são defensoras de direitos sociais e, ao mesmo tempo, sobreviventes de um sistema social excludente.

Referida consciência de classe reflete-se na forma como essas profissionais constroem suas estratégias de atuação, muitas vezes pautadas por uma abordagem mais humanizada e próxima da realidade de seus clientes, estabelecendo uma relação de identificação e de compreensão das dificuldades enfrentadas por seus representados.

A exemplo disso é a estratégia profissional que a advogada previdenciária, Marcia Dionne Santiago Guimarães Rodrigues (OAB 40.055 CE), militante no Estado do Ceará, passou a adotar, a fim de viabilizarem as demandas judiciais que enfrentam em seu escritório.

As causídicas recebem muitas demandas voltadas a concessão de benefícios assistenciais (BPC/LOAS) a crianças com transtorno do espectro autista (TEA), este público é em sua essência hipossuficiente, fato que acarreta na impossibilidade de arcar com custas perícias.

Para a efetivação do direito é imprescindível um diagnóstico, preciso e bem elaborado, logo, diante da ineficiência do Sistema Único de Saúde (SUS), as advogadas passaram a custear consultas médicas, viabilizando a concretude do direito sociais pleiteado.

Conforme relatado pela advogada, o impacto é ainda mais positivo, provocando inclusive mudanças na percepção dos familiares, que passam a entender a necessidade do acompanhamento médico, possibilitando também um melhor desenvolvimento para estas crianças. Este exemplo é um de muitos que demonstra a sensibilidade das mulheres na concretude de direitos sociais em nosso país.

De acordo com Oliveira (2022), a afetividade e a dimensão social de cuidado, tradicionalmente atribuídas às mulheres, recurso este que as advogadas utilizam no exercício de sua profissão, aproximando-se de um modelo de advocacia que transcende a técnica e dialoga com as políticas públicas de assistência social.

A localização geográfica é também fator central na análise interseccional da advocacia previdenciária feminina, pois indicadores como: acesso à internet, distância até a agência do INSS ou a subseção da Justiça Federal, presença ou ausência de estrutura de apoio da OAB local, impactam diretamente no cotidiano das profissionais que atuam nas zonas mais afastadas dos grandes centros[2], e são demonstrações de que as condições socioeconômicas interferem no exercício, na proteção e na efetivação de direitos.

Enquanto advogadas de centros urbanos podem contar com uma rede consolidada de cursos, eventos, grupos de estudo e apoio institucional, aquelas que atuam em pequenas cidades[3] ou em áreas rurais[4] enfrentam desafios logísticos e econômicos, ainda maiores, para manter sua capacitação técnica e para garantir a celeridade na tramitação dos processos.

A compreensão da interseccionalidade é fundamental para entender como as barreiras enfrentadas pelas advogadas previdenciaristas acabam afetando diretamente os segurados e beneficiários que dependem dessa defesa jurídica. Quando a advogada encontra obstáculos para acessar a Justiça, para se capacitar ou para ser ouvida nas instâncias decisórias, o direito social da população vulnerável também fica comprometido.

Essa constatação reforça a necessidade de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da advocacia previdenciária feminina, especialmente em territórios periféricos. Iniciativas como a ampliação de cursos gratuitos de capacitação, a criação de linhas de financiamento para advogadas em início de carreira e a implementação de programas de apoio à advocacia interiorana podem representar um caminho para reduzir essas desigualdades.

Assim, ao analisar o perfil da advocacia previdenciária feminina sob a lente da interseccionalidade, evidencia-se que o enfrentamento das desigualdades de gênero não pode ser feito de maneira isolada, sem considerar os impactos da classe social e do território. A construção de uma advocacia previdenciária mais justa, plural e representativa exige a articulação de estratégias que reconheçam essas múltiplas dimensões da desigualdade.

4 A EMPATIA COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

No universo da advocacia previdenciária, a empatia não é um adereço emocional ou um luxo subjetivo é na verdade um instrumento técnico e estratégico de aproximação com a realidade do segurado, trata-se de uma competência que, quando bem desenvolvida, potencializa a capacidade de interpretar as situações de vulnerabilidade social com profundidade, sensibilidade e precisão jurídica.

2 Consideramos, zonas afastadas dos grandes centros, as zonas periféricas, as quais referem-se a espaços que estão situados nas margens dos centros urbanos, geralmente apresentando uma infraestrutura deficiente e uma oferta limitada de serviços públicos.

3 Consideramos como pequenas cidades, aquelas com população de até 50 mil habitantes, segundo o IBGE.

4 Consideramos área rural a que é destinada predominantemente a produção da agricultura, pecuária, caça e extrativismo, sendo essa porção territorial calculada e homologada pelo município em que está situada.

A palavra empatia deriva do grego "*empatheia*", que significa "entrar no sentimento". No universo da prática jurídica, o conceito de empatia ultrapassa a simples identificação emocional com o cliente. Ser empático no contexto previdenciário envolve a capacidade de compreender a situação concreta de vida de cada segurado, levando em consideração suas limitações econômicas, sociais e emocionais, para então traduzi-las em linguagem jurídica adequada.

A advocacia previdenciária demanda habilidades socio atitudinais, também chamadas de soft skills, que aliadas às habilidades técnicas, hard skills, entregam ao constituído uma prestação de serviço mais eficiente e conectada às suas reais necessidades, como uma escuta qualificada. A relação entre representante [advogada(o)] e representado (cliente) é algo que demanda uma conexão humana, que pede não só técnica, mas também o compromisso de ouvir de forma ativa e transformar em linguagem jurídica as necessidades do representado, as quais se forjam no tecido social.

Historicamente, de acordo com o já discutido nesse texto, às mulheres foi reservado o espaço privado, do doméstico, que se traduz em atividades de cuidado com crianças, casa, idosos, adoecidos. As mulheres, então, desenvolveram habilidades inerentes a esse contexto, como escuta ativa, empatia, alteridade etc. Não se trata de algo inato ou dom, mas sim de competências estimuladas ao longo de séculos, o que, per si, não é negativo, uma vez que são características relevantes à vida em sociedade. Ao mesmo tempo, em que pese discutirmos os problemas da divisão sexual do trabalho, reconhecemos que referidas habilidades são úteis na prática advocatícia.

A escuta ativa, uma das principais expressões da empatia na advocacia previdenciária, torna-se elemento central na construção da estratégia processual. A mulher advogada, ao ouvir com atenção o relato de um trabalhador rural que nunca teve documentação formalizada ou de uma mãe atípica que luta por um benefício assistencial para seu filho com deficiência, realiza um processo de tradução social da dor em argumento jurídico.

Esse processo de escuta vai além da coleta de documentos, envolve compreender o contexto de vida, as limitações de acesso ao INSS, as barreiras culturais, sociais, econômicas e até mesmo as dificuldades emocionais enfrentadas pelos segurados ao lidar com a burocracia estatal.

Como destaca o professor Balera (2002), o advogado previdenciarista é, antes de tudo, um intérprete das necessidades sociais diante da máquina estatal. A dimensão humana do direito previdenciário exige que o advogado não apenas conheça a lei, mas saiba "ler a vida" dos seus clientes.

A empatia tem sido decisiva para a efetivação de direitos previdenciários, a exemplo, o caso anteriormente citado das advogadas cearenses, que na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) para crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a sensibilidade das advogadas em financiar o laudo pericial e depois em captar e apresentar os impactos sociais, emocionais e financeiros da deficiência no cotidiano da família é sem dúvida o fator-chave para a efetivação deste direito.

Outro exemplo emblemático é o reconhecimento de tempo de serviço rural para mulheres trabalhadoras em regime de economia familiar. Muitas vezes, a prova documental é escassa, e o sucesso da causa depende de uma argumentação que valorize o contexto social, os testemunhos e a realidade econômica daquela família.

Neste contexto, a advogada Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, defende que a alteração promovida pela Lei 11.718/2008 valoriza o contexto social e econômico do regime de economia familiar, permitindo o reconhecimento previdenciário mesmo sem prova documental robusta. Ela lembra ainda, que as origens do trabalho rural, encontram-se alicerçadas na escravidão, fato que resulta na proteção precária desses trabalhadores, reforçando ainda a necessidade de se valer de testemunhos e contextualização social em prol do reconhecimento do tempo de serviço rural (Berwanger, 2013).

O papel da advocacia previdenciária feminina tem sido fundamental para a humanização das decisões judiciais e administrativas, pois articula técnica jurídica com escuta sensível, empatia e engajada socialmente. Quando o advogado consegue apresentar ao julgador uma petição inicial ou um recurso que vai além da linguagem fria e padronizada, expondo o drama humano de forma clara, respeitosa e juridicamente embasada, contribui para um processo decisório mais justo.

Fraser (2006), aponta que a falta de reconhecimento das condições sociais de grupos vulneráveis é uma das formas mais perversas de injustiça. Nesse sentido, a atuação empática da advocacia previdenciária representa um contraponto à desumanização dos processos administrativos e judiciais. A autora (Fraser, 2006) propõe, ainda, uma concepção ampliada de justiça social que ultrapassa a esfera da redistribuição econômica, incorporando o reconhecimento das identidades, experiências e saberes de sujeitos historicamente marginalizados. Para a autora, a justiça exige tanto a redistribuição de recursos quanto o

reconhecimento cultural e simbólico das diferenças, especialmente quando se trata de grupos estruturalmente excluídos.

Essa abordagem dialoga com a perspectiva de Sen (2010), que, em *Desenvolvimento como Liberdade*, defende que a justiça social está profundamente relacionada à ampliação das capacidades humanas e das liberdades reais das pessoas para viverem a vida que valorizam. No campo da advocacia previdenciária, essa leitura torna-se ainda mais pertinente, pois o público atendido é majoritariamente composto por trabalhadores precarizados, idosos, pessoas com deficiência e segmentos vulnerabilizados que dependem do reconhecimento jurídico de sua condição para acessar direitos fundamentais. Assim, tanto o reconhecimento quanto a redistribuição são essenciais para que a atuação previdenciária cumpra seu papel emancipador e transformador da realidade social.

Assim, a empatia, quando aliada à técnica jurídica, transforma-se em um poderoso instrumento de efetivação de direitos previdenciários. No caso das mulheres advogadas, essa competência surge como uma verdadeira marca de identidade profissional. É por meio da escuta sensível, da leitura contextualizada da realidade e da construção de peças processuais humanizadas que muitas advogadas previdenciaristas têm conseguido garantir a concretização de direitos fundamentais para milhares de brasileiros.

Essa dimensão da advocacia reforça o entendimento de que o direito previdenciário não é apenas uma relação de normas e fatos é um campo de luta pela dignidade humana, onde a empatia é ferramenta de transformação social.

5 A PRÁTICA HUMANIZADA DA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA FEMININA COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A teoria ganha vida na prática da advocacia previdenciária, quando exercida por mulheres. A atuação ganha um caráter de cuidado e escuta que não se limita ao cumprimento de prazos ou à formulação de teses jurídicas. É na relação direta com o sofrimento humano, com o medo da exclusão e com a urgência da sobrevivência, que a advocacia humanizada revela toda sua potência transformadora.

Enquanto a letra fria da lei muitas vezes ignora a singularidade das pessoas, a advogada previdenciarista se depara diariamente com histórias de sofrimento invisível. São mães, esposas, filhas que deixam de trabalhar para cuidar de filhos, maridos e pais com doenças, deficiência, são trabalhadoras rurais que dedicaram décadas à lavoura sem um único registro formal, e idosos que enfrentam a solidão e o descaso burocrático.

Exemplo ilustrativo dessa realidade é o caso, defendido por uma mulher advogada, em defesa de uma da agricultora, que lutou por mais de 10 anos, pela concessão da sua aposentadoria rural, no processo nº.

0074593-34.2010.4.01.9199, onde a segunda turma, sob a relatoria da desembargadora Luciana Pinheiro Costa, reconheceu a aposentadoria por idade rural concedendo visão de gênero ao admitir o trabalho doméstico como atividade rural, mesmo sem prova documental direta, incorporando diretrizes do Protocolo do CNJ para julgamento com perspectiva de gênero (Brasil, 2025).

Esse entendimento dialoga diretamente com o que Fraser (2006), chama de justiça integrativa, que une redistribuição e reconhecimento, e reforça o papel do protagonismo feminino previdenciário como agentes de uma justiça social mais sensível às desigualdades. Também neste sentido, o professor Balera (2002) defende, que a concretização dos direitos sociais passa pela capacidade do advogado de construir pontes entre o mundo normativo e a realidade empírica do cidadão.

Outro campo de atuação que escancara a importância da humanização é o dos benefícios assistenciais, como o (BPC/LOAS), o olhar feminino compreendendo as especificidades das famílias em situação de pobreza extrema tem sido decisiva na produção de provas sociais, no acompanhamento de perícias e na sustentação oral durante audiências.

Os casos envolvendo crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), idosos em situação de vulnerabilidade social ou pessoas com doenças incapacitantes demandam mais do que argumentos jurídicos, exigem uma construção de narrativa que demonstre ao judiciário a urgência e a relevância daquele direito. Fraser (2006) ressalta que o reconhecimento das condições sociais de vida é tão importante quanto a redistribuição material dos direitos. Na prática previdenciária, essa constatação ganha corpo e voz por meio da advocacia humanizada.

A advocacia feminina previdenciária também tem se destacado na criação e manutenção de projetos de extensão jurídica e iniciativas pro bono voltadas para populações hipervulneráveis. São advogadas que dedicam parte de seu tempo a atender comunidades em situação de extrema pobreza, quilombolas, indígenas e moradores de áreas rurais isoladas.

Um exemplo real e inspirador é o da advogada Fernanda Ribeiro, do Amapá, que foi reconhecida nacionalmente, sendo agraciada com o Prêmio Nacional de Direitos Humanos, concedido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, por sua atuação gratuita e dedicada junto a comunidades ribeirinhas e quilombolas em áreas isoladas do estado, garantindo direitos fundamentais a famílias em situação de vulnerabilidade extrema.

Outro exemplo são os projetos de mutirões previdenciários, organizados por comissões de Direito Previdenciário da OAB em diversos estados, frequentemente liderados por mulheres advogadas, iniciativas que vem garantido acesso à informação e ao direito para milhares de brasileiros, contribuindo para a democratização da justiça social.

Outro reflexo importante da prática humanizada da advocacia previdenciária feminina é sua capacidade de influenciar a construção jurisprudencial. Muitas decisões recentes dos Tribunais Regionais Federais e do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) têm sido resultado de ações que nasceram de petições com forte apelo social e bem fundamentadas na realidade concreta dos segurados.

A tese que julgou inconstitucional o pagamento de valor inferior referente a previdência complementar para mulheres em virtude do seu tempo de contribuição (Tema 452 do STF) e as discussões sobre de quem é o ônus de pagar os salários de mulheres vítimas de violência doméstica afastadas do trabalho (ocorridas no Tema 1370 do STF) são exemplos de como a advocacia previdenciária, quando bem-feita, consegue mobilizar o sistema de justiça para decisões mais inclusivas.

As experiências anteriormente citadas de uma advocacia humanizada protagonizadas por mulheres na área previdenciária, confirmam que o exercício da profissão pode e deve ser um instrumento de transformação social. A sensibilidade para escutar, interpretar e representar juridicamente histórias de

vida, muitas vezes marcadas por privações, revela a importância de uma advocacia que vai além da tecnicidade processual.

Portanto, o direito previdenciário não se basta ao garantir o acesso aos bens materiais, ele transcende ao reconhecer, respeitar e valorizar a dignidade de cada indivíduo. A advocacia previdenciária feminina, com sua prática humanizada, tem se mostrado capaz de cumprir esse papel com maestria.

O exercício desta advocacia protagonizada por mulheres é um verdadeiro movimento social em curso, no qual as advogadas previdenciaristas ocupam o papel de agentes de transformação. Elas são agentes principais de uma mudança silenciosa, mas irreversível, na forma de fazer, pensar e aplicar o Direito Previdenciário no Brasil.

O crescente protagonismo feminino nas entidades de classe, comissões temáticas e institutos jurídicos dedicados ao Direito Previdenciário, como o IBDP e o IEPREV é reflexo direto da força e da competência das mulheres na área. No âmbito nacional, destaca-se as sucessivas atuações de advogadas na diretoria do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), atualmente presidida pela advogada Gisele Lemos Kravchychyn.

Segundo dados do Relatório da Comissão Nacional da Mulher Advogada da (OAB, 2023b), o número de mulheres ocupando cargos de coordenação e presidência de comissões previdenciárias dobrou na última década, evidenciando uma tendência de empoderamento e reconhecimento institucional. Além da representatividade, outro campo em que as mulheres têm rompido barreiras é o da produção acadêmica e científica. Se antes a doutrina previdenciária era quase exclusivamente masculina, hoje nomes femininos começam a figurar com destaque em livros, artigos e pareceres técnicos.

Já são vários os nomes em destaque que têm liderado publicações especializadas, ministrando cursos e participado como palestrantes em eventos nacionais e internacionais neste universo, alguns de grande relevância técnica e cientifica, como o da juíza Maria Helena Carreira Alvim Ribeiro, e o das advogadas previdenciárias, Adriane Bramante de Castro Ladenthin, Melissa Folman. As produções literárias produzidas, por estas e outras mulheres não apenas legitima a presença feminina nos espaços acadêmicos, mas também promove a difusão de uma visão mais humanizada e inclusiva do Direito Previdenciário.

Muitas advogadas previdenciaristas também têm atuado como advogadas de causa, indo além da atuação processual individualizada e ingressando em estratégias coletivas de defesa de direitos sociais. Exemplo disso é a participação ativa de mulheres advogadas nas discussões sobre a constitucionalidade de dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, que trouxe profundas alterações no sistema previdenciário brasileiro.

Essa incidência política também se manifesta na atuação junto a entidades como a Defensoria Pública da União (DPU), Conselhos de Direitos Humanos e órgãos legislativos, onde advogadas têm contribuído com pareceres, audiências públicas e elaboração de projetos de lei com foco na proteção previdenciária de grupos vulneráveis. A atuação estratégica dessas profissionais reforça a ideia de que a advocacia previdenciária feminina não é apenas reativa, ela é propositiva, construtiva e orientada pela busca da justiça social.

O fortalecimento da advocacia previdenciária feminina também tem sido possível graças à criação de redes de apoio entre mulheres advogadas, que promovem cursos, grupos de estudo e espaços seguros para compartilhamento de experiências. A exemplos disso são, "Elas na Advocacia" (OAB-SP, 2022), que apresenta um panorama das redes de colaboração e mentoria entre advogadas, destacando iniciativas formadas para trocar experiência, apoiar na gestão de casos e aumentar a representatividade feminina na advocacia. A obra foi idealizada por Patrícia Guimarães e reúne depoimentos e estudos sobre a importância dessas redes de apoio.

Outro exemplo é a utilização das ferramentas interativas, como grupos de WhatsApp, telegram e fóruns online, onde advogadas trocam informações, jurisprudência, estratégias processuais e, principal-

mente, apoio emocional diante dos desafios cotidianos da profissão, como o promovido pela Comissão de Direito Previdenciário da OAB-PR, representando realidades concretas de solidariedade profissional entre advogadas previdenciaristas, ampliando trocas técnicas e estratégias em formato colaborativo (OAB-PR, 2025). Esses espaços funcionam como verdadeiros "laboratórios de resistência", nos quais se constrói uma advocacia mais solidária, colaborativa e eficaz.

O protagonismo feminino na advocacia previdenciária é, portanto, muito mais do que um fenômeno quantitativo é uma transformação qualitativa do próprio Direito Previdenciário brasileiro. As advogadas previdenciaristas têm deixado sua marca não apenas nos processos e sentenças, mas na forma como o direito social é compreendido, aplicado e ampliado.

Ao ocupar espaços de liderança, ao produzir conhecimento e ao construir redes de solidariedade, essas mulheres têm se afirmado como verdadeiras agentes de justiça social. Balera (2002), nos ensina que os direitos sociais representam a expressão mais viva da dignidade humana em movimento. E é exatamente esse movimento que a advocacia previdenciária feminina protagoniza no Brasil de hoje.

Logo, concluímos este estudo com as palavras assertivas do sábio professor Balera (2002), de que os direitos sociais só alcançam sua plenitude quando vivenciados na prática e são estas mulheres advogadas previdenciaristas, com o seu olhar empático e humanizado, que estão, cotidianamente, redesenhando os contornos da justiça social no Brasil.

6 Considerações finais

O caminho percorrido neste estudo evidenciou que a advocacia previdenciária tradicionalmente concebida como um campo técnico e jurídico restrito, tem sido profundamente ressignificada pela atuação feminina. A análise do perfil da advocacia previdenciária no Brasil revelou não apenas a crescente feminização da profissão, mas, sobretudo, o protagonismo das mulheres na efetivação de direitos sociais.

A abordagem interseccional revelou como gênero e classe não apenas coexistem, mas se entrelaçam de forma indissociável na vivência destas advogadas. Suas trajetórias, marcadas por escuta sensível, empatia jurídica e engajamento comunitário, mostram que sua atuação vai além da técnica. É na prática insurgente que a advocacia é transformada em instrumento vivo de justiça social, capaz de romper com a rigidez formalista do direito, alcançando aqueles que mais necessitam.

A empatia, longe de ser um traço subjetivo, desponta como método jurídico e ferramenta de efetivação de direitos. Por sua vez, a produção doutrinária, a liderança institucional e a atuação em redes solidárias evidenciam que a advocacia previdenciária feminina vai além da estatística, ela representa uma mudança de paradigma.

Portanto, é nesse contexto que se revela a verdadeira força dessa advocacia, pois a prática humanizadora das advogadas previdenciaristas é responsável por avanços jurisprudenciais, fortalecimento das garantias processuais e ampliação do acesso à justiça para grupos socialmente vulneráveis, confrontando a lógica tecnocrática e insensível que frequentemente rege o sistema de justiça, instaurando, em seu lugar, uma advocacia que enxerga a dignidade humana não como enfeite discursivo, mas como fundamento prático, vivo e orientador de cada ação jurídica.

Neste novo horizonte, a advocacia previdenciária feminina não apenas ocupa espaço, mas redefine os contornos da justiça social brasileira. É com a atuação do dia a dia que o direito deixa de ser promessa abstrata para se converter em presença viva e transformadora. Onde há ausência de garantias, essas mulheres constroem caminhos, onde há invisibilidade, erguem narrativas, onde há dor, semeiam dignidade.

É com coragem, sensibilidade e sobretudo técnica é que elas fazem do exercício da advocacia um verdadeiro gesto civilizatório e da dignidade humana, uma prática em permanente movimento.

Referências

ADVOGADA prestou serviço gratuito e garantiu direito à segurança a comunidade em AP; ganhou o Prêmio Direitos Humanos. **CNN Brasil**, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/advogada-prestou-servico-gratuito-e-garantiu-direitoa-seguranca-a-comunidade-em-ap-ganhou-o-premio-direitos-humanos/. Acesso em: 5 ago. 2025.

ALMEIDA, Isabela Bruno de; VOLPATO, Francieli Puntel Raminelli; VIEIRA, José Ricardo Sabino. Mulheres na advocacia: o machismo estrutural em paralelo à ascensão profissional. **Revista TST**, Porto Alegre, v. 89, n. 2, p. 192-210, abr./jun. 2023.

BALERA, Wagner. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BALERA, Wagner. **A dignidade da pessoa humana sob a perspectiva do trabalho e da educação**. Fortaleza: Curso DH, 2019.

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 449-469, ago. 2014.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial**: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. Curitiba: Juruá, 2013.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOCK, M. E. **Mulheres na advocacia**: desafios e conquistas. São Paulo: Atlas, 2021.

BONELLI, Maria da Glória *et al*. Profissionalismo por gênero em escritórios paulistas de advocacia. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 265-290, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (6. Região). **Aposentadoria rural reconhecida com perspectiva de gênero**. Julgamento 14.05.2025. Disponível em: https://portal.trf6.jus.br/comperspectiva-de-genero-trf6-garante-aposentadoria-a-mae-lavradora. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRUSCHINI, Maria Cristina. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não remunerado*? In:* ARAÚJO, Clara; PICANÇO, Felícia; SCALON, Celi (org.). **Novas conciliações e antigas tensões?** gênero, família e trabalho em perspectiva comparada. Bauru: EDUSC, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel INSS**: Justiça em Números, 2024. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br. Acesso em: 29 jun. 2025.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para a Conferência Mundial de Direitos Humanos**. [*S. l.*]: ONU, 2002.

ESCOLA BRASILEIRA DE DIREITOS DAS MULHERES (EBDM). **Advocacia prática**

para defesa dos direitos das mulheres. 2021. eBook colaborativo de conclusão do Curso Lei Maria da Penha e Alterações Legislativas promovido pela EBDM em 2021. Disponível em: https://www.escolaebdm.com/. Acesso em: 11 ago.2025.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, p. 7-20, 2002.

FRASER, Nancy. **Redistribuição ou reconhecimento?** uma crítica da justiça na era da globalização. Rio de Janeiro: Boitempo, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP). **Relatório Anual de Atividades**. Curitiba: IBDP, 2024.

MEDEIROS, Ana Eloíse Avelino; OLIVEIRA, Luana Tayrene de. **O protagonismo da advocacia feminina no âmbito das relações de trabalho e seus desafios na sociedade atual**. Natal: Universidade Potiguar, 2022.

NICOLETTI, Daiana Alessi; RAMOS, Wanessa Assunção. A ausência de efetividade de direitos constitucionais: representatividade feminina nos espaços de poder no Brasil. *In:* VEIGA, Fábio da Silva; GONÇALVES, Rubén Miranda. **Análise crítica do direito público ibero-americano**. Porto: Universidade Lusófona do Porto, 2020.

OLIVEIRA, Claudia Sobreiro de *et al.* (org.). **Elas na Advocacia**. Porto Alegre: OAB/RS, 2020.

OLIVEIRA, Taiana de. **Entre as dimensões do afeto e dos direitos sociais**: as múltiplas formas do primeiro-damismo brasileiro e suas conexões com as políticas de assistência social (1995-2020). Criciúma: UNESC, 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). (Seção Paraná). **Comissão de Direito Previdenciário**. Grupo de WhatsApp exclusivo para advogadas previdenciaristas. Publicado via perfil Instagram da Comissão, 2025. Disponível em: [link bloqueado pela rede]. Acesso em: 29 jun. 2025.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). (Seção São Paulo). **Elas na Advocacia**. São Paulo: OAB-SP, 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Censo Nacional da Advocacia**. Brasília: OAB Nacional, 2023a.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Relatório Nacional da Mulher Advogada**. Brasília: OAB Nacional, 2023b.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMONETTI, José Alberto; HORN, Rafael de Assis; SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Perfil adv**: 1º estudo demográfico da advocacia brasileira. Brasília; Rio de Janeiro: OAB Nacional; FGV Justiça, 2024. Disponível em: https://s.oab.org.br/arquivos/2024/04/68f66ec31485-42c9-809d-02b938b88f96.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

Da vigência à efetividade: o papel da advocacia previdenciária na concretização dos direitos previdenciários – homenagem ao professor Wagner Balera

Ester Moreno de Miranda Vieira
Roberta Soares da Silva

Sumário

Introdução. 1. Noção de ordenamento e sistema jurídico; 1.1. As categorias jurídicas: validade, vigência, eficácia e efetividade; 1.2. Norma jurídica e regra matriz de incidência; 2. A validade das normas previdenciárias e sua relação com a regra da contrapartida; 2.1. A vigência das normas previdenciárias e o regime jurídico; 2.2. A eficácia e a efetividade das normas de direito previdenciário. 2.3. Obstáculos administrativos que afetam a eficácia e a efetividade das normas previdenciárias. 3. A Advocacia Previdenciária como Vetor de Efetividade. 3.1. O papel e a importância de Wagner Balera no direito previdenciário. 4. Considerações finais. Referências.

Resumo

O presente estudo analisa a relação entre as categorias jurídicas de validade, vigência, eficácia e efetividade das normas, aplicadas ao Direito Previdenciário, com especial enfoque ao princípio da contrapartida e ao papel da advocacia previdenciária. Inicialmente, são apresentadas as bases teóricas do ordenamento e do sistema jurídico, destacando a teoria da norma jurídica e a regra matriz de incidência. Na sequência, examina-se a validade das normas previdenciárias à luz da regra da contrapartida, considerada não apenas como limitação constitucional ao poder estatal, mas como verdadeiro princípio estruturante do sistema de seguridade social. O trabalho também aborda a repercussão da vigência das normas no regime jurídico previdenciário, especialmente quanto à complexidade decorrente do princípio tempus regit actum. Problematiza-se a eficácia e a efetividade das normas diante de obstáculos administrativos que comprometem a concretização dos direitos sociais, gerando insegurança e desigualdade na proteção previdenciária. Nesse contexto, destaca-se a advocacia previdenciária como vetor essencial da eficácia e da efetividade, seja na esfera administrativa, seja no âmbito judicial, na defesa do acesso às prestações da seguridade social. Por fim, o artigo presta homenagem ao professor Wagner Balera, cuja trajetória acadêmica foi fundamental para o desenvolvimento científico e humanista do Direito Previdenciário no Brasil.

Palavras-chave: Advocacia Previdenciária. Categorias Jurídicas. Direito Previdenciário. Princípio da Contrapartida. Ordenamento Jurídico e Sistema.

1 Introdução

A efetividade do Direito Previdenciário constitui um dos maiores desafios contemporâneos da ordem jurídica brasileira. A Constituição Federal de 1988 consagrou a seguridade social como um sistema

de proteção destinado a assegurar justiça e bem-estar, mas o descompasso entre norma e a realidade concreta ainda se mostra significativa. Para compreender esse descompasso, torna-se imprescindível examinar as categorias jurídicas de validade, vigência, eficácia e efetividade das normas, analisando de que modo influenciam a implementação dos direitos previdenciários.

O estudo parte da noção de ordenamento e sistema jurídico, reconhecendo que a positivação do direito e seu caráter dinâmico, revê o conceito de norma jurídica e a importância da regra matriz de incidência. Em seguida, aprofunda-se na análise da regra da contrapartida, vista tanto como limitação formal quanto como princípio estruturante da seguridade social, essencial à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, tendo o professor Wagner Balera como o grande precursor no estudo desse tema.

A pesquisa ainda destaca os reflexos da vigência das normas previdenciárias, considerando a complexidade do regime jurídico e a incidência do princípio tempus regit actum, bem como os inúmeros obstáculos administrativos que comprometem a eficácia e a efetividade do sistema protetivo. Nesse cenário, a advocacia previdenciária revela-se um vetor indispensável de concretização dos direitos sociais, ao atuar como mediadora entre a norma jurídica e a realidade vivenciada pelos segurados.

Por fim, o artigo presta justa homenagem ao professor Wagner Balera, referência maior na construção teórica e prática do Direito Previdenciário, cuja contribuição acadêmica e humanista foi determinante para o fortalecimento desse ramo jurídico no Brasil.

2 Noções de ordenamento e sistema jurídico

Como ressalta Ferraz Júnior (2011) a noção de ordenamento jurídico é complexa, indicando a existência de diversas teorias, levando em consideração que o ordenamento não é um simples conjunto de normas, mas um conjunto de elementos normativos (normas) e não normativos: a estrutura, isto é, um conjunto de regras que determinam as relações entre os elementos.

As formas como esses elementos se estruturam, ou seja, como se relacionam entre si, dão origem a diversas teorias, com destaque para a Teoria Pura do Direito de Kelsen (2009) e a Teoria Tridimensional do Direito de Reale (2012), teses que adotam uma concepção de ordenamento como sistema dinâmico (Ferraz Júnior; 2011).

Com o surgimento do Estado moderno e a concepção de soberania, ou seja, o Estado como poder-força, surge também o "poder disciplinar", de maneira que o direito de soberania passou a incluir o direito de sistematização centralizada das normas de exercício do poder de gestão.

Essa nova concepção do Estado cria o "fenômeno da positivação" e a institucionalização da mutabilidade do direito, como também gera a necessidade de organização e estruturação das normas, pois o direito deixa de assentar sobre a natureza, o costume, a razão.

Ferraz Júnior (2011, p. 149) explica que:

> A positivação significou, assim, a contingência de todo e qualquer direito que não é apenas posto por decisão, mas também vale por decisão. Isto é, com a positivação, criou-se a possibilidade de uma manipulação das estruturas contraditórias do direito, sem que a contradição afetasse a função normativa: hoje, por exemplo, a rescisão imotivada de contrato de locação é permitida, amanhã passa a ser proibida, depois volta a ser permitida, sendo tudo permanentemente reconhecido como direito, não incomodando a esse reconhecimento sua mutabilidade. A positivação, desse modo, assegura uma enorme disponibilidade de conteúdos ao direito: tudo é possível de ser normado, bem como enorme disponibilidade

de endereçados, pois o direito não depende mais do *status*, do saber, do sentir de cada um, embora, ao mesmo tempo, continue sendo aceito por todo e cada um.

Para fazer frente a essa mudança, o pensamento dogmático cria conceitos estáticos, como as grandes dicotomias: direito público, direito privado, objetivo, subjetivo, positivo e natural, porém para conceber o sistema na sua forma dinâmica surge o conceito de validade (Ferraz Júnior, 2011).

A compreensão do direito enquanto sistema é impossível sem organização dessas categorias e, nesse sentido, Ferraz Júnior (2011) explica que a questão da validade jurídica das normas e do ordenamento é uma questão aberta (zetética), porém do ângulo dogmático é uma questão fechada.

A Teoria do Ordenamento jurídico como proposto por Bobbio (2014) enfrenta diversos aspectos, como a questão do dogma da completude, das fontes das normas, das lacunas, a hierarquia entre as normas e as soluções para antinomias, cujos critérios passam pelas categorias de validade, vigência e eficácia.

2.1 As categorias jurídicas: validade, vigência, eficácia e efetividade

No sentido amplo, a questão da validade é saber quando uma norma é reconhecida como válida para o ordenamento, a partir de que momento, quando deixa de valer, quais os efeitos que produz e quando e até quando os produz (Ferraz Júnior, 2011).

Para Reale (2012), a validade é um complexo com aspectos de vigência, eficácia e fundamento, por isso relaciona a validade ética como fundamento axiológico, a validade formal como vigência (sentido amplo) e validade fática, como eficácia.

No sentido estrito, a validade exige a presença dos seguintes requisitos, como ensina Diniz (2019, p. 418):

> 1º) elaboração por órgão competente, que é legítimo para ter sido constituído para tal fim;
>
> 2º) competência ratione materiae do órgão, isto é, a matéria objeto da norma deve estar contida na competência do órgão; e
>
> 3º) observância dos processos ou procedimentos em lei para sua produção.

Para Carvalho (2008b), validade se confunde com a própria existência da norma jurídica, assim, ao afirmar que uma norma existe, implica em reconhecer sua validade, em face de um determinado sistema, realçando que as normas não têm valência própria, não se pode dizer que são falsas ou verdadeiras, mas serão sempre válidas ou inválidas.

Viger é ter força para disciplinar, para reger, cumprindo as normas seus objetivos finais. A vigência é propriedade das regras jurídicas que estão prontas para propagar efeitos, tão logo aconteçam, no mundo fático, os eventos que elas descrevem.

Sob o ângulo dogmático, Ferraz Júnior (2011, p. 171) afirma:

> 1. validade é uma qualidade da norma que designa sua pertinência ao ordenamento, por terem sido obedecidas as condições formais e materiais de sua produção e consequente integração no sistema;
>
> 2. vigência é uma qualidade da norma que diz respeito ao tempo de validade, ao período que vai do momento em que ela entra em vigor (passa a ter força vinculante) até o momento em que é revogada, ou em que se esgota o prazo prescrito para sua duração.
>
> 3. eficácia é uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância,

> espontânea ou imposta, ou para satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnico).

Para Vieira (2024), ao estruturar o sistema jurídico em termos de modelos jurídicos, a validade é chave de ingresso da norma no sistema (relação de pertinência), a vigência, o prazo de permanência da norma no sistema, enquanto a eficácia se relaciona com a produção dos efeitos de forma espontânea ou imposta.

A eficácia social ou a efetividade diz respeito à produção das consequências desejadas pelo elaborador das normas. Por efetividade dos Direitos Previdenciários, como ensina Balera (2016), deve-se entender a eficácia social das normas, ou seja, a concretização dos objetivos da Seguridade Social: o bem-estar e a justiça social, que por sua vez se relacionam com a redução das desigualdades socioeconômicas.

Portanto, o operador do direito precisa verificar a validade, a vigência, a eficácia e a efetividade da norma em relação ao sistema jurídico dentro de um determinado tempo e espaço, para isso precisa buscar no ordenamento diversos enunciados que vão compor a norma.

Para tornar essa tarefa organizada e logicamente estruturada, desenvolveu-se a Teoria da Norma e a chamada regra matriz de incidência, que tem como principais expoentes Geraldo Ataliba, Alfredo Agusto Becker, Lourival Vilanova e Paulo de Barros Carvalho como se verá a seguir.

2.2 Norma jurídica e regra matriz de incidência

As normas jurídicas são construídas a partir do agrupamento de enunciados prescritivos, que por sua vez, não têm em si as mesmas significações. Os enunciados precisam ser agrupados para produzir a norma jurídica, eles são partes da norma e precisam ser unidos pelo intérprete para formarem a norma completa (Carvalho, 2008c).

Os enunciados ingressam ora como hipótese, ora como consequente da norma, como elementos da hipótese e elementos do consequente, porém esse agrupamento dos enunciados não é automático, decorre da construção da norma pelo intérprete. É por isso que um artigo isolado não pode ser chamado de norma, não contém os elementos mínimos para aferição do dever ser. É preciso conjugá-lo com outros artigos e, às vezes, até com outras leis para compor a norma completa.

Toda norma, portanto, contém uma hipótese e um comando, que é obrigatório apenas quando associado à hipótese (Ataliba, 2005). A hipótese trará a previsão de um fato jurídico e, consequentemente, por sua vez, prescreverá a relação jurídica que se vai instaurar, ou seja, a hipótese faz alusão a um fato e a consequência prescreve os efeitos jurídicos (Carvalho, 2008a).

A norma jurídica é uma estrutura lógico sintática de significação e, segundo Carvalho (2008c), se a proposição hipótese é descritora de um fato de possível ocorrência no contexto social, a proposição tese funcionará como prescritora de condutas intersubjetivas, afirmando ainda que: "na verdade, o prescritor da norma é, invariavelmente, uma proposição relacional, enlaçando dois ou mais sujeitos de direito em torno de uma conduta regulada como proibida, permitida ou obrigatória" (Carvalho, 2008c, p. 30).

As ordenações jurídico-normativas estabelecem caminhos próprios para a construção, com regras de coordenação e subordinação. Todas as normas do sistema convergem para um único ponto – a norma fundamental –, que dá fundamento de validade à Constituição Positivada.

A construção da regra matriz de incidência deverá observar a diretriz da estrita legalidade, isto é, deverá ser preenchida pelas significações do Direito Positivo, porém só poderão ser utilizados os enunciados produzidos por lei – em qualquer um dos aspectos da regra matriz.

Sintetizando a Regra Matriz de Incidência, Carvalho (2008a, p. 374) afirma que:

> O dever-ser que une a hipótese e a consequência, na arquitetura lógica da norma jurídica, recebe o nome de conectivo deôntico ou operador deôntico, ou ainda, dever-ser interproposicional, porque vem entre a proposição hipótese e a proposição consequente. Sua ação é fulminante e inapelável. Realizando-se o fato previsto no suposto, instaura-se a consequência, de modo automático e infalível (Becker), mesmo que as pessoas cuja conduta foi regulada propositadamente não a observem.

Como explica Matsushita (2016), a regra matriz de incidência é a construção da norma jurídica geral e abstrata e sua estrutura obedece aos critérios. Na hipótese de incidência, encontram-se três critérios identificadores do fato: a) critério material; b) critério temporal e c) critério espacial. No consequente temos (o prescritor) o critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e o critério quantitativo, que se identifica com o objeto da conduta.

O aspecto mais complexo da hipótese de incidência é o critério material, que segundo Ataliba (2008, p. 106):

> Contém a designação de todos os dados de ordem objetiva, configuradores do arquétipo em que ela h.i. consiste; é a própria consistência material do fato ou estado de fato descrito pela h.i.; é a descrição dos dados substanciais que servem de suporte à h.i.

Para Carvalho (2008a), no critério material, há referência de um comportamento de pessoas físicas ou jurídicas, condicionado por circunstâncias de espaço e tempo. É indevida a alusão ao critério material, como a descrição objetiva do fato.

Existem normas primárias e normas secundárias: a norma primária prescreve um dever – descumprido esse dever, a norma secundária prescreve uma providência sancionatória, como explica Vilanova (2005, p. 105):

> Seguimos a teoria da estrutura dual da norma jurídica: consta de duas partes, que se denominam norma primária e norma secundária. Naquela, estatuem-se as relações deônticas direito/deveres como consequência da verificação de pressupostos, fixados na proposição descritiva de situações fácticas ou situações já juridicamente qualificadas; nesta, preceituam-se as consequências sancionadoras, no pressuposto do não-cumprimento do estatuído na norma determinante da conduta juridicamente devida.

Assim, não existe norma sem sanção, mas enunciados prescritivos sem normas sancionatórias.

Da análise do ordenamento e da estrutura normativa, percebe-se que a validade e a vigência estão relacionadas com os antecedentes normativos, enquanto a eficácia e a efetividade com o consequente da hipótese de incidência da norma.

Levando em consideração os objetivos do presente estudo, far-se-á um recorte metodológico com vistas a analisar alguns aspectos da validade, vigência, eficácia e efetividade das normas previdenciárias.

3 A VALIDADE DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS E SUA RELAÇÃO COM A REGRA DA CONTRAPARTIDA

Como já destacado anteriormente, a validade exige os requisitos relativos (i) à elaboração por órgão competente, (ii) à competência em razão da matéria; e (iii) à observância dos processos ou procedimentos em lei para sua produção.

No tocante às normas de direito previdenciário, a ausência de fonte de custeio total implica na invalidade de uma norma que crie, aumente ou estenda benefício ou serviço da seguridade social, em conformidade, o § 5º do art. 195 CF/88 é a denominada "regra da contrapartida".

Para Balera (2016), a regra da contrapartida é essencial ao funcionamento da seguridade social, baseada na ideia de equilíbrio financeiro e atuarial, poderia estar bem situada no catálogo dos princípios.

Nesse sentido, Silva (2023) defende exatamente a classificação da regra como verdadeiro princípio.

E pontua a contratura entre o dado da contrapartida como princípio e não como regra, subsome-se que os princípios são normas de grande relevância que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível das possibilidades fáticas existentes. Já, as regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade. As regras são normas em sentido estrito, destinadas a propiciar concreção eficacial aos princípios, objetivos e direitos fundamentais (Silva, 2023).

Os princípios requererem uma visão ética constitucionalista, em oposição ao fragmentário legalismo estrito. Os princípios determinam e pressupõem coerência. São indetermináveis, em certa medida, mas determináveis. Ou seja, os princípios não são razões de afastamento como ocorre com a regras – o tudo ou nada, mas de complementariedade e têm relevância substancial (são o oxigênio) para o ordenamento jurídico (organismo sistêmico).

Sem embargo, os princípios conferem e asseguram complexidade ao sistema, já as regras conferem e asseguram efetividade ao sistema.

Silva (2023) aduz que o princípio da contrapartida atua de forma clara, como alicerce de validade de todo arcabouço do Sistema de Seguridade Social, posto que todas as prestações (previdência, assistência e saúde) apenas devem ser instituídas pelo legislador ordinário (verdadeira limitação constitucional ao poder de tributar e de instituir prestações), com a devida e respectiva previsão da fonte de custeio total. Do mesmo modo, a instituição das fontes de custeio encontra-se vinculada à criação das prestações da Seguridade Social, sob pena de nulidade, ab initio, por ausência de fundamento de validade (a regra que institui a prestação sem a correspondente fonte de custeio total, ou aquela que institui o custeio sem as correspondentes prestações).

O princípio da contrapartida impõe regras de conduta ao legislador, de modo que garanta a sua função social: o equilíbrio financeiro e atuarial do esquema protetivo que nele se encontra concebido, a fim de assegurar o princípio fundamental da dignidade humana, sendo a previdência, assistência social e saúde (Silva, 2023).

Desse modo, o cognome de "regra da contrapartida", atribuído pelo professor Wagner Balera, não contradiz a proposta de tese apresentada pela professora Roberta Silva como "princípio da contrapartida".

Os princípios são regras. E esse pensamento se fundamenta na proposta de Grau (2013), que, ao distinguir texto normativo, norma jurídica e princípios, argumenta:

> Operando a distinção entre texto normativo e norma jurídica e verificando que as normas jurídicas são produzidas, pelo intérprete, a partir dos textos normativos e da realidade, teremos que os textos normativos são regras das quais os princípios configuram espécie. O intérprete, tomando-as em conjunto com a realidade transforma-as em normas. E aconselha: "Peço ao leitor que considere de ora em diante, na leitura que venho sustentando e do que adiante afirmarei, que me refiro aos princípios, neste meu texto, sempre, como regras, *espécie de regra*. O que caracteriza os princípios como espécie de regas é (i) o seu grau de generalidade – isto é, seu caráter mais amplo e largo de generalidade – e (ii) certa proximidade aos valores tidos como inspiradores do direito positivo. Ainda assim, contudo, os princípios são regras de direito. Essa maior proximidade aos valores não lhes retira o caráter de regra (Grau, 2013, p. 113).

Desse modo, como classifica Silva (2023), o princípio da contrapartida/regra da contrapartida é, portanto, o pressuposto lógico de todo o sistema protetivo da Seguridade Social. É uma regra de complementariedade ao sistema protetivo da Seguridade Social, uma vez que atua como guide, vetor, diretriz e elemento estruturante do planejamento constitucional para a Seguridade Social. Dirige a atividade do legislador ordinário, do administrador público, do magistrado e do intérprete.

Concluindo, o princípio da contrapartida, com assinala Silva (2023), é um texto normativo com grau de generalidade; e um pressuposto (uma verdade) a ser observado pelo legislador ordinário, administrador ou intérprete, que se encontram dentro do ordenamento, em uma ordem positivada de modo expresso, latente. E a finalidade é garantir o fundamento de validade de todo o Sistema de Seguridade Social, ou seja, o efetivo equilíbrio econômico e financeiro do sistema de proteção social. A lógica jurídica (Grau, 2013), para alguns doutrinadores – é a escolha entre várias possibilidades entre proposições corretas.

O princípio da contrapartida consagrado no ordenamento jurídico pátrio constitucional é um verdadeiro axioma e, portanto, um pressuposto lógico do esquema protetivo da Seguridade Social, o qual dirige a atividade do legislador, do administrador público, do magistrado e do intérprete. É um princípio/regra vinculante – uma premissa inafastável do sistema de proteção social.

A não observância desse princípio é conduta (normativa) desviante por parte do legislador, do administrador público, do magistrado e do intérprete, que promove a ineficácia legislativa, e não ineficiência da legalidade, pois o princípio denota garantia, e não excesso; tem como função social o equilíbrio financeiro e atuarial; tem uma direção social fundante – a ordem social –, o primado do trabalho e a justiça social, princípios correlacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O fim do princípio da contrapartida é o garante de todo o esquema protetivo, que visa assegurar a concreção eficacial dos direitos sociais – o bem-estar e a justiça social, posto que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

3.1 A vigência das normas previdenciárias e o regime jurídico

Como explica Vieira (2024), o direito previdenciário brasileiro tornou-se extremamente complexo, em função do chamado regime jurídico e o princípio tempus regit actum, que tem relação direta com a vigência e o aspecto temporal da norma.

A complexidade decorre do fato de que, no direito previdenciário, a formação do direito adquirido depende do regime jurídico vigente no momento da implementação dos requisitos mínimos para a concessão do benefício, mas fatos ocorridos sob a vigência dos regimes jurídicos anteriores afeta a forma como são implementados os requisitos necessários à concessão do benefício, de outra parte o STF já reconheceu em inúmeros julgados que não existe direito adquirido ao regime jurídico.

> Por isso a análise do direito do segurado é complexa, o direito está sempre em formação, pois além da incidência de normas de regimes jurídicos anteriores, também se aplicam as normas vigentes, porém havendo alteração do regime jurídico, e não se completando os requisitos mínimos, o direito do segurado se submete às novas regras ou às regras de transição, se houver (Vieira, 2024, p. 132).

Com isso, percebe-se como a questão da vigência afeta o direito previdenciário de forma contundente, que em parte justifica a frustação dos segurados e seus dependentes com os valores dos benefícios concedidos, gerando milhares de ações judiciais discutindo a incidência de normas de cálculos mais benéficas aos beneficiários.

3.2 Eficácia e efetividade das normas de direito previdenciário

As normas de direito previdenciário devem concretizar os objetivos da Seguridade Social, de justiça e bem-estar social, assegurando os direitos relativos à previdência como previsto no caput do artigo 194 da CF/88, ou seja, garantir o acesso às prestações previdenciárias aos segurados e seus dependentes na forma da lei.

Evidentemente que assegurar direitos também abrange exigir o cumprimento dos deveres, tanto por parte dos filiados aos RGPS como também de todos os entes jurídicos responsáveis pela arrecadação e fiscalização das contribuições sociais, a gestão dos recursos, a gestão de concessão e manutenção de benefícios, atribuições que envolvem pessoas jurídicas de direito público, como Receita Federal do Brasil, Instituto Nacional do Seguro Social e Conselho de Recursos da Previdência Social.

Ao negar indevidamente uma prestação previdenciária, o INSS nega a eficácia da norma previdenciária que prevê aquela prestação para o segurado, fazendo surgir o direito subjetivo do segurado de ingressar com uma ação judicial.

Ao negar a eficácia das normas de direito previdenciário, tem-se como consequência o aumento da desigualdade, injustiça e mal-estar social, aumento da exposição dos segurados aos riscos sociais sem a devida proteção.

Como ensina Horvath Júnior (2024), a policrise revela a existência de crises que estão interligadas e que demandam a construção de uma solução compartilhada.

A policrise é caracterizada pela multiplicidade de desafios (Horvath Júnior, 2024), destacando-se a crise econômica, crise sanitária, crise demográfica, passando ainda pela crise das famílias em um ambiente social marcado pela globalização, capitalismo, desemprego e a revolução tecnológica, a chamada revolução 4.0., afetando os sistemas de proteção, em especial o sistema de seguridade, ou seja, a saúde, a assistência e a previdência social.

Um benefício incorretamente negado afeta o segurado e sua família, lembrando que atualmente os problemas administrativos relacionados à gestão e à manutenção dos benefícios previdenciários atingem atualmente milhares de segurados. Essa situação afeta a eficácia e a efetividade das normas previdenciárias.

3.3 Obstáculos administrativos que afetam a eficácia e a efetividade das normas previdenciárias

A crise demográfica experimentada pelo Brasil nas últimas décadas elevou consideravelmente o número de requerimentos de benefícios programados, as chamadas aposentadoria por idade e por tempo de contribuição.

A crise sanitária também elevou o número de requerimentos de benefícios por incapacidade, e atualmente existe uma fila "virtual" de milhares de segurados aguardando a realização de perícia médica.

A alternativa do Atestmed, criado como instrumento de perícia documental nos termos da Lei 14.441/2022 (Brasil, 2022) com prazo de concessão de até 180 dias foi reduzido para apenas 30 dias pela MP 1.303, de 2025 (Brasil, 2025b), embora a exposição de motivos[1] da MP fale em aperfeiçoamento,

1 [...] 30. Esta Medida Provisória também traz medidas relevantes pelo lado da despesa primária. O art. 66 fixa na legislação o limite máximo de 30 (trinta) dias para o auxílio doença, quando o benefício for concedido sem exame médico pericial. Tal aperfeiçoamento vai no sentido de equilibrar a relação entre celeridade e zelo na concessão do auxílio doença, priorizando o acesso a quem realmente precisa (Brasil, 2025b, p. 3).

tudo indica que o Atestmed acabou elevando o número de concessões de benefícios por incapacidade temporária.

Com o retorno da perícia médica presencial, a fila de espera deve aumentar, tendo em vista que a estrutura do INSS conta com um número reduzido[2] de peritos, recentemente foi expedido um edital para contratação de mais 250 médicos (INSS, 2024), cuja conclusão deve demorar vários meses diante do número de vagas oferecidas.

Em 2019, foi instituído o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade por meio da Lei 13.846/2019 (Brasil, 2019), convocando milhares de beneficiários para a realização de perícias de confirmação de benefícios por incapacidade concedidos, com remuneração "bônus", ou seja, as perícias de revisão são mais bem remuneradas do que as perícias de concessão inicial, que não pagam bônus.

A plataforma digital conhecida "Meu INSS" sofre ataques cibernéticos de grande potencial, levando a suspensão dos serviços on-line, não só para os operadores externos como também para os servidores do INSS, que simplesmente dependem do sistema para trabalhar.

A implantação do sistema de "robôs" gerou milhares de indeferimentos instantâneos, pois uma grande parte dos segurados e dependentes, em especial, os mais idosos, não estão habilitados para utilizar a plataforma digital que exige digitalização de documentos, anexação de formulários específicos, declarações e comprovação de identidade do segurado em conformidade com o cadastro da Receita Federal do Brasil.

Em 2024, foi aprovada a Lei 15.077/2024 (Brasil, 2024a), que exige o cadastro biométrico como meio de confirmar a identidade do beneficiário da assistência social e, em 2025, o Decreto 12.561/2025 (Brasil, 2025a), ao regulamentar o art. 1º da Lei nº 15.077, passou a exigir o cadastro biométrico obrigatório para concessão, manutenção e renovação de benefícios da seguridade social de competência da União.

Esses são alguns exemplos de uma infinidade de obstáculos administrativos que afetam a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, ou seja, afetam a eficácia e a efetividade das normas previdenciárias.

Um complexo sistema de anotações no extrato previdenciário dos segurados, o chamado Cadastro Nacional de Informações Sociais, vinculado ao sistema da Receita Federal do Brasil, permite que o INSS exclua da base de cálculo dos benefícios vários salários-de-contribuição, reduzindo o valor do benefício.

Esses são apenas alguns exemplos dos obstáculos enfrentados pelos segurados e que tornam a advocacia previdenciária, voltada para o segurado e seus dependentes indispensável para o exercício pleno da cidadania, situação que ganha força principalmente após a primeira década de vigência da CF/88 e a regulamentação dos direitos a saúde, previdência e assistência social.

4 A Advocacia Previdenciária como Vetor da eficácia e da efetividade

Nesse cenário de crise com aumento da demanda por prestações previdenciárias, aliada ao gigantesco número de indeferimento de benefícios e concessão de valores abaixo do devido, fez emergir uma grande demanda de ações judiciais contra o INSS.

2 Em 2024, o INSS fez uma solicitação para 1.574 vagas para perito médico federal (Brasil, 2024b).

Esse movimento teve como marco a criação do Juizado Especial Federal de São Paulo, no ano 2002, e foi regulamentado pelas Leis 9.099/95 e 10.259/2001, permitindo o acesso à primeira instância sem necessidade de constituir advogado para as chamadas causas de menor complexidade, porém com grave limitação em função da competência absoluta, em decorrência do valor da causa, limitado a sessenta (60) salários-mínimos[3].

No ano de 2003, por força do prazo decadencial de 5 anos, criado pela Lei 9.711/1998, houve uma explosão de ações revisionais no Juizado Especial Federal de São Paulo, levando à edição da MP 138, 2003, convertida na Lei 10.839/204, que restabeleceu o prazo decadencial para dez (10) anos.

Contudo, a complexidade das normas previdenciárias, em especial, o regime jurídico, direito adquirido, provas tão específicas que bem poderiam ser denominadas de provas tarifadas, faz surgir uma grande procura por representação jurídica, não só no âmbito judicial como também na esfera administrativa.

As demandas previdenciárias dão um salto de qualidade e quantidade, o CPC/73 passou por uma reestruturação, criando o requisito da repercussão geral (Brasil, 2006) para o recurso extraordinário, como medida necessária diante de milhares de processos judiciais.

Surgem novas teses e milhares de ações de revisão, em que a advocacia previdenciária voltada para a eficácia e efetividade das normas previdenciárias cresce exponencialmente, em função dos efeitos da primeira grande reforma da previdência social com a Emenda 20, de 16 de dezembro de 1998 (Brasil, 1998).

Conforme dados do Relatório de 2024 da Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no painel sobre os grandes litigantes, o ente mais demandado é o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), com 3,8 milhões de processos previdenciários, o que representa 4,5% do acervo nacional, situação que demonstra a importância da advocacia especializada em direito previdenciário (CNJ, 2024).

Na esfera administrativa foram criados convênios com as seccionais da OAB, que permitiram a criação de uma plataforma denominada INSS DIGITAL de acesso exclusivo aos advogados, além do atendimento preferencial para advocacia pelo 0800 1350135.

A advocacia previdência movimenta milhões de reais nos seis tribunais regionais federais por meio de Requisições de Pequeno Valor (até 60 salários-mínimos) e Precatórios Federais, bem como fiscaliza a atuação dos bancos credenciados para pagamento dos benefícios e as entidades conveniadas.

Por meio dos Institutos como IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário atua como amicus curie nos processos do STF e do STJ, nos quais foram reconhecidos a repercussão geral e o caráter repetitivo.

Assim, a advocacia especializada em direito previdenciário se tornou um vetor da eficácia e da efetividade das normas previdenciárias, atuando tanto na espera administrativa e principalmente na esfera judicial, na busca pelo reconhecimento do direito fundamental às prestações da seguridade social.

4.1 O papel e a importância do professor Wagner Balera no direito previdenciário

Foi nesse cenário que a partir da década de 2000 a advocacia previdenciária enfrentou um grande desafio técnico, pois grande parte dos advogados formados pelas faculdades de direito não tiveram acesso à disciplina de direito previdenciário como matéria obrigatória, sendo a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo uma verdadeira exceção à regra.

Nesse contexto tem início uma grande demanda por especialização em direito previdenciário e começam a surgir vários cursos de especialização lato sensu com destaque para EPD – Escola Paulista de Direito e a EPDS – Escola Paulista de Direito Social.

3 Recentemente, o STF, no julgamento do tema 1.277, reconheceu que a competência territorial não é absoluta, devendo se adequar ao previsto no art. 109, § 2º da CF/88, mas manteve o critério do valor da causa.

Surgem as primeiras instituições e associações de advogados previdenciários com objetivo de fomentar e fortalecer o ensino do direito previdenciário, como IAPE – Instituto dos Advogados Previdenciários e o IBPD – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

De outra parte, surge uma grande demanda por professores especializados, mestre e doutores em direito previdenciário, sendo o núcleo de Direito Previdenciário do programa de pós-graduação strictu sensu da PUC/SP, sob a coordenação do professor Wagner Balera, o primeiro e o mais qualificado em todo o território nacional.

Ao longo de sua carreira de magistério na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP, Wagner Balera contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento do Direito Previdenciário, tendo acompanhado o nascimento e o desenvolvimento do Sistema de Seguridade Social na Constituição de 1988 que integra saúde, previdência e assistência social, além das inúmeras reformas que moldaram o sistema.

A contribuição de Wagner Balera para a formação de seus alunos é inegável, com destaque para a estruturação da pós-graduação Stricto Sensu em Direito Previdenciário e Direitos Humanos. O mestrado em Direito Previdenciário já celebrou 25 anos, com centenas de dissertações e teses defendidas, que atestam o rigor e a qualidade da formação humanista de Wagner Balera, sem deixar de reconhecer a importância da dogmática jurídica.

Um positivista na forma e um humanista no conteúdo, Wagner Balera tem como tradição em sua aula inaugural retomar os conceitos de existência, validade, vigência, eficácia e efetividade das normas jurídicas, em especial, a efetividade que é a linha de pesquisa do Programa de pós-graduação da PUC/SP.

No dia 26 de maio de 2025 foi outorgado com o título de Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em reconhecimento aos seus 50 anos como professor.

O professor Wagner Balera, mestre de ontem, de hoje e sempre, deixa em seu legado um eterno laço de admiração de seus alunos, pela grandiosidade de seu espírito e pela admirável sabedoria de sua alma.

Para aqueles que desejam ser seus alunos, seu conselho mais notório: Estude, estude e estude!

5 Considerações finais

A análise desenvolvida permite constatar que a compreensão das categorias jurídicas validade, vigência, eficácia e efetividade é fundamental para interpretar e aplicar o Direito Previdenciário em consonância com os objetivos e princípios constitucionais. Verificou-se que a regra da contrapartida, concebida como princípio estruturante, garante o equilíbrio financeiro e atuarial da seguridade social, funcionando como pressuposto lógico de validade e de justiça no sistema protetivo.

Entretanto, a distância entre norma e realidade mostra-se agravada por obstáculos administrativos que reduzem a eficácia e a efetividade das prestações previdenciárias, impondo ao segurado a via judicial como forma de concretizar direitos. Nesse cenário, a advocacia previdenciária se afirma como instrumento essencial para a realização da justiça social, contribuindo para a eficácia e a efetividade das normas previdenciárias e consequente redução das desigualdades.

A trajetória do professor Wagner Balera, celebrada neste trabalho, reafirma que o Direito Previdenciário ser compreendido como técnica normativa e observância da regra da contrapartida, princípio que garante o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, tornando-o um importante instrumento de realização da dignidade humana. Sua contribuição permanece como inspiração para a advocacia, para a doutrina e para a prática judicial, reafirmando que o compromisso do direito é, em última análise, com a justiça social.

Referências

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Ari Marcelo Solon. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Medida Provisória nº 1.303, de 11 de junho de 2025. Dispõe sobre a tributação de aplicações financeiras e ativos virtuais no País e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jun. 2025b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2025/medidaprovisoria-1303-11-junho-2025-797589-exposicaodemotivos-175707-pe.html. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. **Diário oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.561, de 23 de julho de 2025. Regulamenta o art. 1º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, para dispor sobre o cadastro biométrico obrigatório para concessão, manutenção e renovação de benefícios da seguridade social de competência da União. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 jul. 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12561.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 11.418, de 19 de dezembro de 2006. Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11418.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.441, de 2 de setembro de 2022. Altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 11.699, de 13 de junho de 2008, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 13.846, de 18 de junho de 2019 [...]. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 set. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2019-2022/2022/Lei/L14441.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024. Altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei da Política Agrícola), 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), 14.601, de 19 de junho de 2023 (Lei do Programa Bolsa Família), e 14.995, de 10 de outubro de 2024, para dispor sobre políticas públicas; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 dez. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15077.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Portaria Conjunta MPS/INSS nº 6, de 5 de fevereiro de 2024. Torna público o Parecer Técnico de Análise da Perícia Conectada. **Diário Oficial da União**. Brasília, 08 fev. 2024b. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mps/inss-n-6-de-5-de-fevereiro-de-2024-*-547021856. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1277**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: Plenário Virtual. Data de Julgamento: 23/09/2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia-Repercussao/tema.asp?num=1277. Acesso em: 14 jan. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2008a.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2008b.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: fundamentos jurídicos da incidência. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008c.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em: 7 ago. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. Introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica. Norma jurídica e aplicação do direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão e dominação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRAU. Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

HORVATH JR., Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: IEPREV, 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL. **MPS publica edital para concurso de perito médico federal**. INSS, 18 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss.pt-br/pt-br/noticias/noticias/mps-publica-edital-para-concurso-de-perito-medico-federal. Acesso em: 14 jan. 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MATSUSHITA, Thiago Lopes. A regra-matriz de incidência e a regra-matriz da ordem econômica brasileira. In: HENAO, Magdalena Correa; SILVA, Paula Robledo (eds.). **Memoria**: XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: el diseño institucional del estado democrático. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 981-998.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 74-80.

VIEIRA, Ester Moreno de Miranda. **A incapacidade no direito previdenciário à luz da teoria dos modelos**. São Paulo: LUJUR, 2024.

VILANOVA, Lourival. **Estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. São Paulo: Noeses, 2005.

Amicus curiae como antídoto aos retrocessos da aposentadoria especial: Resistência técnico-institucional nos tribunais superiores

Alice Simões Zaneti

Resumo

O presente estudo insere-se no campo do Direito Previdenciário, com enfoque na aposentadoria especial e na formação de precedentes judiciais como instrumentos de proteção social. O objetivo consiste em analisar de que forma a advocacia previdenciária estratégica e a atuação dos amici curiae podem funcionar como mecanismos de resistência técnico-institucional diante dos retrocessos provocados pela Emenda Constitucional nº 103/2019, especialmente em matéria de atividade especial e conversão de tempo especial em comum. O método adotado é hipotético-dedutivo, com base em análise de referências bibliográficas, normativas e jurisprudenciais, abrangendo precedentes paradigmáticos como o Tema 555 do STF, o Tema 1.031 do STJ e o Tema 1.209 do STF. Os resultados do estudo indicam que, em um sistema previdenciário marcado por instabilidade normativa, ausência de codificação própria e alta judicialização, os precedentes judiciais se consolidam como vetores de segurança jurídica e isonomia material, enquanto os amici curiae contribuem para decisões socialmente comprometidas e tecnicamente qualificadas. Conclui-se que a efetividade da previdência social depende do fortalecimento de precedentes robustos, do engajamento institucional da advocacia previdenciária e da fiscalização estatal, a fim de evitar que a supressão de direitos e a informalização do trabalho comprometam o núcleo essencial da proteção social.

Palavras-chave: Previdência Social. Aposentadoria Especial. *Amicus Curiae*. Precedentes Judiciais. Retrocessos Sociais.

1 Introdução

A Previdência Social brasileira, concebida como pilar do sistema de proteção social previsto na Constituição de 1988, tem passado por profundas transformações, especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019. Entre as alterações promovidas, destaca-se a supressão de mecanismos tradicionais de proteção ao trabalhador em condições especiais, como a vedação à conversão do tempo especial em comum e o endurecimento das regras da aposentadoria especial, gerando insegurança jurídica e distanciamento progressivo do núcleo protetivo do direito à previdência, expressamente consagrado no art. 6º da Constituição Federal.

No contexto da atividade especial, as mudanças normativas foram acompanhadas por uma intensa judicialização, que expõe a fragilidade do sistema administrativo e a dependência crescente do Poder Judiciário para assegurar direitos fundamentais. O dado mais recente do Portal do CNJ[1] revela que, em 30

1 Para consultar estes dados em tempo real, consulte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números – Painel de Litigantes. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/.

de junho de 2025, havia 4.354.513 processos com o INSS no polo passivo, confirmando o instituto como o maior litigante do país, conforme relatórios do Justiça em Números de 2024 (CNJ, 2024).

Essa realidade traduz não apenas um descompasso entre a legislação e a realidade social do trabalho, mas também um fenômeno de comercialização da saúde do trabalhador, como bem observou o Ministro Luiz Fux no julgamento do ARE 664.335/SC (Tema 555 do STF):

> [...] internamente, adotou-se o que podemos chamar de comercialização da saúde dos trabalhadores. Vale dizer, muito embora houvesse a previsão de que não seria permitido a quem quer que fosse expor a integridade física e a saúde do trabalhador a agentes nocivos, tal situação era permitida caso houvesse uma compensação financeira para o empregado. Por sinal, a experiência demonstra que a concessão de aposentadoria especial, com redução do tempo de contribuição, não tem produzido o efeito esperado, ou seja, o de induzir as empresas a investirem em prevenção para reduzir os riscos do ambiente de trabalho.

Esse cenário exige reflexão científica e crítica sobre o papel dos precedentes judiciais e da advocacia previdenciária, especialmente no uso do amicus curiae como instrumento de proteção contra retrocessos sociais. À medida que o sistema previdenciário brasileiro se torna mais restritivo e complexo, cresce a relevância da construção de precedentes estáveis como fonte de direito e vetor de segurança jurídica, capazes de garantir isonomia, previsibilidade e efetividade na tutela previdenciária.

O objetivo deste artigo é analisar como o *amicus curiae* e a advocacia previdenciária estratégica podem atuar como mecanismos de resistência técnico-institucional, capazes de influenciar a formação de precedentes robustos em matéria de aposentadoria especial, assegurando que o direito à previdência social continue a cumprir sua função protetiva e social. Para tanto, o estudo percorre o impacto da EC 103/2019, a análise crítica de precedentes paradigmáticos (Temas 555, 1.031 e 1.209) e a reflexão sobre os precedentes como arena de disputa e instrumentos de justiça social, concluindo com proposições voltadas à consolidação de um sistema previdenciário mais estável, previsível e comprometido com a dignidade do trabalhador.

2 A Emenda Constitucional nº 103/2019 e os impactos na conversão de tempo especial

Desde a unificação da legislação previdenciária, operada pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960, foram 38 anos de relativa tranquilidade legislativa, principalmente com o advento da Constituição da República em 1988 e as extensas normas visando a proteção social.

Tal cenário começou a se desfazer com as Emendas Constitucionais de nº 20/98 e nº 47/05, em que o Governo Federal alterou as normas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), cenário este que se agravou consideravelmente com a Emenda Constitucional de n° 103 de 2019. Isso porque, ao invés de promover a dignidade humana e combater a pobreza, como deveria, culminou no aprofundamento das desigualdades sociais.

Na visão de Adriane Bramante de C. Ladenthin (2020), essas três emendas constitucionais alteraram significativamente a Previdência Social, impondo cada vez mais regras e limitações e afastando o segurado dos seus direitos sociais.

O endurecimento das regras para a concessão de benefícios, sob o pretexto de resolver o desequilíbrio financeiro, desconsiderou o contexto social da maioria dos trabalhadores brasileiros e enfraqueceu a função protetiva da Previdência Social, historicamente voltada à sua proteção e à promoção do bem-estar social (Oliveira; Mata, 2020).

Com isso, os direitos previdenciários foram significativamente restringidos, tornando-se cada vez mais distantes daqueles que mais necessitam (Landenthin, 2024). A garantia do mínimo existencial, que assegura a dignidade humana, foi comprometida, e milhares de segurados, que dedicaram sua vida ao trabalho, passaram a enfrentar graves prejuízos na aposentadoria, momento de maior vulnerabilidade.

A aposentadoria, nesse contexto, protege uma fase frágil da vida humana: o envelhecimento. Nessa etapa, o trabalho deixa de ser fonte segura de subsistência e, muitas vezes, já não é mais possível do ponto de vista físico. A previdência social surge, assim, como a única fonte de renda de que o segurado dispõe e também como concretização do seu direito ao descanso, depois de anos de contribuição efetiva à sociedade por meio do trabalho.

Esses prejuízos foram ainda mais significativos para os trabalhadores vinculados a atividades penosas, perigosas ou insalubres, titulares da conhecida aposentadoria especial. Em síntese, até a mais recente reforma, essa modalidade de aposentadoria permitia que o trabalhador se aposentasse com um tempo de contribuição reduzido, variando de 15 a 25 anos conforme o tipo de agente ou atividade, independentemente de idade mínima, tendo direito ao cálculo de 100% de sua média contributiva e sem incidência do fator previdenciário.

Após a reforma, ao trabalhador já filiado ao regime foi assegurada uma regra de transição por pontos, aplicável à soma de idade e tempo de contribuição, variando de 66 a 86 pontos. Já para os trabalhadores que passaram a contribuir após a vigência da Emenda, o direito à aposentadoria especial passou a exigir, além do tempo mínimo de exposição, o cumprimento de uma idade mínima. Em ambos os casos, o cálculo do benefício passou a corresponder a 60% da média contributiva, acrescido de 2% para cada ano que exceder o mínimo exigido para a categoria.

Para além disso, duas mudanças hão de ser destacadas neste estudo como as piores, quais sejam, a vedação à conversão do tempo prestado em especial ao comum após a reforma e a supressão da menção à possibilidade de acesso à aposentadoria especial para aqueles trabalhadores expostos a atividades prejudiciais à integridade física. Sobre isso, Gisele Lemos Kravchychyn e Marcella Moreira Barbosa Hunas, apontam que:

> 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 (2024, p. 142).

Tais alterações refletem uma estratégia de reduzir o número de segurados aptos ao benefício e postergar o momento de aquisição do direito, diante do crescimento das concessões de aposentadorias e da diminuição progressiva da base de contribuintes ativos. Trata-se, portanto, de uma escolha legislativa que não decorreu de uma transformação fática ou social relevante, mas sim de uma opção política voltada ao equilíbrio fiscal imediato, em detrimento da proteção social.

Em que pese a observância formal dos requisitos constitucionais para a aprovação de uma emenda, o resultado concreto foi a supressão de uma faceta do direito fundamental social à previdência, expressamente consagrado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, enfraquecendo o núcleo protetivo destinado àqueles trabalhadores que arriscam sua saúde e integridade física em atividades laborais de risco.

Como consequência dessas mudanças teve-se o excesso de judicialização. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social[2] (volume 30, nº 05), do total de 1.210 aposentadorias especiais concedidas no mês de maio/2025, 95,4% foram através da via judicial.

2 Os referidos dados se encontram em: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Bra-

Evidente que, além da mudança legislativa, somam-se a ela, outros pontos da realidade probatória e fática em torno da análise da aposentadoria especial que dificultam ainda mais esse acesso, tais como, erros formais e materiais ao preencher o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), negativas das empresas em fornecer este documento, incapacidade dos peritos médicos federais, necessidade de dupla avaliação, na maior parte das vezes divergente, dos peritos médicos, ausência de enquadramento da atividade por categoria profissional comprovada por carteira de trabalho, especificidade das matérias, entre inúmeros outros pontos.

Atualmente, visando diminuir este precário cenário, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 42/2023, que busca, entre outros pontos, reduzir a idade mínima para acesso à aposentadoria especial e incluir no rol de atividades especiais aquelas com exposição ao sistema elétrico, a atividade de vigilância — independentemente da exigência de uso permanente de arma de fogo — e a de guarda municipal. Tais mudanças, embora ainda não supram integralmente as deficiências advindas da reforma, representam um avanço considerável e têm o potencial de reduzir a quantidade de processos judiciais decorrentes de divergências interpretativas sobre essas matérias.

Diante desse panorama de restrição legislativa e crescente judicialização, evidencia-se que a efetividade dos direitos previdenciários, em especial da aposentadoria especial, passa a depender cada vez mais da interpretação judicial e da construção de precedentes sólidos. Em um sistema previdenciário marcado por instabilidade normativa e elevada complexidade técnica, os precedentes judiciais assumem papel de fonte de direito e vetor de segurança jurídica, funcionando como mecanismos capazes de reduzir desigualdades e garantir previsibilidade aos segurados.

É nesse contexto que se destaca a atuação estratégica da advocacia previdenciária e dos *amici curiae*, cujas intervenções têm o potencial de qualificar o debate nos tribunais superiores, influenciar a formação da *ratio decidendi*[3] e proteger direitos fundamentais diante de um cenário normativo cada vez mais restritivo.

3 O *AMICUS CURIAE* COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO CONTRA RETROCESSOS SOCIAIS

Evidente que nem todas as mudanças legislativas dos últimos anos tiveram um cunho negativo. Um dos institutos recentemente introduzidos de forma expressa no Código de Processo Civil de 2015 foi o do *amicus curiae*.

A origem deste instituto remonta a experiências históricas pouco conhecidas e é objeto de divergência doutrinária. Parte da literatura identifica suas raízes no direito romano, onde era comum a atuação de um *consilium* destinado a auxiliar o imperador na tomada de decisões, inclusive na condução de litígios judiciais. Outra corrente, por sua vez, aponta sua origem inglesa, associando-o à prática de convocar advogados para exposição oral de precedentes desconhecidos pelos juízes, em função que ficou conhecida como *shepardizing*. Apesar do dissenso sobre a gênese do instituto, há consenso quanto ao protagonismo dos países de tradição *common law* no seu aperfeiçoamento contemporâneo, consolidando-o como instrumento voltado à proteção de interesses sociais amplos, e não apenas ao auxílio individual do magistrado (Sulla, 2017).

sília: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística e Estudos Previdenciários, v. 30, n. 05, maio 2025.

3 O conceito e elementos da *ratio decidendi*, foram destrinchados em GUZANSKY, Clívia Marcolongo Pereira. Elementos da *ratio decidendi*: fatos materiais, solução jurídica e motivação justificatória. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, v. 7, n. 2, p. 35-53, jul./dez. 2021.

No direito brasileiro, Fredie Didier Jr. e Marcos Seixas (2013) apontam a evidente simetria do amigo da corte com o procedimento, já previsto nas Ordenações Manuelinas, no século XIX, por intermédio do qual, os desembargadores da Casa de Suplicação definiam a interpretação de uma questão jurídica que lhes fosse apontada pelo Regedor da Casa, como objeto de divergência ou dúvida.

Posteriormente, ainda tivemos positivada a intervenção da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por meio da Lei da 6.385/1976, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), através da Lei 8.884/1994 e expressamente na Lei 9.784/1999, referente aos processos administrativos no âmbito federal (Silva; Bronstrup, 2012). Assim, embora ainda não houvesse previsão constitucional ou codificada do instituto, sua presença no ordenamento jurídico brasileiro e sua importância já eram reconhecidas.

Contudo, foi tão somente com a mudança metodológica na concepção do processo, promovida pelo advento do formalismo-valorativo[4] — que consagrou o princípio do contraditório como valor-fonte — é que se abriu espaço, de forma sistemática, para a incorporação do instituto do *amicus curiae* pelo Código de Processo Civil.

Antônio do Passo Cabral (2010) explica que incorporação do princípio do contraditório pela Constituição Federal de 1988, ampliou os seus limites e fez surgir o direito das partes[5] de influenciar o processo e o dever de debate de todos os envolvidos, inclusive do juiz. Com essa mudança, o acesso à justiça deixou de ser só à uma adequada representação, mas sim a um processo democrático, participativo e deliberativo.

A promulgação do CPC com a previsão genérica do instituto do *amicus curiae*, em seu artigo 138[6], fez com que a amplitude, antes extremamente restrita, de sua atuação, fosse dimensionada, tendo como limites a relevância, especificidade ou repercussão social da matéria e adequação da representação (Eid, 2016).

Isto é, a compreensão de que o acesso a um processo[7] justo se dá por meio do amplo diálogo não só com as partes, mas também com os terceiros interessados, fez com que esse instituto tomasse cada vez mais uma maior importância no sistema judiciário brasileiro, principalmente no âmbito de processos coletivos ou outros de matéria de grande repercussão social, como a previdenciária, de objeto deste presente estudo.

Como bem posto por João Antônio Barbieri Sulla, o *amicus curiae* "é caracterizado por sua extrema flexibilidade, funcionando como verdadeiro instrumento utilizado para lidar com problemas do sistema adversarial" (2017, p. 26).

---

4 Para uma maior compreensão acerca de como as transições das fases metodológicas do processo foram importantes para a mudança sistemática, que colocou o processo como meio para obtenção da tutela justa, efetiva e célere, ver MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR., Hermes. Formalismo-valorativo e o novo processo civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 272, p. 85-125, out. 2017.

5 No âmbito do *amicus curiae* não se tem uma convergência doutrinária quanto a sua compreensão como parte. Enquanto Fredie Didier Jr., em *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 22 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, adota o posicionamento positivo, por outro lado, Elie Pierre Eid, em "*Amicus curiae* no novo código de processo civil". In: Processo em jornadas. LUCON, Paulo Henrique dos Santos; et al. (Coord.). Salvador: Juspodivm, 2016, p. 245-257, é imperioso ao afirmar que, por não demandar e por não ser demandado, assim não pode ser compreendido como parte.

6 Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae. 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

7 No âmbito deste estudo adotaremos o entendimento de processo como procedimento em contraditório lecionado por Elio Fazzalari em *Instituições de direito processual*. Campinas: Brookseller, 2006.

Um dos grandes pontos controvertidos em torno deste instituto recai sobre a conceituação do que seria a representatividade adequada que, como supramencionado, constitui requisito essencial para a admissão do *amicus curiae* e atua como verdadeiro filtro de legitimidade democrática do instituto. Elie Pierre Eid (2016) explica que, diferentemente dos terceiros tradicionais do processo — que buscam proteger interesses próprios — o *amicus curiae* deve demonstrar capacidade técnica ou institucional para contribuir com a formação de um debate qualificado, ampliando a cognição do juiz e enriquecendo a fundamentação da decisão judicial.

Nessa linha, Eduardo Silva e Felipe Bronstrup (2012) desenvolvem o conceito de representatividade adequada como critério que evita a banalização do instituto, impondo que o interventor comprove pertinência temática, experiência comprovada ou autoridade reconhecida na matéria em discussão. Mais do que um requisito formal, trata-se de garantia de que o processo será pluralizado com vozes legítimas, prevenindo que o espaço processual seja ocupado por interesses meramente privados ou estratégicos, alheios à função pública da jurisdição.

A representatividade adequada também tem sido criteriosamente analisada pelos tribunais superiores, especialmente em temas de alta repercussão social ou econômica. O Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, tem reafirmado que a admissão do *amicus curiae* deve atender a dois vetores complementares: a relevância da matéria em julgamento e a idoneidade do interveniente para contribuir com o debate, assegurando que o processo seja democrático e plural, sem perder sua eficiência (Silva; Bronstrup, 2012).

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), embora o controle seja menos formalizado, verifica-se tendência semelhante: a simples afinidade temática não basta; exige-se demonstração concreta da capacidade técnica ou institucional do postulante, de modo a agregar informações relevantes à decisão. Essa prática impede que o instituto seja capturado por interesses corporativos ou puramente individuais, reafirmando seu caráter institucional e sua função de qualificação do precedente (Silva; Bronstrup, 2012).

No contexto das demandas previdenciárias, a presença dos *amici curiae* encontra plena justificação à luz dos critérios de relevância e especificidade previstos no artigo 138 do Código de Processo Civil. Em tais processos, cada decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) transcende os interesses subjetivos das partes, assumindo nítida dimensão social e institucional, na medida em que impacta diretamente a sustentabilidade do sistema previdenciário e a segurança jurídica de milhares de segurados (Balera; Triches, 2021).

Além disso, a complexidade intrínseca das normas previdenciárias, marcada por constantes alterações legislativas e interpretativas, evidencia a pertinência técnica da intervenção de terceiros qualificados, capazes de fornecer informações especializadas e contextualizadas que favoreçam a formação de precedentes coerentes, estáveis e socialmente adequados.

Nessa perspectiva, como assinala Eid (2016), o *amicus curiae* cumpre função institucional de pluralizar o debate processual, enriquecendo a cognição judicial e assegurando que a decisão final reflita não apenas a visão das partes, mas também o interesse público subjacente à matéria previdenciária.

Sobre a imprescindibilidade da sua presença no âmbito das matérias previdenciárias, importante apontamento fazem Wagner Balera e Alexandre S. Triches:

> A participação do *amicus curiae*, nos grandes temas em matéria previdenciária, não apenas tem proporcionado subsídios aos julgadores, para a resolução das causas, mas também tem permitido refinamento do contraditório. Deve ser destacado a harmonia na relação entre o Tribunal, as partes e as entidades envolvidas, quando há a intervenção dos *amici curiae*, agregando maior representatividade às decisões (2021, p. 347).

Diante desse panorama, percebe-se que o *amicus curiae* no âmbito previdenciário cumpre dupla função: atuar como representante institucional de interesses ligados à matéria em debate e reforçar a legitimidade social do processo, ao oferecer subsídios técnicos que ultrapassam os limites da controvérsia individual.

Entidades como associações de classe, federações profissionais e órgãos com presença institucional consolidada, a exemplo do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, têm sido constantemente autorizadas a intervir, exatamente por demonstrarem representatividade adequada e expertise sobre a questão jurídica analisada.

Essa intervenção qualificada pluraliza o contraditório e fortalece a formação de precedentes previdenciários, assegurando que as decisões judiciais reflitam não apenas o interesse das partes, mas também o interesse social subjacente. Esse papel revela-se ainda mais relevante diante de temas paradigmáticos, como o Tema 1.031 do STJ, relativo ao enquadramento da atividade de vigilante, e outros precedentes que delineiam o futuro da aposentadoria especial, os quais serão examinados no próximo tópico.

4 Análise crítica de precedentes relevantes em torno da atividade especial e da atuação dos *amici curiae*

Para fins de elucidar o debate levantado neste estudo, propõe-se a análise de alguns precedentes paradigmáticos relacionados à aposentadoria especial, a saber: a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 664.335/SC (Tema 555)[8], julgado pelo Supremo Tribunal Federal; o Recurso Especial nº 1.831.371/SP (Tema 1.031)[9], apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça; e o Tema 1.029 do STF[10], atualmente em trâmite.

No âmbito do Tema 555, discutiu-se a capacidade do Equipamento de Proteção Individual (EPI) eficaz descaracterizar o enquadramento da atividade especial quanto ao agente nocivo ruído. O IBDP, em sua petição de ingresso como *amicus curiae*, destacou sua pertinência institucional para intervir, apresentando seus objetivos voltados ao desenvolvimento do Direito Previdenciário no Brasil e a qualificação de seus membros para o debate técnico da matéria.

No mérito, o Instituto argumentou que a mera redução do dano à saúde por uso eventual de EPI não alteraria o ambiente de trabalho, tampouco tornaria o equipamento completamente eficaz, sobretudo porque não há garantia de fiscalização e uso contínuo pelo empregado em todos os momentos da jornada. Em razão da complexidade do tema, o IBDP propôs a apresentação de documentos e pareceres técnicos, inclusive de engenheiro especializado, a fim de possibilitar uma análise mais aprofundada do impacto dos agentes nocivos sobre a saúde do trabalhador.

O relator, Ministro Luiz Fux, ao examinar especificamente o agente nocivo ruído, concluiu que, mesmo com protetor auricular capaz de reduzir a exposição a níveis dentro dos limites legais, a potência sonora elevada provoca danos ao organismo que ultrapassam a simples perda auditiva, não sendo possível afastar a especialidade do tempo de serviço.

Tal posicionamento foi fundamentado, dentre outros fatores, na contribuição em audiência pública do julgamento da ADI nº 3937, do Doutor Ubiratan de Paula Santos, que demonstrou que não há garan-

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 664.335/SC. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 04 fev. 2015.

9 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.831.371/SP. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Seção, julgado em 09 dez. 2020.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.209 da Repercussão Geral. RE nº 1.422.054/RS. Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, em trâmite.

tia de eficácia plena do EPI na eliminação dos efeitos do ruído, dada a multiplicidade de fatores incontroláveis tanto pelo empregador quanto pelo trabalhador.

A decisão evidencia a importância da intervenção de terceiros tecnicamente qualificados, capazes de fornecer subsídios para a solução de controvérsias que demandam conhecimento especializado.

Ainda, no tocante ao custeio do benefício, ressaltou que ele já é garantido pela contribuição prevista no art. 22, II, da Lei nº 8.212/1991, demonstrando, assim, que a supressão de direitos nunca foi o mecanismo adequado de equilíbrio financeiro, mas sim uma solução meramente célere e restritiva ao problema latente. A decisão evidencia que as tentativas de contenção baseadas em reformas que desconsideram a realidade social acabam por demandar a atuação corretiva do Poder Judiciário, em exercício de freios e contrapesos constitucionais.

Quanto ao Tema 1.031 do STJ, a controvérsia residiu na interpretação da legislação federal quanto ao reconhecimento do tempo especial para atividades de vigilante, em período posterior à edição da Lei nº 9.032/1995. Figuraram como *amici curiae* o Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

O julgamento trouxe pontos relevantes à discussão. Dentre eles, destaca-se a reafirmação, pela 1ª Seção do STJ, sob relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do caráter exemplificativo dos Decretos nº 53.831/1964 e nº 83.080/1979, reforçando que a ausência de menção expressa a determinada atividade não impede o seu reconhecimento como especial. O acórdão ressalta que as normas jurídicas não possuem o condão de alterar a realidade social, tampouco de controlar integralmente os riscos e infortúnios do trabalho, de modo que o reconhecimento da especialidade deve considerar as vicissitudes concretas da atividade exercida.

O relator faz menção direta à intervenção do IBDP, que evidenciou que a prova da periculosidade pode ser extraída da profissiografia do segurado, com base nas informações do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), incluindo a identificação das áreas de atuação, das responsabilidades assumidas, dos valores e bens sob vigilância e da forma concreta de execução da atividade. Essa contribuição técnica foi determinante para o resultado do julgamento, que admitiu o reconhecimento da especialidade do trabalho de vigilante, com ou sem porte de arma de fogo, após a Lei nº 9.032/1995 e o Decreto nº 2.172/1997, desde que haja comprovação da efetiva nocividade da atividade.

A análise desses precedentes evidencia que a discussão sobre a configuração do tempo especial no âmbito previdenciário é dinâmica e de constante amadurecimento nas Cortes Superiores. Prova disso é o julgamento em trâmite do Tema 1.209 do STF, cujo leading case é o Recurso Extraordinário nº 1.368.225/RS, no qual foi reconhecida a repercussão geral da matéria.

Em sua manifestação na admissibilidade do recurso, o Ministro Luiz Fux ressaltou que a questão constitucional emergiu originariamente no julgamento do recurso especial pelo STJ, revelando a trajetória escalonada que caracteriza os litígios previdenciários: primeiro analisados sob a ótica infraconstitucional e, apenas em momento posterior, elevados ao exame da Corte Constitucional. Tal percurso evidencia que o debate sobre a aposentadoria especial não se esgota na legislação ordinária, demandando interpretação à luz do núcleo essencial do direito à previdência social, previsto no art. 6º da Constituição Federal, em harmonia com a proteção à saúde e à integridade física do trabalhador.

A delimitação da questão controvertida nos autos ficou assim estabelecida: a possibilidade de concessão de aposentadoria especial, pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao vigilante que comprove exposição a atividade nociva com risco à integridade física do segurado, considerando-se o disposto no artigo 201, § 1º, da Constituição Federal, e as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Ressalte-se que o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) já foi admitido

como amicus curiae no bojo deste tema, reafirmando sua relevância institucional na qualificação do debate técnico e social.

O reconhecimento da repercussão geral nesse tema evidencia que a controvérsia possui relevância social, econômica e jurídica, justificando a uniformização da jurisprudência em nível constitucional. Também confirma que os debates sobre atividades especiais e seus reflexos previdenciários permanecem em aberto, exigindo análise contínua diante das reformas restritivas e da complexidade técnica da matéria.

Nesse contexto, a atuação dos *amici curiae* reafirma-se como instrumento indispensável para qualificar o debate e proteger direitos sociais. Sua intervenção traz subsídios técnicos e sociais que permitem decisões mais coerentes com a realidade laboral e com a finalidade protetiva do sistema previdenciário, mitigando riscos de retrocessos e fortalecendo precedentes mais estáveis e socialmente comprometidos.

O histórico dos Temas 555, 1.031 e, agora, 1.209 confirma que a construção jurisprudencial em matéria de aposentadoria especial resulta de um diálogo permanente entre partes, tribunais e intervenientes qualificados, sendo os *amici curiae* protagonistas na defesa de direitos fundamentais frente às pressões por contenção fiscal.

5 Precedentes como arena de disputa e o papel estratégico da advocacia previdenciária

Como bem explanado, no âmbito do Direito Previdenciário, os precedentes judiciais assumem papel central na construção de um sistema jurídico minimamente previsível e confiável. Em razão da natureza híbrida do ordenamento brasileiro, que mescla elementos do *civil law* e do *common law*, verifica-se uma tensão permanente entre a força normativa da lei e a necessidade de uniformidade na interpretação judicial. Conforme destaca Hermes Zaneti Jr. (2017), a adoção de precedentes vinculantes visa suprir lacunas e reduzir a insegurança decorrente da fragmentação legislativa e da oscilação interpretativa dos tribunais, fenômeno particularmente sensível em matéria previdenciária, onde reformas sucessivas – como a EC 103/2019 – geram instabilidade e imprevisibilidade para segurados e operadores do direito.

A segurança jurídica, entendida como estabilidade da ordem normativa e previsibilidade das consequências jurídicas, constitui verdadeiro pilar do Estado de Direito. Luiz Guilherme Marinoni (2010) observa que, em contextos de crise legislativa e multiplicidade de interpretações judiciais, o que efetivamente orienta a conduta social não é a norma em abstrato, mas a decisão judicial que lhe confere sentido. Nesse cenário, os precedentes deixam de ser mero instrumento de racionalização e assumem função de garantia da confiança legítima, permitindo que cidadãos e advogados planejem estratégias jurídicas e sociais com maior previsibilidade.

Não obstante, a formação de precedentes previdenciários não se dá em um espaço neutro: trata-se de verdadeira arena de disputa. Questões como a atividade especial e sua conversão em tempo comum, que sofreram restrições severas após a EC 103/2019, revelam um cenário de precarização do direito à aposentadoria especial e de instabilidade jurisprudencial, especialmente diante de teses que oscilam entre o reconhecimento de direitos históricos e a tendência de contenção fiscal.

A desigualdade na aplicação do direito previdenciário torna-se ainda mais evidente quando se observa a disparidade de entendimentos entre Juizados Especiais Federais (JEFs) e Varas Federais. Criados para facilitar o acesso à justiça dos segurados hipossuficientes, os JEFs acabam, na prática, sendo o espaço em que esses jurisdicionados mais vulneráveis recebem interpretações restritivas e desfavoráveis (Marinoni, 2010). Assim, o segurado de baixa renda – que buscou o Judiciário por meio do mecanismo que deveria protegê-lo e simplificar o processo – é frequentemente submetido a uma jurisdição menos protetiva,

enquanto os segurados com maior capacidade econômica possuem acesso a um entendimento jurisprudencial mais favorável.

Essa realidade demonstra uma grave distorção de igualdade material e processual, que só pode ser corrigida com a formação de precedentes unívocos e estáveis. Como ensina Marinoni (2010), a igualdade processual não se limita ao acesso à Justiça ou à técnica processual, mas se estende à igualdade perante as decisões judiciais: apenas decisões coerentes e uniformes garantem que o resultado final do processo seja justo e isonômico para todos os jurisdicionados.

Em um sistema previdenciário marcado pela decodificação, onde leis esparsas e normas infralegais substituem a codificação sistemática, os precedentes judiciais assumem função ainda mais relevante: tornam-se verdadeira fonte de direito, garantindo previsibilidade, estabilidade e igualdade material. A ausência de um código previdenciário e as mudanças normativas constantes tornam os precedentes o principal norte interpretativo, evitando que a sorte do segurado dependa do órgão julgador ou da sua condição econômica

É nesse ambiente que a advocacia previdenciária organizada – por meio de instituições como o IBDP, o Conselho Federal da OAB e demais entidades técnicas – desempenha papel estratégico ao intervir como *amicus curiae*, oferecendo subsídios técnicos e institucionais capazes de qualificar o debate e influenciar a formação da *ratio decidendi*.

Nesse contexto, destaca-se a atuação institucional do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), que, desde 2013, figura como um dos principais amici curiae em matérias previdenciárias perante o STF, STJ, TNU e TRFs. Por meio de pareceres técnicos, memoriais e sustentações orais, o Instituto tem contribuído para decisões mais coerentes e protetivas, garantindo que a formação dos precedentes previdenciários reflita a realidade social e a técnica especializada da matéria. Casos emblemáticos, como os mencionados no tópico anterior, evidenciam que a intervenção do IBDP fortalece a segurança jurídica e a legitimidade social das decisões, atuando como verdadeiro antídoto contra a instabilidade normativa e interpretativa que marca o sistema previdenciário, principalmente no âmbito do tema da aposentadoria especial (Wirth, 2024).

A importância dessa atuação não se limita ao plano judicial. O próprio Regimento Interno do CRPS (Portaria MTP n° 4.061/2022) autoriza, em seu art. 54, §2°, os conselheiros a fundamentarem suas decisões em precedentes qualificados julgados pelos Tribunais Superiores, transitados em julgado, unindo ambos sistemas. Ou seja, promove uma abertura perante o INSS, que deve observar precedentes transitados em julgado, evidenciando que a estabilidade jurisprudencial repercute também na esfera administrativa. Assim, precedentes sólidos e previsíveis não apenas orientam o Judiciário, mas também garantem maior efetividade e uniformidade na concessão de benefícios, mitigando a litigiosidade e promovendo o acesso à justiça em sentido amplo.

Dessa forma, a advocacia previdenciária estratégica, aliada à atuação institucional dos amici curiae, constitui vetor essencial para a consolidação de precedentes robustos, aptos a resistir às flutuações políticas e legislativas. Ao fortalecer a qualidade técnica e a legitimidade social das decisões, essa atuação contribui para a construção de um sistema previdenciário mais estável, previsível e comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

A análise empreendida evidencia que a formação de precedentes previdenciários constitui não apenas uma ferramenta técnica de uniformização, mas um instrumento de justiça social e de efetivação do Estado de Direito. Em um sistema marcado por instabilidade normativa, ausência de codificação própria e assimetrias no acesso à jurisdição, a atuação estratégica da advocacia previdenciária, aliada ao papel institucional dos *amici curiae*, revela-se fundamental para reduzir desigualdades, consolidar precedentes robustos e proteger a confiança legítima dos segurados. Essa função de resistência técnico-institucional é ainda mais relevante diante da precarização da aposentadoria especial pós-EC 103/2019, pois assegura

que os direitos previdenciários sejam interpretados e aplicados de forma coerente, previsível e socialmente responsável, criando as bases para as reflexões que conduzem à conclusão deste estudo.

6 Considerações finais

A análise empreendida ao longo deste estudo demonstra que o direito previdenciário brasileiro atravessa uma fase de instabilidade normativa e restrição progressiva de direitos, intensificada após a Emenda Constitucional nº 103/2019, que suprimiu mecanismos essenciais de proteção como a conversão do tempo especial em comum e restringiu a aposentadoria especial, especialmente para trabalhadores expostos a risco à saúde e à integridade física. A consequência imediata dessa transformação foi o aumento da judicialização, expondo a fragilidade de um sistema que deveria ser protetivo e garantidor da dignidade na velhice, mas que, na prática, transfere ao Poder Judiciário a função de corrigir desequilíbrios e assegurar o mínimo existencial.

Nesse cenário, os precedentes judiciais e a atuação estratégica da advocacia previdenciária tornam-se vetores de estabilidade e de justiça social. O amicus curiae, como instrumento processual, reflete a mudança de paradigma que também transformou o processo civil brasileiro: assim como o processo, ele não serve ao juiz nem às partes, mas à tutela efetiva dos direitos, de forma eficiente, justa e célere. Sob a perspectiva da teoria circular dos planos, se o direito material serve ao processo para que este possa devolver o direito devidamente tratado, o amicus curiae serve ao processo para que este devolva à sociedade uma decisão mais próxima da verdade dos fatos e das necessidades sociais.

A experiência com os Temas 555, 1.031 e 1.209 evidencia que a proteção dos direitos previdenciários depende de decisões bem fundamentadas, socialmente comprometidas e tecnicamente qualificadas. A presença de amici curiae como o IBDP e o IEPREV contribui para pluralizar o debate, fornecer subsídios técnicos especializados e fortalecer a legitimidade das decisões, funcionando como antídoto aos retrocessos sociais e à instabilidade interpretativa.

Por outro lado, a tendência de supressão de direitos tende a se agravar diante da informalização e da pejotização do trabalho, fenômenos que reduzem a base contributiva e pressionam financeiramente o sistema. Se não houver fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização estatal, inclusive sobre micro e pequenos empreendedores, o país caminhará para um sistema previdenciário cada vez mais insustentável, cuja resposta mais imediata será a restrição de direitos para contenção de gastos.

A solução, contudo, não está na supressão de direitos, mas na efetiva fiscalização das relações de trabalho e na aplicação de políticas públicas que garantam arrecadação e proteção social. Somente com precedentes robustos, advocacia previdenciária estratégica e atuação qualificada dos amici curiae será possível resistir aos retrocessos, preservar o núcleo essencial da previdência social e assegurar à sociedade decisões justas, previsíveis e comprometidas com a proteção do trabalhador.

Referências

BALERA, Wagner. TRICHES, Alexandre S. A relevância do amicus curiae nos julgamentos em matéria previdenciária perante os tribunais superiores. In: **30 anos da seguridade social** [livro eletrônico]: estudos alusivos aos 30 anos das leis 8.212/91 e 8.213/91 / organização Fabio Luiz dos Passos, Fernando Rubin, Alexandre Schumacher Triches. – Curitiba, PR: IBDP, 2021.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social, Coordenação-Geral de Estatística e Estudos Previdenciários, v. 30, n. 05, maio 2025. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss. Acesso em: 03 de agosto de 2025.

CABRAL, Antonio do Passo. "El principio del contradictorio como derecho de influencia y deber de debate": In: **Revista peruana de derecho procesal**, n. 16. Lima: Communitas, 2010. p. 261-278).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. ISBN 978-65-5972-140-5. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/. Acesso em: 31 jul. 2025.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 22 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie; SOUZA, Marcus Seixas. Formação do precedente e *amicus curiae* no direito imperial brasileiro: o interessante Dec. 6.142/1876. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 220, p. 407-421, jun. 2013.

EID, Elie Pierre. Amicus curiae no novo código de processo civil. In: *Processo em jornadas.* LUCON, Paulo Henrique dos Santos; et al. (Coord.). Salvador: Juspodivm, 2016, p. 245-257.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de direito processual**. Campinas: Brookseller, 2006.

GUZANSKY, Clívia Marcolongo Pereira. Elementos da *ratio decidendi*: fatos materiais, solução jurídica e motivação justificatória. **Revista de Processo***, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 35-53, jul./dez. 2021. e-ISSN 2525-9814

KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; HUNAS, Marcella Moreira Barbosa. Os desafios enfrentados pelos segurados da Previdência Social brasileira no reconhecimento do tempo exercido sob condições especiais e o excesso de judicialização do tema. In: WIRTH, Maria Fernanda (org.). **Honrando raízes, moldando futuros: 20 anos de uma jornada científica na previdência e assistência social**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2024.

LADENTHIN, Adriane Bramante de C. O futuro da previdência social brasileira frente às constantes mudanças. In: ANFIP. **30 anos da Seguridade Social: Avanços e Retrocessos.** Brasília: ANFIP, 2018.

MADUREIRA, Claudio; ZANETI JR., Hermes. Formalismo-valorativo e o novo processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 272, p. 85-125, out. 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. O precedente na dimensão da segurança jurídica. In**: A força dos precedentes: estudos dos cursos de mestrado e doutorado em direito processual civil da UFPR**. Coord.: Luiz Guilherme Marinoni. Salvador: Editora JusPODIVM, 2010.

_____. O precedente na dimensão da igualdade. In: **A força dos precedentes: estudos dos cursos de mestrado e doutorado em direito processual civil da UFPR.** Coord.: Luiz Guilherme Marinoni. Salvador: Editora JusPODIVM, 2010.

OLIVEIRA, Patrícia L. R. MATA, Mardeli M. Reforma da Previdência: Mitigação de direitos. **Revista Jurídica Direito & Realidade***,* 2020.

SILVA, Eduardo; BRONSTRUP, Felipe Bauer. O requisito da representatividade no *amicus curiae*: a participação do particular no debate judicial. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 207, p. 153-196, maio 2012.

SULLA, João Antônio Barbieri. **Amicus curiae: análise e perspectivas no processo civil brasileiro**. 2017. 380 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

WIRTH, Maria Fernanda (org.). **Honrando raízes, moldando futuros: 20 anos de uma jornada científica na previdência e assistência social.** 1. ed. Florianópolis: Conceito Atual Editora, 2024. E-book. ISBN 978-65-5812.

ZANETI JR., Hermes. O valor vinculante dos precedentes: **teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes.** 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

Função pedagógica da advocacia previdenciária no acolhimento do segurado: linguagem simples, ODS e dignidade da pessoa humana

Carolina Silvestre

Resumo

A Constituição Federal de 1988 consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e vetor de interpretação de todos os direitos fundamentais, entre eles o direito à Seguridade Social, da qual compõe a Previdência Social. Na prática, no entanto, o público da Seguridade Social enfrenta não apenas obstáculos jurídicos e burocráticos, mas também barreiras de linguagem, medo, desinformação e desumanização no acesso aos seus direitos. Neste cenário, a advocacia previdenciária assume uma dupla missão: defender tecnicamente direitos e acolher, orientar e educar juridicamente o cidadão. Este artigo tem por objetivo analisar como a função pedagógica da advocacia previdenciária contribui para a efetivação dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, promovendo cidadania previdenciária e inclusão social. A vertente metodológica é jurídico sociológica, qualitativa, com abordagem dedutiva e base teórica centrada na doutrina de Wagner Balera, que defende a Previdência como expressão ético-antropológica do Direito. Além disso, relaciona-se essa função pedagógica com o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, destacando que o uso de uma comunicação clara, acessível e empática também deve ser incorporado pela advocacia. O artigo dialoga ainda com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em especial os ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 10 (redução das desigualdades) e ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes). Conclui-se que o fortalecimento da função pedagógica da advocacia previdenciária não apenas contribui para a realização da justiça social, mas resgata o papel do Direito como instrumento de cuidado, empatia, fraternidade e promoção da cidadania.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Dignidade da Pessoa Humana. Linguagem Simples. Função Pedagógica. Agenda 2030 da ONU.

Abstract

The 1988 Federal Constitution enshrines human dignity as the foundation of the Republic and the guiding principle for the interpretation of all fundamental rights, including the right to Social Security, which includes Social Security. In practice, however, Social Security recipients face not only legal and bureaucratic obstacles, but also language barriers, fear, misinformation, and dehumanization in accessing their rights. In this context, social security law assumes a dual mission: to technically defend rights and to provide legal support, guidance, and education to citizens. This article aims to analyze how the pedagogical function of social security advocacy contributes to the realization of social rights and human dignity, promoting social security citizenship and social inclusion. The methodological aspect is legal sociological, qualitative, with a deductive approach and theoretical basis centered on the doctrine of Wagner Balera, who defends social security as an ethical-anthropological expression of law. Furthermore, this pedagogical function is related to the National Judiciary Pact for Plain Language, emphasizing that the use of clear, accessible, and empathetic communication should also be incorporated by advocacy.

The article also engages with the UN Sustainable Development Goals, particularly SDG 1 (no poverty), SDG 10 (reduction of inequalities), and SDG 16 (peace, justice, and strong institutions). It is concluded that strengthening the pedagogical function of social security law not only contributes to the achievement of social justice, but also restores the role of law as an instrument of care, empathy, fraternity and the promotion of citizenship.

Keywords: Social Security Law. Human Dignity. Plain Language. Pedagogical Function. UN 2030 Agenda.

1 Introdução

A dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil consagrado no artigo 1º, inciso lll, da Constituição Federal de 1988, orienta não apenas a estrutura normativa do Estado, mas também as práticas institucionais voltadas à garantia dos direitos fundamentais sociais.

No âmbito da Seguridade Social, a Previdência Social representa um dos principais instrumentos de proteção à dignidade, oferecendo cobertura em momentos de vulnerabilidade como doença, invalidez, desemprego, maternidade, velhice e morte. Entretanto, na prática cotidiana, os cidadãos enfrentam diversos obstáculos para acessar seus direitos, seja pela complexidade das normas, seja pelo uso de linguagem técnica e inacessível, seja pela falta de acolhimento adequado por parte das instituições.

Diante desse cenário, surge o problema central desta pesquisa: como a função pedagógica e acolhedora da advocacia previdenciária pode contribuir para a efetivação da dignidade da pessoa humana e para a inclusão social de cidadãos em situação de vulnerabilidade? Parte-se da hipótese de que a atuação da advocacia previdenciária, quando pautada por uma comunicação clara, empática e acessível, aliada à escuta ativa e à orientação consciente, possui papel fundamental na redução das desigualdades informacionais e no fortalecimento da cidadania previdenciária, cumprindo uma função transformadora e ética no campo do direito social.

Neste contexto, a advocacia previdenciária desponta não apenas como defensora de direitos no campo judicial e administrativo, mas também como agente de acolhimento, orientação e formação cidadã. A atuação do advogado previdenciarista envolve, cada vez mais, a tarefa de traduzir o sistema jurídico, comunicar com empatia e educar o cliente sobre seus direitos e deveres, assumindo uma função pedagógica que transcende a técnica e alcança o campo da ética e da inclusão. Tal perspectiva alinha-se à abordagem humanista do Direito Previdenciário defendida por Wagner Balera e Ricardo Sayeg, que compreendem o sistema de proteção social como expressão da solidariedade e da dignidade humanas.

A teoria do capitalismo humanista, desenvolvida por Balera e Sayeg, propõe um modelo de organização econômica que subordine a lógica do mercado aos princípios constitucionais da dignidade, da justiça social e da solidariedade. Para os autores, a Seguridade Social — e especialmente a Previdência Social— não deve ser concebida como um custo estatal, mas como um instrumento civilizatório, capaz de promover a inclusão social e reduzir desigualdades.

A advocacia previdenciária, ao acolher com empatia, informar com clareza e empoderar por meio de uma escuta ativa e respeitosa, concretiza na prática os ideais de justiça social e dignidade da pessoa humana. Essa atuação não se resume à defesa técnica de direitos, mas se manifesta, sobretudo, na construção de uma relação de confiança com o cliente, em que a linguagem acessível e o atendimento humanizado permitem que ele se sinta ouvido e compreendido.

Este artigo tem como objetivo analisar a função pedagógica e acolhedora da advocacia previdenciária, destacando seu papel na promoção da dignidade da pessoa humana, no combate à exclusão previdenciária e na construção de uma cidadania ativa. Para tanto, dialoga-se com o Pacto Nacional do

Judiciário pela Linguagem Simples, iniciativa que visa garantir comunicação acessível e inclusiva no sistema de justiça, e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, especialmente os de erradicação da pobreza (ODS 1), redução das desigualdades (ODS 10) e fortalecimento das instituições (ODS 16).

A presente pesquisa adota a vertente metodológica jurídico-sociológica, uma vez que busca analisar a atuação da advocacia previdenciária não apenas sob o aspecto normativo, mas em sua dimensão social, comunicacional e pedagógica, considerando o contexto de vulnerabilidade em que se encontram grande parte das pessoas protegidas pelo sistema de Seguridade Social. O estudo parte da compreensão de que o Direito Previdenciário, enquanto instrumento de justiça social, exige uma abordagem que integre elementos éticos, humanos e institucionais à sua prática cotidiana.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, pois parte-se de premissas teóricas gerais, como o princípio da dignidade da pessoa humana, o capitalismo humanista e os fundamentos da seguridade social, para analisar de forma específica a função pedagógica da advocacia previdenciária e seu papel na inclusão social, com foco na comunicação acessível e no acolhimento do cidadão.

Quanto ao método de procedimento, a pesquisa é qualitativa, com enfoque teórico-bibliográfico e documental. Foram utilizados como referenciais centrais os estudos de Wagner Balera, Ricardo Sayeg, Horvath Junior e Serau, além de documentos institucionais, como o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples e a Agenda 2030 da ONU, especialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 1, 10 e 16.

2 Dignidade da pessoa humana e o fundamento ético da advocacia previdenciária

A dignidade da pessoa humana constitui o mais elevado princípio do ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como vértice axiológico da Constituição Federal de 1988 e parâmetro hermenêutico de todos os direitos e garantias fundamentais. Trata-se de um valor que transcende a literalidade das normas, orientando as políticas públicas, as condutas institucionais e as práticas profissionais comprometidas com a justiça social. É ele quem dá suporte à Seguridade Social como direito fundamental material, impondo o atendimento das necessidades básicas das pessoas (Serau, 2023, p. 170).

Para o autor, uma Constituição que se estrutura sob bases valorativas e que tem como um de seus fundamentos centrais a dignidade da pessoa humana demanda, necessariamente, a consolidação de uma rede de proteção social sólida e eficaz, da qual a Seguridade Social é componente essencial. A efetividade dessa rede é o que, em última instância, revela o tipo de sociedade que se pretende construir: mais justa, igualitária e comprometida com os direitos fundamentais. Assim, a concretização da seguridade social torna-se um parâmetro de avaliação do próprio projeto constitucional em sua dimensão ética e social (2023, p. 170).

No campo da Seguridade Social, em especial da Previdência Social, a dignidade atua como fundamento material e finalístico do sistema protetivo, assegurando que o cidadão, em momentos de fragilidade, receba a tutela adequada do Estado e da sociedade:

> No campo especificamente previdenciário, de molde eminentemente contributivo, as contingências sociais relacionam-se essencialmente com a questão laboral-produtiva e são equacionadas em relações de substituição ao salário ou à remuneração, a partir dos "riscos sociais clássicos", que podem ser exemplificados ou sintetizados por aquelas hipóteses de contingência social atualmente previstas no art. 201 da Constituição Federal de 1988 (morte, invalidez, doença, idade avançada, desemprego involuntário) (Serau, 2023, p. 153).

Sob essa óptica, o Direito Previdenciário não pode ser concebido como mero conjunto de normas técnicas ou relações contributivas individualizadas, mas sim como expressão concreta da solidariedade coletiva e da proteção à existência digna. Para Horvath Junior a proteção social é instrumento para a efetivação da dignidade da pessoa humana e "a previdência social destaca-se como uma das políticas sociais mais significativas para a sociedade, sendo de vital importância para a proteção e o bem-estar social da população" (2024, p. 85).

A perspectiva da dignidade da pessoa humana como fundamento do ordenamento jurídico brasileiro encontra respaldo teórico na proposta do Capitalismo Humanista, formulada por Ricardo Sayeg e Wagner Balera, em 2011. Tal teoria propõe uma releitura do modelo econômico capitalista, ajustando-o às exigências contemporâneas dos direitos humanos de primeira, segunda e terceira dimensões. Trata-se de uma vertente que reconhece as liberdades econômicas — como a propriedade e a livre iniciativa —, mas as subordina à realização de valores superiores, como o bem-estar coletivo, a sustentabilidade ambiental e a justiça social (Balera; Sayeg, 2011).

Sob o ponto de vista jurídico, o Capitalismo Humanista corresponde à dimensão econômica dos direitos humanos. Nessa lógica, a ordem econômica deve estar a serviço da promoção da existência digna, assegurando que o desenvolvimento não seja excludente, mas solidário. A atuação da advocacia previdenciária, ao viabilizar o acesso efetivo à seguridade social, contribui para a concretização desse modelo humanista de organização econômica e social, reafirmando seu compromisso ético com a transformação da realidade vivida pelos segurados.

Nesse contexto, a advocacia previdenciária, mais do que representar juridicamente o segurado, deve atuar como garantidora da dignidade desse sujeito em sua relação com o sistema protetivo, especialmente quando se trata de pessoas vulneráveis economicamente, idosas, doentes, analfabetas ou marginalizadas socialmente.

O exercício da advocacia, conforme previsto no artigo 133 da Constituição Federal, não é uma função meramente técnica, mas uma atividade essencial à administração da justiça. No âmbito previdenciário, isso implica adotar uma postura ética, empática e comprometida com a realidade do cliente — não apenas nos autos, mas no contato pessoal, na escuta, na orientação e no acolhimento.

A dignidade exige que o cliente não seja tratado como número de benefício, mas como pessoa detentora de direitos e de uma história de vida marcada, muitas vezes, por trabalhos informais, vínculos precários, jornadas exaustivas e falta de reconhecimento estatal. A função da advocacia, nesse cenário, é duplamente humanista: por um lado, atua para corrigir injustiças estruturais; por outro, exerce papel pedagógico, traduzindo o sistema jurídico e ajudando o cidadão a compreender, acessar e reivindicar seus direitos.

Desta forma, a dignidade da pessoa humana, fundamento central do ordenamento jurídico brasileiro, exige uma atuação jurídica que transcenda a técnica e se fundamente em valores éticos profundamente enraizados na condição humana. Essa abordagem ética se coaduna com a função da advocacia previdenciária, que, ao acolher e educar o cliente sobre seus direitos, contribui para uma prática jurídica mais humana, justa e solidária.

Assim, a dignidade da pessoa humana não se esgota em fundamentos doutrinários ou em textos legais, mas se realiza plenamente nas ações concretas que reconhecem o outro em sua vulnerabilidade, como na visão de Balera. A advocacia previdenciária, quando guiada por esse princípio, transforma-se em uma prática de cuidado, educação e justiça.

Ademais, ao lidar com sujeitos frequentemente vulnerabilizados, o advogado previdenciarista é convocado a agir com base na solidariedade, no acolhimento e no compromisso com a justiça distributiva.

Nesse sentido, a proposta da "civilização do amor", tratada por Wagner Balera e Masotti, ilumina uma perspectiva transformadora da atuação profissional:

> A educação pode ser a única saída para permitir que a globalização seja aproveitada em prol da solidariedade. O aprendizado sobre os valores intrínsecos da pessoa, sobre a missão do ser humano, sobre o amor acima de tudo como arma contra a exclusão social e a intolerância. Se a comunicação é global, também a solidariedade e o amor podem sê-lo. E é esta globalização da solidariedade, por meio do respeito entre os cidadãos das diversas nações, que pode revelar e incentivar a descoberta da característica maior do homem, sua vocação para o amor fraterno (2019, p. 186).

Essa vocação para o amor fraterno, mencionada por Balera e Masotti, conecta-se diretamente à noção de fraternidade como elemento essencial e constitutivo do ser humano. Horvath Junior considera que a aplicação da fraternidade nas relações sociais, contribui para que cada indivíduo assuma responsabilidade pela preservação de um tecido social coeso, íntegro e saudável:

> A fraternidade passa a ser instrumento tão importante em uma sociedade pós-moderna, informacional, globalizada e individualista como elemento de ligação entre a previsão do texto constitucional e o desenvolvimento social e cultural. Apontando novos caminhos para a solução da questão social atual (2024, p. 112).

Ao reconhecer a fraternidade como princípio fundante da convivência humana, supera-se uma visão individualista do Direito, abrindo espaço para uma advocacia voltada ao outro — especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade — e comprometida com a construção de relações mais justas, solidárias e inclusivas.

Essa dimensão humanista da prática jurídica encontra continuidade no exercício da função pedagógica da advocacia previdenciária, especialmente no contexto atual de transformação digital e complexidade normativa, onde se impõe a necessidade de traduzir o Direito, orientar com clareza e garantir o efetivo acesso à justiça por meio da linguagem acessível e do acolhimento informado — tema que será aprofundado no próximo capítulo.

3 A FUNÇÃO PEDAGÓGICA DA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA NO ACOLHIMENTO DO SEGURADO

O campo jurídico, historicamente associado a uma linguagem técnica, rebuscada e de difícil compreensão, consolidou-se como um ambiente pouco acessível para a maioria da população, um modo de comunicar que, muitas vezes, afasta em vez de aproximar o cidadão do conhecimento de seus próprios direitos. Essa barreira linguística, longe de ser meramente retórica, compromete o acesso à informação e, por consequência, o próprio acesso ao Direito.

Adotar uma linguagem simples no atendimento, nas orientações e nas peças processuais não é apenas uma escolha estilística, mas um dever ético e social, compatível com a função pedagógica do advogado. Traduzir o Direito, escutar com empatia e comunicar de forma acessível são práticas que materializam a dignidade da pessoa humana e contribuem para a efetivação da justiça social. Em um país com marcante desigualdade educacional e informacional, tornar o discurso jurídico compreensível é, em si, um ato de inclusão e cidadania.

No atual cenário de transformação digital da Administração Pública, a função pedagógica da advocacia previdenciária assume contornos ainda mais relevantes. A criação da plataforma "Meu INSS", em 2017, representou um avanço significativo na modernização dos serviços da Previdência Social, possibilitando

a solicitação e o acompanhamento de mais de uma centena de serviços de forma *online* (Silvestre; Nogueira, 2024, p. 193).

Entretanto, apesar dos benefícios em termos de celeridade e redução de filas, a digitalização impôs novos desafios à população segurada, especialmente aos grupos em situação de vulnerabilidade digital — como idosos, pessoas com deficiência, trabalhadores rurais e pessoas em situação de rua. Para acessar plenamente os serviços oferecidos, é necessário possuir conta ativa no *gov.br*[1], equipamento eletrônico e conhecimentos mínimos de uso da tecnologia, o que ainda está fora da realidade de milhões de brasileiros.

A gravidade do problema da exclusão digital também é evidenciada no documentário *"Nosso INSS"*, produção jornalística da Repórter Brasil lançada em 2023, com direção de Carlos Juliano Barros e Caue Angeli. Com vinte e três minutos de duração, o documentário reúne entrevistas com especialistas, beneficiários, segurados e o então presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, investigando as causas da crise na Autarquia. Ao longo da narrativa, são retratadas diversas situações em que segurados enfrentam obstáculos significativos para acessar a plataforma digital do INSS, seja por instabilidade do sistema, pela ausência de conexão à internet ou pela falta de letramento digital (Nosso Inss, 2023).

Esses relatos reforçam a urgência de um acolhimento qualificado e pedagógico, sobretudo por parte da advocacia previdenciária, que atua como ponte entre o cidadão e os mecanismos de efetivação dos seus direitos fundamentais. Nesse contexto, a atuação do advogado previdenciarista ultrapassa a esfera jurídico-processual e o projeta como mediador entre o segurado e a nova estrutura digital de acesso ao direito.

Cabe ao advogado não apenas realizar os requerimentos ou impugnações, mas também orientar, educar e empoderar o cidadão diante das ferramentas digitais, traduzindo procedimentos, explicando funcionalidades e minimizando os efeitos da exclusão informacional. Essa função pedagógica e acolhedora torna-se uma verdadeira extensão do direito à informação e ao acesso à justiça, contribuindo para a efetivação da dignidade da pessoa humana no âmbito da Seguridade Social.

Desta forma, a atuação da advocacia previdenciária não se limita à representação judicial ou administrativa do segurado frente ao Estado. Em realidade, a experiência prática demonstra que grande parte dos segurados chega ao atendimento jurídico com medo, confusão, desinformação e insegurança emocional, sobretudo diante de um sistema previdenciário complexo, marcado por tecnicismos normativos, exigências burocráticas e comunicações institucionais incompreensíveis.

A função pedagógica se manifesta, primeiramente, na tradução do Direito, transformando uma linguagem jurídica hermética em explicações claras, compreensíveis e contextualizadas, de modo que o segurado compreenda não apenas os procedimentos a que está sujeito, mas também os fundamentos do seu direito.

Trata-se de uma prática que exige do advogado competência técnica aliada à sensibilidade social e à escuta ativa — atributos indispensáveis para gerar confiança e fomentar a emancipação informacional do cidadão. Para Reolon "Saber utilizar a palavra de acordo com o contexto é uma arte. E o advogado, mais que qualquer um deve aprender a dominá-la (2010, p. 182).

Nesse cenário, a comunicação entre advogado e segurado deve ser pautada pela clareza, simplicidade e empatia, reconhecendo as diversas realidades socioculturais dos atendidos. Muitos clientes não dominam a leitura ou a escrita, o que exige do profissional sensibilidade para identificar essas limitações e adaptar sua forma de se comunicar — por exemplo, priorizando mensagens de voz em vez de textos escritos, especialmente em plataformas como o *WhatsApp*.

1 O gov.br é um projeto de unificação dos canais digitais do governo federal. É um portal que reúne, em um só lugar, serviços para o cidadão e informações sobre a atuação do Governo Federal.

Além disso, é essencial ter paciência para repetir explicações quantas vezes forem necessárias, com serenidade e respeito, sem pressupor o conhecimento técnico que o cidadão não possui. Ouvir atentamente, respeitar o ritmo do outro e acolher sua história de vida são atitudes que fortalecem o vínculo de confiança e garantem que o atendimento jurídico seja verdadeiramente acessível, humano e transformador. É nesse espaço de escuta e compreensão que o segurado se sente, de fato, seguro e acolhido, condição essencial para o exercício pleno de sua cidadania previdenciária.

Para grande parte da advocacia, adotar a linguagem simples representa uma verdadeira mudança de paradigma na forma de comunicar o Direito. Durante muito tempo, a utilização de termos técnicos, jargões e estruturas complexas foi interpretada como sinal de erudição e domínio da matéria. Entretanto, essa visão vem sendo progressivamente superada.

Atualmente, a competência do profissional do Direito também é reconhecida pela capacidade de traduzir conceitos jurídicos em uma linguagem clara, acessível e inclusiva, de modo que qualquer cidadão, independentemente de sua formação, possa compreender seus direitos e deveres.

O acolhimento do segurado deve, assim, ser pensado como um ato político e ético, que reconhece a assimetria existente entre quem domina o conhecimento jurídico e quem dele necessita para se proteger. A advocacia previdenciária, ao adotar uma postura humanizada, rompe com a lógica verticalizada de poder e atua na formação de uma cidadania previdenciária consciente, empoderando o cliente sobre seus direitos e deveres no Regime Geral de Previdência Social.

A função ética do Direito Previdenciário, ensina que a proteção social exige reconhecimento da pessoa humana em sua integralidade, o que implica também levar em conta seus aspectos emocionais, culturais e sociais. Sob essa perspectiva, a advocacia deixa de ser mera intermediária técnica e passa a assumir um papel educador, como instrumento de inclusão, acolhimento e justiça.

Para Horvath Junior "a educação é um dos símbolos de concretização da dignidade da pessoa humana e instrumento de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos [...] (2024, p. 58).

Para o autor "o acesso à informação e ao conhecimento científico ou técnico deixou de ser um bem puramente cultural, para se tornar em insumo de vital importância" (2024, p. 59).

Na prática, isso se reflete em ações como a orientação prévia, clara e empática antes da formalização de pedidos ou ajuizamento de ações; a produção de conteúdos educativos em linguagem acessível (*posts,* vídeos, *podcasts*, cartilhas); a promoção de palestras ou rodas de conversa em comunidades, sindicatos, associações de aposentados, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e áreas rurais; e o cuidado com a escuta ativa, que permite ao segurado expressar suas angústias, dúvidas e expectativas de maneira livre e respeitosa.

Esse papel pedagógico também contribui para a desjudicialização responsável, na medida em que evita ações desnecessárias, corrige informações equivocadas e fortalece a atuação preventiva da advocacia. Ao educar, o advogado não apenas atua em nome do cliente, mas atua com o cliente, conferindo-lhe protagonismo em seu próprio processo de proteção social.

É igualmente relevante alertar os clientes sobre descontos indevidos em benefícios e sobre golpes recorrentes, que exploram a vulnerabilidade informacional de aposentados e pensionistas.

Portanto, a função pedagógica da advocacia previdenciária não é um acréscimo opcional, mas um compromisso ético e constitucional com a dignidade da pessoa humana. O advogado previdenciarista, ao acolher, orientar e educar, torna-se um verdadeiro promotor de cidadania.

Nessa conjuntura, a linguagem assume papel central: ela pode tanto fortalecer a emancipação e a autonomia do segurado quanto perpetuar barreiras simbólicas de exclusão. Por essa razão, torna-se im-

prescindível refletir sobre o uso da linguagem simples como instrumento de inclusão social e de acesso efetivo à justiça, sobretudo à luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). É essa dimensão comunicacional do acolhimento que será aprofundada no capítulo seguinte.

4 Linguagem simples como instrumento de inclusão e justiça social e ODS

A linguagem é instrumento fundamental de exercício da cidadania. No campo jurídico, entretanto, ela frequentemente se converte em obstáculo: expressões técnicas, jargões processuais e construções rebuscadas tornam-se barreiras ao acesso à justiça e à informação. Tal realidade é particularmente grave no Direito Previdenciário, onde os segurados, em sua maioria, pertencem a grupos socialmente vulneráveis — trabalhadores rurais, analfabetos, idosos, pessoas com deficiência, desempregados, entre outros — e não dominam os códigos formais da linguagem jurídica.

O Direito, enquanto instrumento garantidor da cidadania e dos direitos fundamentais, não pode permanecer restrito a um vocabulário elitizado. Para Reolon, a efetiva democratização da justiça demanda a superação de barreiras linguísticas, promovendo um discurso jurídico acessível e compreensível a todos os indivíduos, independentemente de sua escolaridade ou classe social:

> A utilização por parte dos operadores do direito de uma linguagem jurídica livre do "juridiquês" pode trazer benefícios para toda a sociedade, num sentido de aproximar a população do entendimento da matéria jurídica, além de contribuir para a tão sonhada celeridade nos processos judiciais, ampliando a visibilidade do judiciário frente à sociedade (2010, p. 189).

O uso da linguagem simples revela-se um instrumento fundamental para o desenvolvimento da cidadania, pois permite ao indivíduo compreender e exercer plenamente seus direitos e deveres civis, políticos e sociais.

No contexto brasileiro, embora esses direitos estejam formalmente previstos na legislação, muitas vezes não são comunicados de forma clara à população. Falta transparência no momento de informar o que são esses direitos, o que significam e como acessá-los. Assim, a ausência de uma comunicação acessível compromete o próprio exercício da cidadania, que pressupõe o conhecimento do que é feito em nome do povo por seus representantes e suas instituições públicas (Martins; Silva; Cavalcanti, 2023, p. 72).

No evento "Linguagem Simples no Judiciário: criando pontes entre o cidadão e a justiça", realizado em 21 de outubro de 2024 no Tribunal da Bahia, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou que a linguagem complexa impede a participação da população: "A gente não deve transformar a linguagem em um instrumento de poder, em uma forma de excluir do debate público, da participação, as pessoas que não t**ê**m a chave daquele conhecimento, que não têm o domínio de uma linguagem desnecessariamente hermética" (AMB, 2024).

A relevância da linguagem simples como estratégia de inclusão comunicacional e promoção do acesso à justiça é reconhecida mundialmente, com destaque para o trabalho da *Plain Language Association International* (PLAIN)[2], organização internacional sem fins lucrativos, fundada em 2008 no Canadá, e composta por uma rede de profissionais, pesquisadores e defensores da linguagem clara.

2 https://plainlanguagenetwork.org/

Com membros atuantes em mais de trinta países e trabalhando em pelo menos quinze idiomas, a PLAIN tem como missão promover a comunicação compreensível em qualquer idioma, contribuindo para a construção de discursos mais democráticos, acessíveis e orientados à cidadania. A atuação dessa associação reforça que a linguagem simples não é uma limitação da técnica, mas sim um aprimoramento ético do fazer jurídico e institucional.

O *site* da *Plain Language Association Internacional* – PLAIN, traz o que é uma linguagem simples: "Uma comunicação é considerada em linguagem simples se sua formulação, estrutura e *design* forem tão claros que o público-alvo possa facilmente encontrar o que precisa, entender o que encontra e usar essas informações" (PLAIN, s.d.).

A campanha "Justiça ao alcance de todos – Desmistificando o Poder Judiciário e o juridiquês", criada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em 2005, destaca a importância de tornar o sistema de justiça compreensível e acessível à população. Lançada com o propósito de aproximar o Judiciário dos cidadãos, a iniciativa propõe a adoção de uma linguagem clara, objetiva e sem jargões nas decisões judiciais e demais comunicações institucionais. A proposta vai além da simplificação do vocabulário: trata-se de um compromisso com a democratização da justiça e com a transparência do Poder Judiciário, reforçando o entendimento de que não basta reconhecer direitos, é preciso torná-los compreensíveis para que sejam efetivamente exercidos.

No contexto da advocacia previdenciária, essas diretrizes se mostram especialmente relevantes. Atendendo, em grande parte, a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, o advogado previdenciarista assume a responsabilidade de traduzir o sistema normativo e acolher o cliente com empatia e clareza.

Para enfrentar essa realidade, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, em 2023, o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, cujo objetivo é promover a adoção de uma comunicação clara, objetiva e acessível em todos os segmentos da Justiça. O Pacto prevê ainda o uso de recursos de acessibilidade, como Libras e audiodescrição, reafirmando que a linguagem simples é também linguagem inclusiva. Embora direcionado inicialmente aos órgãos do Judiciário, seus princípios são plenamente aplicáveis à advocacia previdenciária, que deve assumir sua função social também na forma como se comunica com o segurado.

O Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples fundamenta-se em diversos instrumentos normativos nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário. Dentre eles, destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica, as convenções internacionais contra a discriminação racial, as Regras de Brasília sobre o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, especialmente o ODS 16, voltado à promoção de instituições eficazes, justas e acessíveis. No plano interno, o pacto está em consonância com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 — como o acesso à justiça, à informação e à razoável duração do processo —, que somente podem ser efetivados mediante uma linguagem compreensível, clara e inclusiva (2023, p. 5).

É importante ressaltar que linguagem simples não significa empobrecimento técnico, mas sim respeito ao destinatário da informação. Consiste em uma forma de comunicação que busca ser clara, objetiva e de fácil entendimento, utilizando palavras compreensíveis a qualquer pessoa e evitando termos técnicos desnecessários. Sua finalidade é assegurar que a informação transmitida seja compreendida de forma imediata e precisa por qualquer pessoa, independentemente de seu nível de escolaridade ou conhecimento prévio sobre o assunto. Neste sentido, Pena:

> O uso do *juridiquês*, assim considerado o uso de linguagem rebuscada, cheia de arcaísmo (uso de palavras e expressões obsoletas) e latinismo (uso de palavras e expressões em Latim), dificulta (ou torna inacessível) à população em geral o entendimento do que se passa

> dentro do processo. Não se desconhece que cada ciência dispõe de terminologia própria, com vistas a dotar o enunciado de precisão e certeza. No entanto, é possível atingir esse propósito, escolhendo palavras de mais fácil compreensão, zelando pelo seu significado (2020, p. 116).

Ao substituir o juridiquês[3] por explicações claras, o advogado cria um ambiente de confiança e compreensão, tornando-se ponte entre o sistema jurídico e o cidadão. Essa prática, alinhada à dimensão pedagógica já explorada, materializa o princípio da dignidade da pessoa humana na relação advogado-cliente, pois reconhece que a informação é condição de autonomia e acesso efetivo ao direito.

Além disso, essa atuação advocatícia pedagógica dialoga diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente ODS 1 – Erradicação da Pobreza; ODS 10 – Redução das desigualdades e ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes.

O ODS 1, que visa à erradicação da pobreza, é atendido na medida em que a informação previdenciária clara e acessível permite que milhões de brasileiros tenham efetivo acesso a benefícios sociais que garantem renda mínima e proteção diante de situações de vulnerabilidade.

Essa dimensão do combate à pobreza como acesso efetivo a direitos sociais está intimamente ligada à noção de liberdade material e dignidade humana. Nesse sentido, Sayeg e Balera destacam que não há autodeterminação possível enquanto persistirem condições estruturais de pobreza, que mantêm o indivíduo subjugado e privado de escolhas reais sobre sua existência (2019, p. 67).

Essa perspectiva reforça que o acesso à informação previdenciária — quando garantido de forma clara, simples e inclusiva — não apenas assegura renda, mas fortalece a autonomia e o protagonismo aos segurados, contribuindo para uma sociedade mais justa e democrática.

Já o ODS 10, voltado à redução das desigualdades, **é atendido** na adoção de uma linguagem inclusiva, capaz de aproximar do sistema de proteção social justamente aqueles que historicamente estiveram à margem dele.

Por fim, o ODS 16, que trata da promoção da paz, justiça e instituições eficazes, é observado quando o advogado previdenciarista atua com respeito, escuta e clareza, contribuindo para o aumento da confiança no sistema jurídico e para o avanço da justiça social.

O documento "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", em seu item nº 35 relata sobre a necessidade da construção de sociedades justas, inclusivas e pacíficas:

> A nova Agenda reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis, que ofereçam, igualdade de acesso à justiça e que tenham como base o respeito aos direitos humanos (ONU, 2015, p.12).

Vê-se, portanto, que a atuação do advogado previdenciarista **não pode se restringir à elaboração de petições ou ao cumprimento de prazos. No centro da sua função está a relação com o** cliente, que deve ser acolhido com empatia, escuta ativa e respeito. Cada palavra dita ou escrita durante o atendimento carrega o potencial de incluir ou excluir, de gerar confiança ou distanciamento.

Optar por uma linguagem clara, simples e compreensível é, antes de tudo, um gesto ético de aproximação, que permite ao cliente sentir-se à vontade, compreendido e valorizado. É nesse ambiente hu-

3 O termo *juridiquês* é um neologismo amplamente utilizado para designar a linguagem excessivamente técnica, formal e rebuscada adotada no meio jurídico, muitas vezes de difícil compreensão para o público leigo. Deriva da junção da palavra "jurídico" com o sufixo "-ês", usado de forma crítica para indicar jargões ou estilos linguísticos específicos e pouco acessíveis.

manizado que se constrói uma advocacia comprometida com a transformação social, não apenas pela via judicial, mas principalmente pela escuta sensível e pela comunicação que emancipa e fortalece o protagonismo do cidadão.

Dessa forma, a advocacia previdenciária, ao incorporar os princípios da linguagem simples e os valores dos ODS da Organização das Nações Unidas, fortalece sua função cidadã, pedagógica e solidária, reafirmando-se como instrumento de inclusão e efetivação da dignidade humana.

5 Considerações finais:

A dignidade da pessoa humana, núcleo normativo da Constituição Federal de 1988 e valor fundante do Estado Democrático de Direito, não se realiza apenas na previsão abstrata dos direitos, mas sobretudo nas práticas institucionais e profissionais que os concretizam.

No contexto da Previdência Social, a advocacia previdenciária se revela como elemento essencial da efetivação dos direitos sociais, especialmente ao adotar uma postura ética, acolhedora e pedagógica com o público-alvo da Seguridade Social.

Conforme demonstrado ao longo deste artigo, a função do advogado previdenciarista ultrapassa a atuação técnico-processual, incorporando os valores do Capitalismo Humanista, que propõe uma ordem econômica voltada à dignidade e à justiça. Ela exige escuta, tradução do Direito, empatia e orientação consciente, configurando um verdadeiro exercício de educação em direitos.

Nessa mesma linha de pensamento, a fraternidade se apresenta como valor indispensável à consolidação de uma sociedade justa e solidária. Essa concepção fortalece a ideia de que o advogado, especialmente aquele que atua na área previdenciária, deve ser agente ativo de transformação, estabelecendo uma relação empática e respeitosa com o cliente. A escuta sensível, o acolhimento e a linguagem simples, portanto, não são apenas instrumentos de trabalho, mas expressões concretas de fraternidade aplicada à prática jurídica cotidiana.

Esse papel pedagógico é um desdobramento necessário da dignidade da pessoa humana, pois possibilita que o cliente **não apenas reivindique seu benefício, mas compreenda e se aproprie do seu direito como sujeito de proteção social.**

A articulação com o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples reforça essa compreensão, ao evidenciar que a linguagem acessível é um dever institucional que deve ser compartilhado também pela advocacia, não só em sua atuação judicial, mas em especial, no atendimento ao cliente. O uso de uma comunicação clara, respeitosa e inclusiva é uma forma concreta de combater as desigualdades estruturais que ainda marcam o acesso à Previdência no Brasil.

Além disso, ao se alinhar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente os ODS 1, 10 e 16, a advocacia previdenciária assume uma função social transformadora, contribuindo diretamente para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e o fortalecimento de instituições justas, acessíveis e eficazes.

Em síntese, o fortalecimento da função pedagógica e humanista da advocacia previdenciária é fundamental para que o Direito Previdenciário continue sendo, como afirma Wagner Balera, uma ciência da solidariedade e da justiça social. O acolhimento, a escuta e a linguagem simples ao atender o cliente **não são apenas estratégias de comunicação, mas expressões concretas de um compromisso ético com a dignidade do** cidadão e com a construção de um país mais justo e igualitário.

Referências

AMB-ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Justiça ao Alcance de Todos: Desmistificando o poder Judiciário e o juridiquês. Brasília, 2020.

AMB- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Linguagem Simples no Judiciário é tema de seminário no TJ-BA. 2024. Disponível em: https://www.amb.com.br/linguagem-simples-no-judiciario-e-tema-de-seminario-no-tj-ba/. Acesso em: 15 jul. 2025.

BALERA, Wagner; SAYEG, Ricardo Hasson. O capitalismo humanista: filosofia humanista de direito econômico. Petrópolis: KBR, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples. CNJ, 2023.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamentos e regulação. Niteroi, RJ: Impetus, 2011.

MARTINS, Heloísa Tavares; DA SILVA, Adriano Rosa; TEIXEIRA CAVALCANTI, Márcia. Linguagem Simples: um movimento social por transparência, cidadania e acessibilidade. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 25, 2023. DOI: 10.12957/cdf.2023.72869. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/72869. Acesso em: 2 ago. 2025.

MASOTTI, Viviane; BALERA, Wagner. A globalização e a civilização do amor. Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica. v. 1 n. 1-Ext (2019): Edição Extraordinária - Direitos Humanos.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 12 jul. 2025.

NETO, Evilasio Tenorio da Silva Neto. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/406990/movimento-pela-linguagem-simples-no-judiciario-e-o-fim-do-juridiques. Acesso em 28 jul. 2025.

NOSSO INSS. Direção: Carlos Juliano Barros e Caue Angeli. Produção: Carlos Juliano Barros. Brasil: Reporter Brasil, 2023. YouTube. 26 minutos.

ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. 2015. Acesso em: 08 abr. 2025.

PENA, Tânia Mara Guimarães. A simplificação da linguagem jurídica como fator de democratização do direito e inclusão social. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 24. Região, Campo Grande, n. 5, p. 109-129, 2020.

PLAIN. O que é linguagem clara? Disponível em: https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/. Acesso em: 10 jul. 2025.

REOLON, Suzana Minuzzi. A linguagem jurídica e a comunicação entre o advogado e seu cliente na atualidade. Revista Direito & Justiça, v. 36, n.2, p. 180-191, 2010.

SAYEG, Ricardo Hasson; BALERA, Wagner. O Objetivo Fundamental Constitucional De Erradicação Da Pobreza. Revista de Direito Brasileira, Florianopolis, Brasil, v. 22, n. 9, p. 66–76, 2019. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v22i9.5327. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5327. Acesso em: 2 ago. 2025.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Seguridade Social e direitos fundamentais. 5. ed. rev. ampl. atual. Curitiba: Juruá, 2023.

SILVESTRE, Carolina; NOGUEIRA, Liège. Objetivo De Desenvolvimento Sustentável Nº 16 E A Exclusão Digital Promovida Pela Digitalização Do Acesso Aos Serviços Da Previdência Social No Brasil. Uma Visão Interdisciplinar. In: VII Encontro Virtual do CONPEDI. Florianópolis, 2024. p. 181-197.

A atuação da advocacia previdenciária preventiva na efetivação dos direitos sociais diante da complexidade normativa

Solange de Holanda Cavalcante

Resumo

Este artigo foi elaborado de acordo com o tema proposto que é "O papel da advocacia previdenciária na efetivação dos direitos previdenciários", inserindo-se, portanto, no campo da Seguridade Social, com enfoque no segmento da Previdência Social. Tem como objetivo demostrar de que maneira uma advocacia consultiva e preventiva pode contribuir para a defesa dos direitos previdenciários ante às dificuldades impostas pelo atual tecnicismo do sistema do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) além da alta complexidade da legislação previdenciária, editada por normas infraconstitucionais, as quais, por muitas vezes, restringem direitos. Este artigo baseou-se em pesquisa bibliográfica, incluindo exames à Constituição Federal de 1988 (CF/88), à legislação pertinente, doutrina e dados estatísticos. Como alternativa aos problemas evidenciados por indeferimentos e/ou concessão de benefícios com renda abaixo do que seria devido, sugere-se a necessária mudança da cultura dos segurados do INSS, os quais somente buscam ajuda de um advogado, após a consolidação do conflito. Neste contexto, com base no método dedutivo e empírico, parte-se da premissa de que a intervenção de uma advocacia especializada de forma consultiva, e em momento anterior ao requerimento administrativo, venha a promover uma maior paridade entre as partes da relação previdenciária e reduzir a judicialização de ações previdenciárias desnecessárias.

Palavras-chave: Seguridade Social. Acesso à Previdência Social. Advocacia Previdenciária Consultiva Preventiva. Proteção à dignidade da pessoa humana.

1 Introdução

Tornou-se praxe na "Nova Previdência Social" negar o benefício a que o segurado faz jus, ou, conceder com valores inferiores ao que seria devido. Diante deste cenário, o segurado, tecnicamente hipossuficiente, urge ir em busca de ajuda técnica de um profissional especialista em matéria previdenciária.

A "Nova Previdência Social", instaurada pela Emenda Constitucional n.103 de 12/11/2019 (EC 103/2019), trouxe um contexto de ambivalências e incertezas, que geram dúvidas e confusões desde a condição de elegibilidade ao benefício até o momento do cálculo do valor da renda mensal inicial a ser percebida pelo beneficiário. O segurado inscrito antes da EC103/2019 já não sabe em que momento poderá se aposentar diante das quatro regras de transição trazidas pela reforma, sendo elas: pedágio de 50%, pedágio de 100%, idade mínima progressiva, aposentadoria por pontos. Enfim, um emaranhado, onde a própria comunidade jurídica previdenciária passou a ter inúmeras dúvidas.

O presente artigo tem como proposta demonstrar como a advocacia pode interferir positivamente no resguardo dos direitos previdenciários dos segurados, que requerem suas aposentadorias no INSS. Mostrar quão fundamental é a atuação de um profissional qualificado, para que se alcance a concessão

do melhor benefício, que é um dever do INSS, consoante o parágrafo terceiro do artigo 222 da Instrução Normativa PRESS/INSS:

> O § 3º do art. 222 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 estabelece:
>
> "Na hipótese de ser identificado o direito a mais de uma forma de cálculo de aposentadoria, fica resguardada a opção pelo cálculo mais vantajoso, observada a reafirmação da data de entrada do requerimento administrativo a critério do segurado, se for o caso, na forma do art. 577." (BRASIL, 2022).

O presente estudo visa apresentar algumas formas de intervenção preventiva da advocacia no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a fim de se proteger os direitos subjetivos dos segurados e evitar demandas judiciais desnecessárias.

Não é pretensão deste estudo discorrer sobre os erros praticados pela autarquia previdenciária, mas, demonstrar a real necessidade, que hoje se tem, na atuação de uma advocacia consultiva preventiva, para que os direitos previdenciários não sejam violados diante da vulnerabilidade técnica dos segurados do INSS, em especial, aos segurados idosos.

É recorrente a falta de veracidade na atuação da autarquia previdenciária dentro do processo administrativo, motivo pelo qual se faz necessário a presença de um apoio jurídico qualificado, a fim de que haja paridade técnica entre as partes.

No tocante à advocacia é importante que o advogado seja especialista na matéria previdenciária, para que possa instruir o processo administrativo de forma que o servidor do INSS tenha facilidade no momento da análise do benefício; e se houver necessidade de propor uma ação judicial, o processo já estará em condições de imediato julgamento.

Não pode deixar de ser dito, que a matéria de direito previdenciário, até pouco tempo, não era obrigatória nas faculdades de Direito, o que faz com que alguns advogados atuem sem dominar o assunto, gerando, alguns transtornos e atrasos no procedimento administrativo e/ou judicial.

O direito previdenciário somente passou a ser obrigatório com a edição da Portaria nº 1.351/2018 do Ministério da Educação (MEC), o que impõe dizer que a maioria dos juízes, que exercem suas funções atualmente, também não cursaram a matéria previdenciária nos bancos das faculdades, motivo que ensejou inúmeras decisões judiciais díspares e, às vezes, mal fundamentadas.

Verificada a complexidade dos processos previdenciários, investiu-se na criação de Juizados, Varas e Turmas Recursais de competência absoluta em matéria previdenciária, o que fez melhorar a qualidade das decisões judiciais.

Assim, a proposta deste artigo visa mostrar como que a atuação de uma advocacia especializada na matéria previdenciária pode colaborar na promoção de um maior cuidado com os direitos dos segurados do INSS.

Como a previdência é um dos pilares da seguridade social, a princípio, faz-se necessário um breve estudo sobre a Seguridade Social no Brasil.

2 A seguridade social no Brasil

A Seguridade Social preconizada no art. 194 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) é gênero, que engloba a Saúde, a Previdência e a Assistência Social. O *caput* do referido artigo funciona como um comando aos Poderes Públicos no que tange ao conjunto integrado de ações que devem ser implementadas no sentido de assegurar os direitos relativos à Seguridade Social.

Com a promulgação da CRFB/88, inaugurou-se uma ordem social cujo escopo é o bem-estar e a justiça sociais, alicerçada no primado do trabalho, dando, portanto, muita atenção ao trabalhador brasileiro.

Tamanha é a importância da Seguridade Social para a sociedade, que o legislador constituinte criou um capítulo, dentro do título da ordem social, dando ênfase aos detalhes de como devem ser articulados os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

Quanto aos sujeitos e o objeto da Seguridade Social, a CRFB/88 prevê que a Previdência Social visa a proteção dos segurados e seus dependentes, diferentemente da Saúde que é direito de todos, garantindo proteção universal a todos que estiverem em território nacional. No que tange à Assistência Social, somente será devida a quem dela necessita, como os desamparados, que não possuem capacidade contributiva, desde que comprovem sua hipossuficiência financeira.

Para situar o leitor, é importante que se diga, que o presente trabalho tem como objetivo tratar de situações, nas quais a advocacia pode ser utilizada como uma ferramenta propulsora de preservação dos direitos previdenciários do segurado do INSS, antes, durante e depois do requerimento administrativo.

3 A previdência social e as dificuldades decorrentes da reforma previdenciária da EC 103/2019

A Previdência Social tem como fundamento de validade constitucional o artigo 201 da CRFB/88 e opera como pilar da Seguridade Social, possuindo legislação própria, como a Lei 8.212/1991, que rege a administração e o custeio; e a Lei 8.213/1991, que cuida dos benefícios. A Previdência foi instituída como forma de seguro social, para atender aos segurados e seus dependentes em algumas situações de contingência social, selecionadas pelo constituinte, como a incapacidade laborativa, idade avançada, proteção à maternidade, a morte, entre outros.

Em 12/11/2019, com a promulgação da EC 103/2019, a reforma da previdência trouxe mudanças estruturais nos parâmetros de elegibilidade aos benefícios, na fórmula dos cálculos das rendas mensais iniciais, como também no modo de atendimento aos segurados e seus dependentes.

Antes das modificações trazidas pela EC 103/2019, de um modo geral, os serviços eram prestados nas agências do INSS. No mundo fático, o próprio segurado se dirigia a umas das agências da previdência, era atendido por um servidor, que recebia e analisava a documentação. Após a análise do pedido, o servidor, se verificasse ausência de algum documento emitia carta de exigência, que deveria ser cumprida em até 30 dias. Depois disso, o benefício era deferido ou indeferido, com possibilidade de recurso ao Conselho Recursal da Previdência Social (CRPS), em caso de discordância.

É verdade que o atendimento nem sempre era eficiente e com urbanidade, alguns servidores não tinham o devido cuidado com dignidade da pessoa dos segurados. O mal funcionamento, que ficou marcado pelas longas filas de espera nas portas dos prédios, com pessoa que chegavam de madrugada, com cadeiras de praia, para garantir um atendimento, pois caso contrário não seriam atendidos no mesmo dia, todavia os segurados tinham acesso ao sistema previdenciário através do atendimento presencial, onde podiam tirar suas dúvidas.

Com o advento da "Nova Previdência" ocorreu a implantação do novo atendimento *on line* do INSS, que causou um grande impacto na vida dos segurados, que necessitavam de atendimento e não possuíam condições de acesso à tecnologia.

Acresça-se que, à situação de dificuldade de acesso ao sistema previdenciário somou-se ainda o cenário caótico do fechamento das agências em decorrência do período pandêmico do COVID 19. Na

prática, quando o segurado chegava a uma agência visando atendimento se deparava com um aviso afixado nas portas ou um segurança entregando um papel informando que o acesso seria realizado através do aplicativo MEU INSS ou pelo canal 135.

A suspensão temporária do serviço presencial e a mudança na forma do atendimento pegaram a população de surpresa, valendo dizer que os segurados que não possuíam aparelhos tecnológicos, que pudessem acessar ao sistema, foram transformados em verdadeiros párias sociais, principalmente os idosos que ficaram à margem do sistema.

As agências reabriram em setembro de 2020, várias medidas foram tomadas para recepcionar o público, mas o atendimento presencial ainda é precário, já que os pouquíssimos servidores concursados que, às vezes, são encontrados nas agências, visto que maioria trabalha remotamente, são concorridos, tanto pelos estagiários, como pelos advogados e segurados, que buscam informações técnicas, o que causa um ambiente estressante para os poucos servidores e a população em geral, sendo certo que o primeiro atendimento nas agências está sendo realizado por estagiários, que não dominam o assunto.

Ante a falta de servidores capacitados para análise dos requerimentos, tanto no atendimento presencial como no virtual, o serviço está deficitário e os indeferimentos por falta de uma análise técnica estão sendo constantes.

Quando o servidor do INSS possui alguma dúvida quanto o que fazer no processo de concessão, visando proteger o sistema, o analista opta pelo indeferimento do pedido.

Diversos são os problemas trazidos pela reforma da previdência e pela legislação infraconstitucional, que vem restringindo direitos através de decretos e portarias.

Um fato que vem gerando muitas dúvidas, diz respeito ao requisito tempo de contribuição. O decreto n. 3.048/99, que trata do regulamento da previdência social, inovou o ordenamento jurídico, trazendo interpretações díspares quanto à contagem do tempo de contribuição.

A título de exemplo tem-se o tema 1329, que está em sede de julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) cuja discussão é saber se contribuições pagas após a EC 103/2019 poderão ser utilizadas na contagem do tempo de contribuição para as aposentadorias programadas com pedágio de 50%, conforme se pode verificar no site do próprio STF:

> STF: Tema 1329. Título: Possibilidade de complementação de contribuição previdenciária para enquadramento em regra de transição prevista no art. 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019.Descrição: Recurso extraordinário em que se discute à luz do artigo 5º; XXXVI, da Constituição Federal e dos artigos 3º; e 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019 a possibilidade de recolhimento de contribuição previdenciária após a edição da EC nº 103/2019 para enquadramento na regra de transição prevista no art. 17, que exige tempo mínimo de contribuição até a data de entrada em vigor da Emenda. (BRASIL, STF, RE 1.508.285, Tema 1329)

Outro exemplo que causa muita estranheza é quanto ao período que pode ser reconhecido como de tempo de contribuição determinado por uma sentença trabalhista homologatória de acordo realizado entre empregado e empregador. Caso o processo trabalhista não contenha prova documental contemporânea ao período trabalhado, a sentença homologatória, por si só, não comprovará o tempo de contribuição para fins previdenciários. Não é razoável que uma sentença prolatada por um órgão do Poder Judiciário Trabalhista Brasileiro não seja considerada como um documento hábil para produzir efeitos previdenciários, servindo apenas como indício de prova material.

E a controvérsia não ocorre apenas com a justiça do trabalho, já que a Previdência Social também não acolhe os temas consagrados na jurisprudência dos Tribunais Federais. Um exemplo típico é com relação à aposentadoria especial, onde o INSS não reconhece situações de enquadramento de trabalho sob con-

dições nocivas à saúde do trabalhador, devidamente reconhecidas pelos Tribunais Federais, bem como pela Turma Nacional de Uniformização (TNU). São situações de judicialização forçada, que poderiam ser evitadas caso houvesse harmonia entre a Previdência e a jurisprudência firmada pelos Tribunais Federais e pela TNU.

E os desafios dos segurados continuam quando se trata do trabalho intermitente, com remunerações abaixo do salário-mínimo, sem carteira anotada, além da famosa "pejotização", que em muitos casos, vem burlando os direitos dos trabalhadores e causando redução na arrecadação para Previdência Social.

Outra situação, que muito impacta nos direitos do segurado é a falta de um banco de dados idôneo dentro do sistema do INSS, que informe mediante o extrato previdenciário (CNIS) a totalidade da vida contributiva do segurado. Questão que evidencia a real necessidade de um planejamento antes de se requerer uma aposentadoria, já que os segurados não percebem a ausência de alguns vínculos trabalhistas, que estão anotados na Carteira de Trabalho, mas não constam do CNIS, e, portanto, não são contabilizados como tempo de contribuição.

Outra questão crucial, que também dificulta o entendimento dos beneficiários, são as siglas adotadas pelo INSS: RGPS (Regime Geral de Previdência Social), RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), RMI (Renda Mensal Inicial), GPS (Guia da Previdência Social), DCB **(**Data de Cessação do Benefício), além das siglas dos indicadores presentes no extrato do Cadastro Nacional da Previdência Social (CNIS), que complicam o entendimento de quem não domina a matéria, como exemplo: PEXT(indica que o vínculo tem informações extemporâneas e passíveis de comprovação), PREC-MENOR-MIN (sinaliza que o recolhimento foi inferior ao mínimo e deve ser regularizado), entre muitas outras.

Há também a utilização de termos técnicos que o homem médio não consegue entender quando se está diante das decisões administrativas, como: "seu benéfico foi indeferido por falta de qualidade de segurado" ou "por falta de condição de dependente", entre outros.

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de março de 2025, tem-se que o número de indeferimentos a benefícios previdenciários, relativo ao ano de 2024 teve um acréscimo de 46,63 em relação ao ano anterior. Acréscimo, que, pela primeira vez, desde 2006, fez com que o número de indeferimentos viesse a superar o de deferimentos de benefícios, conforme a tabela extraída do site oficial "Gov. Br".

Tabela 1 – Requerimentos de benefícios concedidos e indeferidos – 2006 a 2025

Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 30 Nº 03 — março/2025

24 REQUERIMENTOS DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS E INDEFERIDOS - 2006 a 2025

ANOS/MESES		CONCEDIDOS				INDEFERIDOS			
		Total	Variação em relação ao período anterior (%)	Benefícios por Incapacidade (SABI)	Demais Benefícios	Total	Variação em relação ao período anterior (%)	Benefícios por Incapacidade (SABI)	Demais Benefícios
2006	Total	4.238.816	7,16	2.653.247	1.585.569	2.771.128	52,07	1.694.719	1.076.409
2007	Total	4.173.350	-1,54	2.400.086	1.773.264	3.211.819	15,90	2.359.332	852.487
2008	Total	4.461.842	6,91	2.546.020	1.915.822	3.606.924	12,30	2.585.458	1.021.466
2009	Total	4.473.905	0,27	2.416.025	2.057.880	3.325.257	-7,81	2.148.896	1.176.361
2010	Total	4.639.867	3,71	2.647.912	1.991.955	3.233.763	-2,75	2.131.567	1.102.196
2011	Total	4.767.039	2,74	2.744.344	2.022.695	3.250.290	0,51	2.146.431	1.103.859
2012	Total	4.957.681	4,00	2.856.653	2.101.028	3.310.576	1,85	2.120.882	1.189.694
2013	Total	5.207.629	5,04	3.000.724	2.206.905	3.297.415	-0,40	2.059.822	1.237.593
2014	Total	5.211.030	0,07	3.024.026	2.187.004	3.136.186	-4,89	1.939.823	1.196.363
2015	Total	4.435.621	-14,88	2.396.324	2.039.297	2.632.464	-16,06	1.593.002	1.039.462
2016	Total	5.132.451	15,71	2.807.042	2.325.409	4.164.435	58,20	2.548.629	1.615.806
2017	Total	4.995.623	-2,67	2.970.338	2.025.285	3.950.436	-5,14	2.350.796	1.599.640
2018	Total	5.123.777	2,57	2.941.528	2.182.249	3.889.600	-1,54	2.457.022	1.432.578
2019	Total	5.190.239	1,30	2.849.945	2.340.294	4.201.320	8,01	2.399.488	1.801.832
2020	Total	4.868.146	-6,21	2.567.102	2.301.044	4.463.911	6,25	2.501.001	1.962.910
2021	Total	4.729.820	-2,84	2.312.745	2.417.075	4.619.327	3,48	2.635.468	1.983.859
2022	Total	5.212.631	10,21	2.576.437	2.636.194	5.113.354	10,69	2.690.115	2.423.239
2023	Total	5.964.270	14,42	3.234.220	2.730.050	5.064.284	-0,96	2.647.332	2.416.952
2024	Total	6.938.786	16,34	4.321.185	2.617.601	7.425.695	46,63	4.177.105	3.248.590
	Janeiro	509.680	0,54	293.517	216.163	416.659	-11,24	213.688	202.971
	Fevereiro	520.315	2,09	312.642	207.673	419.283	0,63	223.474	195.809
	Março	597.701	14,87	376.268	221.433	505.905	20,66	301.435	204.470
	Abril	650.154	8,78	396.010	254.144	526.802	4,13	294.370	232.432
	Maio	567.312	-12,74	353.817	213.495	468.917	-10,99	268.647	200.270
	Junho	624.628	10,10	383.768	240.860	461.472	-1,59	258.576	202.896
	Julho	525.198	-15,92	328.023	197.175	428.913	-7,06	229.392	199.521
	Agosto	511.737	-2,56	313.748	197.989	378.522	-11,75	205.533	172.989
	Setembro	622.222	21,59	434.338	187.884	411.630	8,75	222.840	188.790
	Outubro	681.263	9,49	414.854	266.409	494.126	20,04	266.130	227.996
	Novembro	601.645	-11,69	369.614	232.031	438.084	-11,34	245.074	193.010
	Dezembro	526.931	-12,42	344.586	182.345	355.836	-18,77	218.466	137.370
2025	Janeiro	449.102	-14,77	278.661	170.441	334.299	-6,05	202.988	131.311
	Fevereiro	531.679	18,39	356.317	175.362	354.428	6,02	211.819	142.609
	Março	**575.133**	**8,17**	**373.345**	**201.788**	**371.046**	**4,69**	**199.933**	**171.113**
	Subtotal	1.555.914	-4,41	1.008.323	547.591	1.059.773	-21,02	614.740	445.033

FONTES: INSS, Suibe e Síntese-web

(1) As variações correspondem à razão entre o acumulado do ano e o acumulado do mesmo período do ano anterior.

Fonte: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social* – Vol. 30, nº 03, mar. 2025.

É fácil concluir que deste enorme número de indeferimentos, muitos são indevidos, gerando violação aos direitos subjetivos dos segurados que por muitos anos contribuíram para a previdência social, de acordo com o site do Tribunal de Contas da União (TCU):

> Foram avaliados os pedidos de benefícios previdenciários indeferidos manualmente pelo INSS em 2023 e os indeferidos automaticamente entre janeiro e maio de 2024. A fiscalização do TCU identificou que tanto o percentual de desconformidades na análise manual (13,20%) quanto o percentual de desconformidades na análise automática (10,94%) estão acima do limite máximo aceitável", afirmou o ministro-relator Aroldo Cedraz. (BRASIL, 2024, n. p.)

Os indeferimentos em massa cunharam o fenômeno da "judicialização de ações previdenciárias desnecessárias". Uma litigiosidade forçada devido à falta de capacitação dos servidores do INSS, bem como

da hipossuficiência técnico-jurídica dos segurados, que não possuem conhecimento suficiente para acessarem sus direitos previdenciários.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, "os números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) asseveram que o INSS é o maior réu do Brasil" (BRASIL, 2025, n. p.).

Figura 1 – Painel Justiça em Números

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números*. Brasília, 2025.
Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/. Acesso em: 26 ago. 2025.

Ainda de acordo com o Conselho Nacional de Justiça, "em 30/06/2025, estão pendentes 4.344.330 processos contra o INSS" (BRASIL, 2025, n. p.).

Os dados demonstram a necessidade pela busca do Poder Judiciário em razão da ineficiência da autarquia previdenciária, como também pelas dificuldades de acesso enfrentadas pela população.

A exclusão digital não é o único desafio, ela é apenas uma mostra evidente de que o segurado não tem condições de requerer seus benefícios, em especial, sua aposentadoria programada, e ter todos os seus direitos preservados.

Diante deste cenário é que se defende a necessidade de atuação de uma advocacia especializada no assunto, que possa direcionar caminhos que protejam os direitos previdenciários.

Outro motivo que também gera judicialização desnecessária é o fato da excessiva demora dos recursos interpostos perante o Conselho Recursal da Previdência Social (CRPS), cuja análise está ultrapassando dois, três ou até mais anos, dando ensejo a uma enxurrada de Mandados de Segurança.

O desserviço prestado pela autarquia previdenciária induz dizer, metaforicamente, que o Judiciário acaba sendo utilizado como um grande balcão de atendimento previdenciário, uma vez que a análise dos requisitos necessários à concessão dos benefícios não está sendo realizada de maneira adequada pelos analistas do INSS.

Assim, este artigo defende a ideia de que a atuação de uma advocacia preparada e preventiva para intervir nos meandros do procedimento administrativo é indispensável para proteger os direitos previdenciários e assegurar a dignidade dos segurados.

Uma questão que deve ser levada em consideração é falta de informação sobre os direitos previdenciários, uma vez que os segurados ficam restritos às notícias veiculadas pela grande mídia, que, muitas vezes, apresentam dados inverídicos.

Segundo o INSS, "o autoatendimento está na palma da mão dos cidadãos", mas essa realidade ainda não é acessível para a maioria da população (INSS, 2025, n. p.). O *site* oficial do INSS no Instagram, onde a autarquia informa que a atualização de informações pessoais garante o acesso a benefícios do INSS, é dito como se todos os segurados possuíssem aparelhos tecnológicos.

Devido à vulnerabilidade dos segurados e dos seus dependentes é que se defende que somente uma advocacia especializada preventiva possui condições técnicas de preparar um conjunto probatório satisfatório ao atendimento dos requisitos necessários à concessão das aposentadorias programadas.

É evidente o hiato existente entre a realidade do segurado, tecnicamente, hipossuficiente e a efetividade dos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico.

Outra propaganda veiculada pelo INSS, que dizia que o segurado não necessitava de um advogado para requerer seu benefício previdenciário passou a ser inaceitável diante da necessidade de conhecimento jurídico e do tecnicismo do atual sistema. Este modelo de propaganda nunca foi bem aceito por profissionais que atuam na matéria, pois, mesmo antes da reforma, dificilmente, um servidor se prestaria em ir em busca de todas as possibilidades capazes de melhorar o valor de uma aposentadoria a que o segurado teria direito.

A autarquia previdenciária propaga que para quem não consegue utilizar o aplicativo MEU INSS, que ainda existe a possibilidade de telefonar para o canal do 135, mas, em alguns casos o serviço é ineficiente, haja vista que o serviço não pode ser concluído se houver necessidade da juntada de documentos.

Diante da realidade da previdência digital, não se tem como fugir da real necessidade da intervenção de um profissional especializado em matéria previdenciária, seja mediante a contratação de um advogado, seja pela atuação da Defensoria Pública da União para os necessitados financeiramente.

Em razão da tecnicidade da autarquia previdenciária, há que se incorporar a cultura da necessidade da ingerência de um profissional que atue com paridade nas relações previdenciárias, caso contrário os direitos constituídos durante anos de trabalho permanecerão sendo desrespeitados.

Uma cultura muito salutar é a busca por uma advocacia consultiva preventiva, que viabilize um plano de aposentadoria, que venha garantir segurança financeira para o futuro.

Até mesmo as pessoas mais favorecidas não possuem o hábito de realizar um planejamento previdenciário, inclusive, muitos desconhecem a existência dos planos de previdência complementar, que podem suplementar a renda de quem tem remuneração acima do valor máximo (teto) pago pelo INSS.

Esta falta de cultura previdenciária se dá em razão da falta de informação sobre questões previdenciárias, que é um antigo padrão da previdência pública. É assunto negligenciado para que os segurados não conheçam, e por consequência, não exijam seus direitos.

O enigma previdenciário é tão presente, que o pessoal dos recursos humanos das empresas, pouco sabem sobre a matéria previdenciária e não conseguem informar os trabalhadores sobre seus direitos. Um exemplo marcante sobre o desconhecimento da matéria previdenciária pode ser notado no preenchimento do Perfil Profissiográfico Previdenciário, que muitas vezes não retrata sequer a função do empregado, quanto mais a indicação correta dos agentes nocivos a que os trabalhadores estão expostos.

A intervenção preventiva de um advogado especializado em aposentadorias especial é tão necessária quanto o ar que respiramos, haja vista que os formulários emitidos pelas empresas são preenchidos com dados que não informam a realidade do ambiente de trabalho e desfavorecem os trabalhadores. Documentos que precisam ser retificados antes de dar entrada na esfera administrativa e, notadamente, antes de se ingressar com ação judicial. Trata-se de mais uma situação em que o segurado poderá sofrer prejuízos imensuráveis se não consultar, previamente, um profissional especializado.

No que tange a ausência de informação sobre matéria previdenciária, é importante dizer que a advocacia vem desempenhando um papel relevante com a construção de conteúdos informativos, de utilidade pública, veiculados pelas mídias sociais.

Além da falta de informação, também é perceptível a ausência de interesse do Governo na interferência dos advogados previdenciaristas participando dos processos administrativos, já que o especialista vai questionar e buscar elidir decisões não fundamentadas e/ou ilegais.

Isto é notório porque, embora o INSS tenha realizado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), este acordo não é divulgado e tampouco incentivado. É fato inegável que o atendimento ao advogado cadastrado no sistema do INSS Digital, que foi criado para agilizar e simplificar o atendimento previdenciário, é ineficiente, já que é prestado por atendentes desqualificados.

O programa do INSS Digital para advogados cadastrados, se fosse realmente implementado, poderia servir como uma ferramenta muito eficaz na análise dos processos administrativos, uma vez que o profissional tendo conhecimento sobre a matéria, poderia instruir o processo administrativo com os documentos necessários no momento do requerimento, o que evitaria a emissão de cartas de exigências para juntada de provas e reduziria o prazo de análise.

Na prática, o que ocorre é que o sistema do INSS Digital é utilizado como um mero catálogo de consulta dos processos administrativos requeridos pelos advogados cadastrados, pois o menu de serviço é limitado.

Com a atuação preventiva de uma advocacia especializada no processo administrativo evitar-se-ia demandas judiciais desnecessárias, deixando para o Poder Judiciário dirimir apenas conflitos já estabelecidos entre as partes, que é a função clássica do Estado Juiz.

Após a conclusão do processo administrativo, a advocacia ainda pode atuar requerendo a revisão da decisão no próprio INSS ou recorrer ao Conselho de Recurso da Previdência Social (CRPS), a fim de que o ajuizamento da demanda seja a última opção. Nestes casos, percorrendo as instâncias superiores, é comum acontecer de o processo administrativo já chegar ao Juiz de primeira instância instruído com toda a documentação necessária e suficiente para o julgamento da lide.

A advocacia especializada, hoje, é o remédio mais adequado para que o segurado tenha seus direitos subjetivos garantidos diante da burocracia sistêmica e da legislação infraconstitucional, que impõe regras em desacordo com os princípios protetores da Seguridade Social.

Tanto no mundo como no Brasil, os modelos de Previdência Social ainda estão em construção, seja em relação aos critérios dos benefícios, seja em relação ao financiamento, mas um fato é certo, o Brasil vem passando por mudanças demográficas significativas, que impactam nos números da Previdência Social, cuja necessidade por modificações é latente devido à inversão da pirâmide etária da sociedade brasileira.

Essas mudanças estruturais implicam em alterações socioeconômicas importantes para o país, impondo desafios ao Governo Federal.

Em relação à Previdência Social se faz necessário um diálogo de conscientização com relação à sustentabilidade do sistema, isto é, uma profunda mudança no tocante às mentalidades dos gestores públicos, dos servidores do INSS, bem como dos segurados.

É imperioso modificar a cultura da fraude e da sonegação ao sistema previdenciário.

Não raramente há escândalos envolvendo Gestores Públicos, ou caso de servidores que recebem propinas durante o processo administrativo, como também segurados, que forjam situações a fim de burlar o sistema e receber benefícios indevidos.

Uma mudança estrutural nos costumes e na cultura previdenciária é medida que se impõe, diante do presente cenário.

Por isto, a necessidade de se modificar o comportamento do segurado do INSS, que, por vezes, é descuidado com seu próprio futuro previdenciário. Medidas educativas, como estimular o trabalhador a fazer uma simples consulta mensal ao seu CNIS, para verificar se a empresa está vertendo corretamente suas contribuições, já faria uma enorme diferença no momento da aposentação futura, já que o segurado poderia se posicionar como um fiscal da previdência.

Incentivar a cultura de uma advocacia consultiva prévia ao momento do requerimento da aposentadoria programada, vislumbra-se a possibilidade de soluções dentro da seara administrativa, além de estratégias para prevenir litígios e reduzir riscos aos direitos dos segurados.

Na prática, o que se percebe, é que o grande problema do sistema é o distanciamento entre a realidade fática do segurado e as garantias constitucionais e legais, que são desrespeitadas pela legislação infraconstitucional editada pelo INSS.

4 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

De acordo com Wagner Balera

> O bem-estar e a justiça sociais representam valores supremos da sociedade, merecendo total prioridade. Essa prioridade surge por meio da proteção ao trabalho (art. 193, da CF/88).
>
> Referida proteção faz com que se atinja a tão almejada justiça real. Todo e qualquer desenvolvimento da sociedade deverá ter como meta a diminuição das desigualdades sociais.
>
> Como se verifica, a valorização do trabalho surge como condição da dignidade da pessoa humana, identificado como valor basilar da Norma Constitucional de 1988. (BALERA; MUSSI, 2023, p. 26).

A dignidade da pessoa humana é valor fonte de todo o sistema jurídico que informa a interpretação e integração de todos os demais valores referidos no Preâmbulo da Lei Suprema. Sua origem e seu fundamento encontram-se, inclusive, para além da Constituição jurídico positiva. É valor universal, fundado na ética. Sua origem remonta à Declaração Universal dos Direitos dos Homens; que expressamente determina em seu preâmbulo, a dignidade da pessoa como base da liberdade, da justiça e da paz.

Embora nossa Constituição Federal de 1988 seja rica e moderna com relação aos direitos fundamentais sociais, o conceito de dignidade de pessoa humana ficou em aberto, uma vez que nem a Constituição e tampouco a Lei se prestaram a definir o que vem a ser dignidade da pessoa humana e qual o tipo de conduta viola ou não a dignidade do indivíduo, deixando a critério do Poder Judiciário a análise do que fere ou não a dignidade.

A dignidade da pessoa humana é tão valiosa que o próprio direito à vida pode ficar em segundo plano quando se quer preservar a dignidade do ser humano. Um exemplo disto é a questão da eutanásia, pois quando a dignidade da pessoa se encontra em risco, é possível legitimar o fim da própria vida.

O conceito de dignidade ainda se encontra em construção, mas há um consenso no meio jurídico, político e social de que se deve banir, categoricamente, qualquer tratamento desumano, cruel e/ou degradante a qualquer pessoa.

A dignidade da pessoa humana não se encontra no rol dos direitos fundamentais, previsto no art. 5º. da CRFB/88, mas é uma qualidade intrínseca ao ser humano considerada como princípio jurídico

constitucional da mais alta relevância, podendo ser considerada como um manancial de um conjunto de direitos subjetivos e deveres objetivos, podendo afirmar que se ela própria não é um direito, é a fonte dos direitos.

O que se pode pensar é que a dignidade tem um valor tão amplo, elementar e ao mesmo tempo universal, que não cabe dentro de uma norma jurídica, motivo pelo qual permanece não normatizada.

Os valores precedem ao ordenamento jurídico formal de maneira apriorística, ou seja, com base em conhecimento prévio independente de experiência técnica ou empírica. Os valores integram um patrimônio civilizatório da humanidade, que precisam ser tutelados pelos ordenamentos jurídicos mundiais.

Na prática, a linguagem do cuidado à dignidade da pessoa humana funciona como a primeira de todas as leis, pois é inimaginável que uma sociedade não proteja a integridade física de um trabalhador, ou descuide do trabalho infantil, ou negue a necessidade de proteção à maternidade no trabalho.

Os valores não foram criados pelas constituições, foram apenas reconhecidos pelo legislador, os quais criam normas para que valores primordiais sejam assegurados e devidamente protegidos.

Segundo nosso ordenamento jurídico, o objeto da previdência é a concessão de benefícios (prestação de dar dinheiro) e os serviços (prestação de fazer, como a reabilitação profissional), e a partir do momento em que o Estado impõe o pagamento compulsório de contribuição ao filiado do RGPS, nasce para o segurado um direito subjetivo público de exigir uma contraprestação, desde que efetue o pagamento do seguro social e preencha os requisitos necessários ao benefício pleiteado.

Ocorre, que no trato previdenciário fático, a autarquia previdência vem deixando de cumprir com alguns dos seus deveres, como exemplo tem-se o desrespeito ao prazo estipulado em lei para análise do processo administrativo, conforme se pode verificar no recorte extraído de um site jurídico.

> Em recente decisão da Justiça de Goiás (TJ-GO), "o acúmulo de processos administrativos não pode ser usado como justificativa para descumprir ordens judiciais ou desrespeitar o direito ao tempo razoável de tramitação, assegurado pela Constituição". O entendimento veio da análise do caso de um servidor que sofreu com a Fonte: Justiça mantém multa por atraso na análise de pedido de aposentadoria demora excessiva na análise de seu pedido de aposentadoria.
>
> (PREVIDENCIARISTA, 2024, n. p.).

Uma vez que a autarquia previdenciária deixa de atender aos direitos subjetivos do segurado, há nítida violação à dignidade da pessoa, que contribuiu ao sistema, confiando que a contraprestação será cumprida, e, no exato momento de contingência social a que está subjugada é totalmente desamparada por quem tinha o dever social de protegê-la.

Aguardar por anos a resposta diante de uma fila nacional virtual invisível, não saber o que fazer ou onde se dirigir para obter informações sobre a análise de sua aposentadoria, são fatores que ferem a reserva íntima do indivíduo.

Olhar, diariamente, o aplicativo MEU INSS e se deparar com a expressão "EM ANÁLISE", infere um sentimento de abandono e injustiça. Quando não, uma grande revolta em razão do descaso a um direito pessoal, às vezes, duramente, conquistado.

O atraso na concessão dos benefícios leva alguns segurados a situações degradantes, já que as reservas acabam, como por exemplo o valor recebido pelo seguro-desemprego.

Quando o benefício chega a ser pago e depositado na rede bancária, alguns beneficiários precisam pedir dinheiro emprestado para pagar o transporte de deslocamento até o banco, para receber o próprio benefício.

O atraso causa angústia, ansiedade, tira a paz e o sossego e, em certas pessoas causa até doença, diante da indignação e sentimento de impotência.

Não ter acesso à aposentadoria quando o direito já foi adquirido é um total desrespeito ao segurado, que perde sua dignidade diante dos seus credores, em especial, perante à família a qual tem que sustentar.

A maior justiça que um Estado democrático pode promover para o bem-estar de sua sociedade é a manutenção de um sistema previdenciário que assegure a dignidade dos seus cidadãos. Valendo dizer que quando não se efetiva uma previdência eficiente, o Estado passa a ter mais gastos com o assistencialismo.

O INSS justifica sua ineficiência através do déficit da Previdência Social e a ameaça do desequilíbrio financeiro e atuarial

Ocorre que não faz nenhum sentido suprimir direitos para manter o equilíbrio financeiro do sistema.

Considerando a dignidade da pessoa humana como sendo o epicentro dos princípios fundamentais é certo dizer que previdência é valorização do ser humano e foi criada para conferir um pouco de tranquilidade no pós trabalho, e quando este objetivo não é alcançado pode-se dizer que estamos diante de uma (IM)PPREVIDÊNCIA SOCIAL, que desprotege e viola a dignidade de qualquer trabalhador.

5 Considerações finais

É corriqueiro que um segurado do INSS somente procure ajuda técnica de um profissional da advocacia para solucionar o problema depois que o conflito já foi estabelecido. Inúmeras são as vezes, em que o segurado perde o direito a um benefício porque contribuiu com código errado na guia de recolhimento, porque pagou parcelas atrasadas quando não devia, ou porque juntou no processo administrativo documentos, como um perfil profissiográfico previdenciário (PPP) com informações desfavoráveis ao próprio segurado, entre outros motivos.

Em alguns casos, o advogado consegue reverter a situação dentro do próprio processo administrativo, em outros, somente mediante a intervenção do Poder Judiciário e, em certas situações, o prejuízo é irreversível.

Diante do tecnicismo do sistema previdenciário e da legislação infraconstitucional editada pelo Poder Executivo, que vem restringindo o acesso aos benefícios, chegou o momento de se modificar a cultura de acreditar e confiar que a autarquia previdenciária dará ao segurado o que ele tem de direito.

O segurado não deve acatar as decisões do INSS como se a relação do indivíduo com a Previdência Social fosse uma relação de sujeição aos mandamentos e ao arbítrio do Estado, enquanto Previdência Social.

A alternativa que este artigo apresenta ante à violação dos direitos previdenciários em razão da ineficiência do sistema e a nítida voracidade do INSS em não cumprir com sua obrigação de pagar ou prestar serviço, é que seja implantada uma cultura de cuidado com o futuro previdenciário de cada indivíduo, alertando ao segurado sobre as atuais exigências do sistema do INSS e a evidente necessidade de se consultar um advogado especialista em direito previdenciário, ou a Defensoria Pública da União, para ter a devida orientação, no sentido de se verificar se é o melhor momento para requerer a aposentadoria, ou se todos os requisitos foram preenchidos, ou se a documentação está correta, principalmente, neste momento em que está em debate no STJ, o Tema 1124, onde se discute o termo inicial dos efeitos financeiros, se deverão ser pagos desde a Data de Entrada do Requerimento (DER) ou se apenas após a

data da citação no processo judicial. Uma discussão na qual o INSS vem articulando uma maneira de não pagar os atrasados desde quando foi realizado o pedido.

A Previdência Social contemporânea, como um fenômeno cada vez mais complexo passou a ser um enorme desafio para os gestores públicos, que não conseguem aproximar a realidade dos segurados do INSS com as garantias constitucionais protetivas da Seguridade Social.

Portanto, criar uma cultura sobre a real necessidade da atuação de uma advocacia especializada na matéria previdenciária, de forma preventiva e consultiva, é um caminho que deve ser percorrido para reduzir a distância entre a vulnerabilidade do segurado e seus dependentes e a atuação de uma autarquia previdenciária, que não deveria, mas que vem se afastando do dever de proteção para qual foi instituída.

Para encerrar com os escritos de Wagner Balera:

> Quando, pois, a seguridade social – combinação da igualdade com a solidariedade – proporcionar equivalente quantidade de saúde, de previdência e de assistência a todos quantos necessitem de proteção, poder-se-á dizer daquele momento histórico: o bem-estar e a justiça estão concretizados. (BALERA, 1989, p. 34).

Referências

ADAMOVICH, Eduardo Henrique Raymundo Von. Direitos sociais para além dos muros da Constituição. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. Manual de direito previdenciário: seguridade social, regimes previdenciários, custeio, processo administrativo e benefícios em espécie. 14. ed. Curitiba: Juruá, 2023.

BALERA, Wagner. Sistema de seguridade social. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009.

BATISTA, Flávio Roberto. Crítica da tecnologia dos direitos sociais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números*. Brasília, 2025. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Dispõe sobre procedimentos, rotinas e regras necessárias à efetivação de direitos no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 30 mar. 2022.

BRASIL. Lei n° 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o plano de custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei nº 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, 25 jul. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.508.285 (Tema 1329 da repercussão geral). Possibilidade de complementação de contribuição previdenciária para enquadramento em regra de transição prevista no art. 17 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Relator: Ministro Presidente. Brasília, 04 dez. 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201508285%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pa. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TCU analisa indeferimentos indevidos no INSS*. Brasília, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-indeferimentos-indevidos-no-inss. Acesso em: 26 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2024*. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A Previdência Social no Estado Contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. As contribuições sociais como instrumento de fraude ao pacto federativo. *RDRST*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 183-206, jan./jun. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Instrução Normativa nº 128/2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446. Acesso em: 20 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Perfil oficial do INSS no Instagram. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/inss_oficial_gov/. Acesso em: 26 ago. 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PREVIDENCIARISTA. Justiça mantém multa por atraso na análise de pedido de aposentadoria. 2024. Disponível em: https://previdenciarista.com/blog/justica-mantem-multa-por-atraso-na-analise-de-pedido-de-aposentadoria/. Acesso em: 26 ago. 2025.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

Benefícios previdenciários e os direitos dos invisíveis

Carla de Oliveira Lopes Amaro

Resumo

O presente estudo busca situar os interessados sobre a invisibilidade ainda presente em pessoas como a dona-de-casa e a trabalhadora rural. O campo de estudo concentrou-se no ramo de Direito Previdenciário, direcionado aos pedidos, análise e dificuldades enfrentadas para a concessão de benefícios. O principal objetivo é mostrar a importância de que ocorra uma mudança quanto ao tratamento destas possíveis seguradas quando buscam que lhe seja conferido algum tipo de benefício previdenciário. O método utilizado foi pesquisa em bibliografia sobre o assunto, dados e jurisprudência em sites da Justiça. O resultado é a observação de que vem ocorrendo uma mudança no modo de analisar e julgar de alguns Juízes. Diante de todos os relatos, conclui-se que a CF/88 precisa ser observada; em especial, quanto à igualdade entre todas as pessoas independentemente do seu gênero, tipo de atividade e local em que são desempenhadas.

Palavras-chave: Previdenciário. Igualdade. Invisibilidade. Justiça. Gênero.

1 O princípio da igualdade

A vigente Constituição Federal do Brasil (CF), promulgada em 1988, foi um grande marco no que se refere a garantir os direitos de todo cidadão, independentemente de raça, religião, gênero, orientação sexual, dentre outras características, sem fazer qualquer tipo de ressalva ou discriminação.

O Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais é iniciado com o art. 5º, que, em seu caput, preceitua: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]" (Da Rocha; Dias, 2016, p.6).

Por sua vez, os incisos do mencionado artigo 5º esclarecem as nuances desta igualdade, relacionando os direitos de forma ampla que são garantidos a todos os cidadãos. Portanto, a Constituição consagra como um direito fundamental o princípio da igualdade, para que todos sejam tratados de uma forma justa e igualitária perante a legislação.

Em seguida, o Capítulo II, do mesmo título, que trata Dos Direitos Sociais, vem garantir aos cidadãos outros direitos para proporcionar dignidade, tais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, dentre tantos outros elencados no art. 6º e seguintes da CF/88.

Conforme o doutrinador Diego Henrique Schuster (Schuster, 2018), ao escrever sobre os princípios como da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da proteção social, refere que estes, ao serem relacionados com a matéria previdenciária, foram elevados ao patamar de obrigação jurídica com o objetivo de alcançar o que se poderia dizer de uma vida boa, que foi projetado na Constituição:

> Os benefícios previdenciários hoje servem para distribuir e repartir riquezas, fornecendo condições materiais de vida digna e inclusiva ao trabalhador e sua família, o que, ao mesmo tempo, significa diminuição da violência, da injustiça, da exploração, da fome, das doenças, da ignorância etc (Ladenthin; Serau Junior; Folman, 2018, p.16).

O Mestre Wagner Balera (1998), ao manifestar-se sobre o bem-estar social, assim escreve com base na Declaração editada pelo CESE e Edições Paulinas, de 1978:

> Bem-estar é expressão utilizada pelo artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, nos seguintes termos:
>
> Artigo XXV. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
>
> A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas de matrimônio ou fora dele, têm direito a igual proteção social (Balera, 1998, p.12-13).

Mais adiante, em sua obra, o Mestre Balera refere que: "O bem-estar, no Texto Fundamental de 1988, quer significar o bem de todos (art. 3º, IV) (Monteiro, 1996, p.13)".

A doutora Jane Lucia Berwanger, ao falar sobre o princípio de igualdade, menciona Sampaio Jr., que afirmou que o Poder Público, no intuito de cumprir a função de promover a igualdade, deve, de forma prioritária, não criar nenhum tipo de ato que discrimine, sem que tenha um motivo plausível, sendo afastados os preconceitos, de forma especial os subjetivos dos que detêm o poder. E acrescenta: "Porém, para a efetiva satisfação material do direito à igualdade, o Poder Público deve promover programas e ações que favoreçam aqueles que se encontram em situação de desigualdade (Berwanger, 2013, p.116)".

Nessa mesma linha de garantia da igualdade, todos os ramos do Direito também deveriam se posicionar e agir. Contudo, sabe-se que esta realidade perfeita retratada na legislação vigente não reflete em muitas decisões do cotidiano quando o cidadão postula o seu direito.

2 Dos tipos de benefícios previdenciários e seus titulares

Em termos de benefícios previdenciários que se encontram regulamentados na Lei 8.213/91, tem-se: a) aqueles que são resultados de contribuição e/ou trabalho, como por exemplo: aposentadorias incluindo-se também a por incapacidade laborativa, benefícios por incapacidade, salário maternidade, auxílio-reclusão, pensão por morte; b) aqueles que não necessitam de contribuição e/ou trabalho, como: benefícios assistenciais e auxílio-inclusão (Brasil, 1991).

Trata-se de benefícios sendo que alguns tipos são direcionados ao próprio trabalhador e/ou cidadão, e outros a um terceiro que é nominado como beneficiário, aplicando-se esta última nomenclatura em caso de pedido de pensão por morte e para o de benefício assistencial.

Nesse sentido, considerando o que preceitua a Constituição Federal, a análise dos direitos de todos, sejam segurados ou beneficiários, deveria seguir os mesmos passos, ou seja, a mesma igualdade e isonomia.

3 Onde se encontram os invisíveis?

Diante da relação dos tipos de benefícios acima mencionada, o acesso à possibilidade de concessão encontra inúmeros requisitos que precisam ser preenchidos para que o pedido seja exitoso.

Partindo do pressuposto da igualdade, que é garantida pela Constituição, o acesso à concessão de um benefício por incapacidade, por exemplo, solicitado por um empregado ou empresário, deveria seguir os mesmos parâmetros daquele que é postulado por uma dona-de-casa.

Dessa forma, a legião dos invisíveis, sejam eles trabalhadores ou não, é enorme, e tem sofrido uma análise diferenciada de seus direitos.

Na busca de delimitar o presente trabalho, a análise dos invisíveis vai permear dois tipos de trabalhadores, quais sejam, aquelas que se classificam como "segurado(a) do lar" e a "segurada rural".

4 O código 1929 e a condição "do lar"

O código 1929, para recolhimentos à Previdência Social, que possibilita o acesso à população de baixa renda à categoria de segurado, foi pensado para aquela pessoa que não possui qualquer tipo de vínculo empregatício, tampouco recebe algum valor em pecúnia para seu sustento, ou seja, é direcionado para quem se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Nesse sentido, pode ser mencionado que se trata de um tipo de contribuição um pouco mais recente se comparado aos demais códigos que habilitam a pessoa a verter recolhimentos mensais para a Previdência Social.

A Lei nº 12.470 de 31 de agosto de 2011 estabeleceu alíquota diferenciada de contribuição de 5% para o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda (a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico cuja renda mensal seja de até dois salários mínimos).

Além desses requisitos, após o início dos recolhimentos, o Contribuinte necessita atualizar os dados do seu CadÚnico a cada dois anos, ou antes deste tempo acaso ocorra um fato novo que enseje alteração na renda familiar.

Dessa forma, a partir de 10/2011, a pessoa que cumprisse os requisitos acima mencionados poderia se vincular ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como segurado facultativo e verter suas contribuições na alíquota de 5% sobre um salário mínimo.

Sabe-se que todo o direito é conquistado ao longo de luta, e buscas repetitivas, estudos sobre a sua necessidade e o objetivo de alcançar a satisfação dos direitos sociais ao maior número de pessoas. Não tendo sido diferente, portanto, no caso do contribuinte de baixa renda.

Nessa batalha por alcançar a igualdade dos direitos sociais a toda e qualquer criatura, tem-se em especial a busca pela igualdade de direitos na perspectiva de gênero. Historicamente, no tempo primitivo, as mulheres recebiam a incumbência de ficar na caverna, cuidando do local e de seus filhos, enquanto aos homens cabia a tarefa de sair para caçar e buscar alimentos.

Este fato muito retratado em livros, desenhos e filmes animados, como por exemplo, "Os Flintstones" e, mais recentemente, "Os Croods". Obras que retratam o dever de a figura feminina ficar e cuidar da casa e da família, enquanto o homem sai para o trabalho e para a caça, respectivamente.

Assim, o cuidado com a casa e a família parece ser uma função que nasce ao mesmo tempo que uma mulher vem ao mundo.

Atualmente, é possível ver as mais diversas situações quando o assunto é a tarefa do cuidado com a família. Ainda podem ser vistas muitas pessoas que se sacrificam e permanecem a vida inteira com as

lides domésticas, ou ainda aqueles que precisam se afastar do trabalho para algum cuidado especial com alguém da família.

Contudo, a população que mais sofre é a que possui o menor poder aquisitivo, a qual pouco recebe esclarecimentos sobre como será prejudicada sua velhice caso não ocorra um planejamento, com recolhimentos mensais para a Previdência Social, por exemplo.

Sobre este tipo de possibilidade de recolhimento, no dizer dos Autores Daniel Machado da Rocha e Eugélio Luis Müller *in* Direito Previdenciário em Resumo, resta esclarecido que, para que se realize o enquadramento do segurado na condição de contribuinte facultativo integrante de família de baixa renda, é necessário o preenchimento simultâneo de dois requisitos:

> (a) o segurado que pretende verter contribuições sujeitas a tal enquadramento não pode auferir renda própria, uma vez que deve se dedicar com exclusividade ao trabalho doméstico no âmbito de sua própria residência; e (b) o grupo familiar ao qual pertence não pode possuir renda mensal total superior a dois salários-mínimos (Rocha; Müller, 2020, p.105).

A exigência da não percepção de renda própria para o enquadramento do contribuinte baixa renda, inicialmente também causou dúvidas. Algumas pessoas, por não estarem realizando trabalho com carteira registrada, entendiam, por exemplo, que receber um aluguel menor do que dois salários mínimos, ou até uma pensão por morte, não impediria de poder verter as contribuições para a Previdência nesta modalidade.

Não obstante, aos poucos, as pessoas foram compreendendo que contam como renda própria aluguéis, pensões alimentícias, benefícios previdenciários, dentre outros.

Normalmente, diante da inovação ou criação de algo que possa resultar em direito às pessoas, logo surge a dúvida sobre sua motivação, ou as razões que resultaram naquela decisão ou ato.

No caso da criação da possibilidade de contribuições pelo código 1929, muitos comentários foram no sentido de proteção da dona-de-casa que acabava acumulando as tarefas de cuidar da casa e da família, sem receber qualquer tipo de remuneração e não podia arcar com contribuição de alto valor para, posteriormente, alcançar a concessão de algum benefício previdenciário.

A grande divulgação era no sentido de uma criação do "INSS da dona-de-casa", haja vista que a alíquota definida era a menor, qual seja, de 5% sobre um salário mínimo.

Contudo, é sabido que também muito pesou o alto número de pedidos de benefício assistencial que estas mesmas pessoas acabavam postulando quando completavam a idade de 65 anos, ou ainda quando eram acometidas por alguma doença mais grave.

Dessa forma, como o público-alvo desse tipo de benefício acabaria por solicitar um benefício assistencial, por que não criar um tipo de contribuição para ao menos diminuir o que muitos criticam como assistencialismo exacerbado?

Entretanto, independentemente do real motivo de sua criação, o código 1929 foi recebido com entusiasmo e esperança por visar à garantia de um direito social para alguém que na visão da sociedade é apenas uma pessoa invisível, e que somente seria notada no momento da postulação de um benefício assistencial.

Importante lembrar que a pessoa que dedica sua vida para cuidar da casa e da família, por vezes sequer recebe algum reconhecimento daqueles que são beneficiados com seu trabalho e dedicação.

A Instrução Normativa do INSS de nº 77 de 21 de janeiro de 2015, na Seção VII, assim regulamentava sobre a condição de Facultativo (Brasil, 2015, p.28):

> Art. 55. Podem filiar-se na qualidade de facultativo os maiores de dezesseis anos, mediante

> contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadre como filiados obrigatórios do RGPS.
>
> § 1º Podem filiar-se facultativamente, entre outros:
>
> I – a dona de casa;

A redação desse artigo deixou claro que somente cabe à mulher ser a "dona-de-casa". Dito de outro modo, somente a mulher necessita abdicar de fazer outra coisa que não seja cuidar dos seus e de sua casa.

No entanto, transcorrido pouco tempo foi percebida a necessidade de alterar esse artigo, demonstrando que a nossa sociedade mudou com o passar dos anos e não só a mulher poderia ou deveria exercer um trabalho sem remuneração, mas que, em alguns casos, essa tarefa poderia ficar a cargo de um homem. Essa alteração ocorreu por meio do Decreto nº 10.410 de 30 de junho de 2020 (Brasil, 2020).

Nesse sentido, a Instrução Normativa do INSS de nº 128/2022 assim regulamentou o assunto sobre os recolhimentos do facultativo (Brasil, 2022, p.38):

> Art. 107. A filiação na qualidade de segurado facultativo gera efeito somente a partir da inscrição e do primeiro recolhimento sem atraso, não podendo retroagir e não permitindo o pagamento de contribuições relativas a competências anteriores à data da inscrição.
>
> § 1º Após a inscrição, o segurado facultativo somente poderá recolher contribuições em atraso quando não tiver ocorrido perda da qualidade de segurado, conforme o disposto no inciso VI do art. 13 do RPS.
>
> § 2º Podem filiar-se facultativamente, entre outros:
>
> I - a pessoa que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência;

Inicialmente, devido ao custo mais acessível da contribuição, as pessoas, sabendo de seu número do cadastro de PIS, atualmente mais utilizado o NIT, passavam a recolher simplesmente comprando um carnê, sem qualquer explicação de tudo que envolveria este ato.

Infelizmente, inclusive alguns Servidores efetuavam o primeiro preenchimento de um carnê, a pedido do contribuinte, sem alertar os demais requisitos que eram necessários além do recolhimento.

Por certo é que cada contribuinte, ao optar por esse tipo de contribuição, deveria receber uma orientação minuciosa, bem como um manual escrito com os demais passos a seguir, haja vista que, na sua maioria, são pessoas de baixa instrução e que somente conseguem esclarecer suas dúvidas entre seus familiares, que, em grande parte das vezes, também desconhecem estas regras específicas.

Passada a euforia da criação do "INSS da dona-de-casa", o que se viu na prática dos primeiros pedidos pelos contribuintes foram cenários bem difíceis.

Alguns problemas sistemáticos foram ocorrendo e, aos poucos, Servidores da Autarquia e aqueles que postulavam o benefício ou seus procuradores começaram a entender que uma concessão de benefício ao contribuinte do código 1929 exigiria requisitos até então desconhecidos.

Assim, os contribuintes foram se deparando com a realidade de pagamentos realizados sem a existência de cadastro único; outros, que faziam este cadastro, mas posteriormente esqueciam de renová-lo para possibilitar que pudessem ser considerados válidos seus recolhimentos.

Outro detalhe era que a chamada "validação dos pagamentos" só era permitida quando do encaminhamento de algum benefício, e não poucas vezes apenas neste momento o Segurado recebia a notícia de que não teriam validade seus recolhimentos, sendo condicionada à realização de complementação.

Acontece que, mesmo diante da possibilidade de complementação de pagamento para o percentual de 11% (segurado facultativo com possibilidade de ganho de alguma renda), nem todos possuíam condições financeiras para tanto.

Cabe mencionar, ainda, que, em outros casos, já havia decaído o prazo para solicitar o reembolso dos valores pagos pelo contribuinte de 5%, resultando, de um lado, em enriquecimento indevido para os cofres públicos em detrimento da perda do contribuinte, porque não receberia o valor pago de volta e, de outro, porque tampouco poderia computar o período pago como carência.

Felizmente, estes problemas foram sendo sanados e, atualmente, a validação pode ser feita sem a necessidade de ser solicitada de forma simultânea a algum pedido de benefício.

O Mestre em Direito Tiago Adami Siqueira e o Especialista em Direito Previdenciário Deomar Adriano Gmach, ao escreverem sobre o segurado facultativo, esclarecem que, no caso do Contribuinte baixa renda, as suas contribuições constarão no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) com a marca de PREC-FBR, indicando que, antes de poder computar esses recolhimentos em um requerimento de benefício, o servidor precisa verificar se o cidadão cumpre os requisitos legais para tal categoria. Em estando cumpridos os requisitos, as contribuições são então validadas.

A sigla acima mencionada, qual seja, PREC-FBR é minuciosamente definida pelos Autores acima citados que referem:

> Rec. Facultativo baixa renda não validado/homologado. Pendência atribuída aos períodos de contribuições como Facultativo de Baixa Renda- FBR, para os quais não houve validação ou que foram validados/acertados através do SARCI e, posteriormente, invalidados em virtude da concomitância com contribuições em outros códigos de pagamento, vínculos sem data de rescisão, benefícios ativos (espécies 21, 25, 31, 91 e pensão alimentícia), períodos de CI Rural, períodos de SE, outras remunerações (vínculos RGPS, RPPS), tempo de serviço no exterior e/ou período de afastamento (licença sem vencimento) dentro do período de remuneração (Gmach; Siqueira, 2021, p.145).

Por sua vez, resolvida a parte burocrática, outro problema que começou a permear a realidade administrativa: o enorme número de indeferimentos dos pedidos de benefícios por incapacidade. Afinal, aos olhos dos Peritos médicos que analisavam o pedido, uma pessoa que é dona-de-casa pode deixar acumular seu trabalho ou fazer em outro momento acaso estivesse sem condições físicas ou psicológicas para isso.

O Manual Técnico de Perícias Médicas que foi aprovado pela Resolução de nº 637/PRES/INSS, de 19 de março de 2018, que deve ser o guia para os Peritos Médicos da Autarquia para auxiliar o trabalho diário, padronizar condutas e entendimentos, na maioria das vezes, sequer é observado no momento da perícia administrativa.

No mencionado Manual, em que se encontra o conceito de incapacidade laborativa, inexiste a exigência de que o segurado exerça uma profissão remunerada. Assim, é incompreensível que um segurado facultativo tenha um benefício por incapacidade indeferido sob a alegação de que não exerce atividade laborativa.

Por certo que nenhuma destas pessoas que analisavam os pedidos sob este ângulo, dependiam do trabalho de uma dona-de-casa, senão saberiam o quanto isso lhes custaria ao chegar do trabalho ou escola e não ter alimentação pronta, ou suas roupas sem lavar.

Infelizmente, outra não foi a realidade quando esses pedidos começaram a chegar no Judiciário, sendo que não são só os Peritos, como também os Julgadores, tinham dificuldade em aceitar que esses contribuintes tinham direito de permanecer em benefício por incapacidade.

Assim, de um modo geral, muitas foram as negativas, sendo um dos maiores motivos as tarefas desenvolvidas não serem consideradas um verdadeiro trabalho e serem reputadas como leves, já que a realização ocorre na própria residência da pessoa.

Portanto, é necessário que se compreenda que beira à crueldade social, ser criado um tipo de contribuição, passando esse contribuinte a sentir-se segurado da Previdência Social, mas, no momento em que precisa que lhe seja concedido um benefício previdenciário, necessite passar por um calvário e, ao final, receber uma negativa baseada em motivos frágeis, porque as pessoas que precisam analisar o pedido não receberam a devida orientação de como fazê-lo e quais os conceitos estão envolvidos.

Contudo, este assunto sobre a evolução desta avaliação será retomado quando for tratada a análise de gênero.

5 A SEGURADA RURAL E SUA TRAJETÓRIA

O Mestre José Enéas Kovalczuk Filho, ao escrever sobre A Função Social dos Benefícios Previdenciários Rurais, refere que a Constituição Federal de 1988 foi um verdadeiro marco ao trabalhador rural, pois somente a partir desta que o rurícola em sua plenitude passou a ser considerado membro efetivo e permanente da seguridade social.

Isso, devido ao princípio da uniformidade equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, nos termos do artigo 194, parágrafo único, inciso II, da CF/88. Assim, com a inclusão do referido dispositivo, o trabalhador rurícola foi igualado ao trabalhador urbano, constitucionalizando-se os direitos sociais previdenciários de referidos trabalhadores.

O mesmo autor fala sobre a justiça social que é definida como programa não abstrato, efetivada mediante o respeito aos direitos fundamentais sociais, com uma distribuição igualitária e uniforme dos recursos sociais. Ainda, refere que a justiça social é algo maior e vai muito além do conceito de bem-estar social, sendo, por sua vez, o próprio meio de concretização deste e de uma existência digna aos indivíduos, citando o escritor Wagner Balera (2010) *in* Noções Preliminares de Direito Previdenciário, que assim escreve sobre o assunto: "a responsabilidade coletiva serve como motor de arranque para os atores na esfera de atuação da justiça social" (Balera, 2010 *apud* Berwanger, 2013, p. 522).

Nesse sentido, é de conhecimento comum que a vida no campo não escolhe a mão-de-obra apenas masculina. Pelo contrário, desde tenra idade, as crianças, sejam elas meninos ou meninas, passam a exercer alguma função importante de trabalho rural no seio da família.

O mesmo acontece com as mulheres que, após se casarem, continuam exercendo tanto a jornada na lavoura, como também nas lides domésticas.

Contudo, não poucas vezes, estas mesmas mulheres trabalhadoras rurais possuem sua qualificação profissional em documentos oficiais como Certidão de Casamento e/ou de Nascimento de um filho, não como agricultoras, mas sim como "do lar".

Não bastasse, inclusive os blocos de notas fiscais, compra e venda de insumos, documentos de Sindicato Rural, enfim, tudo aquilo que poderia comprovar de forma mais tranquila seu labor no momento de um encaminhamento de pedido de benefício previdenciário, encontra-se apenas em nome do pai e/ou esposo, de acordo com a fase de sua vida.

Em uma conversa com aqueles profissionais do direito que se especializam em benefícios para trabalhadores rurais, todos relatam histórias de oitivas das partes e testemunhas que dizem que as mulheres ainda lactantes voltavam ao trabalho árduo da roça e amamentavam seus filhos, quando muito, sob uma

sombra improvisada. E, ao voltarem para casa, ainda tinham que dar conta dos afazeres domésticos que ficavam por fazer.

Dessa forma, a invisibilidade desta segurada rural não deixa de ser uma desvalorização que foi sendo construída culturalmente, naquele mesmo pensamento de que a figura masculina seria o mentor de tudo e a mulher alguém de pouca expressão e auxílio.

Assim, é facilmente perceptível a desvalorização do trabalho rural feminino. Isso, porque, se a família trabalha no campo, em pequenas propriedades rurais, ao homem, estará formada automaticamente a convicção de seu labor.

Contudo, não ocorre o mesmo com a trabalhadora rural, pois, para esta, as provas exigidas ainda serão no sentido de que comprove que seu tempo dedicado às lides do lar não consumiram a maior parte das horas do dia.

Assim, criou-se a premissa da essencialidade do trabalho masculino e da eventualidade do trabalho feminino, sendo de conhecimento daqueles que vivem no campo que isso não é verdadeiro. Pelo contrário, a mulher acaba por vezes acumulando ainda mais funções.

Contudo, como poderá ser visto adiante, alguns mecanismos vêm sendo inseridos, para que esta percepção da trabalhadora que labuta com sua família possa receber o valor devido quando o assunto é comprovação de trabalho rural.

6 Da aplicação do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero

Um grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 27, de 2 de fevereiro de 2021 e complementado pela Portaria nº 116, de 12 de abril de 2021, ambas do Conselho Nacional de Justiça, foi formado com o objetivo de elaborar o "Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero" (CNJ, 2021a, 2021b).

Dessa forma, após a finalização do trabalho realizado por esse grupo, foi disponibilizada a Resolução nº 492/2023 do CNJ que trouxe considerações teóricas sobre a questão da igualdade e, também, um guia para que os julgamentos que ocorram nos diversos âmbitos da Justiça possam ser aqueles que realizem o direito à igualdade e a não discriminação de todas as pessoas (CNJ, 2023).

Ainda, ao editar esse documento, houve um avanço na direção de reconhecer que a influência do patriarcado, do machismo, do sexismo, do racismo e da homofobia passa por todas as áreas do direito, não se restringindo apenas à violência doméstica, e produzem efeitos na sua interpretação e aplicação, inclusive, nas áreas de direito penal, direito do trabalho, tributário, cível, previdenciário etc.

Assim, esse protocolo é fruto do amadurecimento institucional do Poder Judiciário, que passa a reconhecer a influência que as desigualdades históricas, sociais, culturais e políticas a que estão submetidas as mulheres ao longo do tempo exercem na produção e aplicação do direito. E, a partir disso, identifica a necessidade de criar uma cultura jurídica emancipatória e de reconhecimento de direitos de todas as mulheres.

Diante da realidade de dona-de-casa, é de conhecimento geral a dificuldade do reconhecimento de incapacidade justamente pela necessidade de avaliação pericial. Isso, porque é comum o Perito, à luz da condição de trabalhadora doméstica (designada neste caso como "do lar"), posicionar a mulher como capacitada sem considerar todas as exigências inerentes às atividades desempenhadas.

Ainda que o mal que a aflige a impossibilite de exercer outras ocupações, utiliza-se frequentemente o argumento de que, para realizar afazeres domésticos e de cuidado, estaria apta. Contudo, por vezes, tor-

na-se perceptível que este mesmo argumento não encontra lugar quando o incapacitado para realizar outras atividades é o homem.

Portanto, existe a necessidade de que o Poder Judiciário seja sensível a essa circunstância, questionando se a capacidade aferida mediante prova pericial se restringe ao âmbito das atividades de reprodução social.

Em sendo considerada inapta para atividades no âmbito da produção social (mercado de trabalho), é fundamental que o reconhecimento quanto à sua incapacidade seja estendido às atividades do lar, visto a importância e exigências dela.

Dessa forma, devem ser rechaçadas as conclusões que sugiram as atividades domésticas como improdutivas, inclusive quando se posicionam pela ausência de incapacidade supondo, de forma equivocada, que essas tarefas não demandam esforço físico.

7 A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DO ADVOGADO DIANTE DO CONTEXTO ATUAL

A legislação vigente e a jurisprudência consolidada são caminhos que merecem o apreço e importância por aqueles que labutam no Direito Previdenciário.

Por sua vez, é de conhecimento no meio jurídico que o Judiciário precisa ser provocado a mudar seu entendimento sobre determinado assunto. Portanto, esta é uma das tarefas que o profissional do direito possui, ou seja, ajudar para que a justiça seja realmente feita e se converta em subsídio para novos pedidos.

No período pós-pandemia, no qual o ambiente virtual ganhou um status quase que surreal, pode ser verificado que todos passaram a possuir opiniões e as expõem em muitas vezes sem qualquer critério.

Este fato também alcançou o meio jurídico no qual profissionais do direito, alguns na ânsia de prospectar, passaram a prometer resultados imediatos, inclusive incitando dúvida ao público em geral sobre a competência do seu patrono causídico.

As mudanças nos entendimentos jurídicos de quem detém o poder de julgar necessita de boa argumentação e desempenho profissional, reiteradas tentativas, muita luta e persistência, sendo que o posicionamento apelativo acima mencionado e sem qualidade acaba por atrapalhar o desenvolvimento na área jurídica.

O papel da advocacia é extremamente importante na busca pela implementação dos direitos daqueles que não conseguem acesso a uma vida digna. Trata-se de trabalho a ser desenvolvido pela busca do bem comum, daqueles que ficam à margem ao acesso de direitos, como no caso do ramo previdenciário, que por vezes existem até na legislação. Contudo, faz-se necessário um trabalho árduo e sério.

Nesse sentido, existem muitos profissionais que entendem sua importância e realizam um trabalho sério, com estudo, pesquisa, disciplina, enfim, tudo na busca de alcançar o melhor direito para o seu cliente.

Por sua vez, não menos importante é a atuação do Judiciário ao ser provocado pela advocacia por meio de processo judicial a decidir levando em consideração todos os elementos que envolvem a situação concreta.

No mesmo diapasão, a citação do Professor Diego Henrique Schuster, ao mencionar o que escreveu Ovídio Araújo Baptista da Silva *in* A fundamentação das sentenças como garantia constitucional (Baptista

da Silva, 2009) sobre a necessidade de que o juiz precisa conciliar as técnicas do raciocínio jurídico com a justiça, sob o viés do processo civil:

> O processo, cuja missão é administrar conflitos, representados pela lide – parcelas microscópicas da história humana - terá de ser pensado como uma realidade inconclusiva; uma realidade a ser instituída pelo ato jurisdicional que o encerra. Esta é uma das fundamentais diferenças entre o juiz e o historiador. Enquanto este descreve o passado, enquanto passado, o juiz cuida de interpretar, hermeneuticamente, um passado, que é a lide, para construir, com justiça, uma solução adequada, segundo os padrões do Direito, sem dívida; mas igualmente conforme aos valores vigentes na respectiva comunidade social (Da Silva *apud* Schuster, 2018, p.19).

Dessa forma, o juiz, ao analisar e fundamentar sua decisão, poderá determinar efetivas transformações sociais ao tornar real aquilo que está normatizado pela CF/1988.

Ressalte-se que é necessário mudar esta realidade de invisibilidade dos menos favorecidos, ou daqueles que ficam à margem de ter seu direito reconhecido. Isso, porque não se está falando de qualquer tipo de favor, mas de real direito a ser concedido a quem de direito.

Importante mencionar que não só as atividades de dona-de-casa ou trabalhadora rural dependem de uma maior visibilidade e reconhecimento de seu valor, mas de outras que são majoritariamente exercidas pelas mulheres como na área da limpeza, dentre outras, sendo funções de menor valor agregado em seu ganho.

Nesse sentido, pode ser citado recente julgamento do processo judicial de nº 5011387-51.2024.4.04.7108/ RS, de benefício por incapacidade que, após uma avaliação pericial que concluiu pela falta de incapacidade, a Magistrada assim fundamentou:

> Não obstante a conclusão do perito judicial, é imperativo que a avaliação transcenda a mera constatação clínica e abranja o impacto funcional da doença na atividade habitual da segurada. A função de merendeira, embora por vezes subestimada, assim como as atividades domésticas ou de faxina, envolve tarefas fisicamente exigentes e configuradoras de uma rotina exaustiva, que demandam esforço significativo nos braços, ombros, punhos e joelhos. Desconsiderar a complexidade e o dispêndio energético dessas atividades seria uma interpretação restritiva da realidade e do impacto da incapacidade na vida da segurada.
>
> Adicionalmente, esta análise deve incorporar a perspectiva de gênero, que rejeita conclusões que sugerem a improdutividade ou a ausência de esforço físico em atividades historicamente atribuídas às mulheres, como as domésticas e de cozinha, que a parte autora exerce.
>
> No caso concreto, os diagnósticos da parte autora, que incluem Síndrome do Túnel do Carpo (G56.0), Síndrome do Manguito Rotador (M75.1), Epicondilite Medial (M77.0), Outros Transtornos Internos do Joelho (M23.8), Outras Gonartroses Primárias (M17.1) e Transtorno Não Especificado dos Tecidos Moles Relacionados com o Uso, Uso Excessivo e Pressão (M70.9), são diretamente relacionados às limitações que ela enfrenta para desempenhar suas tarefas como merendeira, tais como: dificuldade em segurar panelas, dores generalizadas nos membros superiores e joelhos, e incapacidade de ajoelhar-se (JFRS, 2025).

Com certeza, é este tipo de julgamento mais humanizado que é esperado por parte do Judiciário e que resultará na realização da justiça que tantos esperam um dia alcançar.

8 O QUE SE TEM DE CONCRETO EM TERMOS DE JULGAMENTOS QUE ABORDAM O PROTOCOLO DE GÊNERO

A iniciativa do CNJ de promover estes protocolos para julgamento é louvável e com certeza é resultado de um trabalho árduo que envolveu muitos profissionais preocupados com a efetivação dos direitos daqueles que permanecem às margens do esquecimento.

Por sua vez, como se trata de um instrumento para que se alcance a igualdade de gênero, e tem um cunho de guiar, a força tarefa que deverá envolver o tema passa por todos aqueles que são atuantes na esfera jurídica, independentemente do ramo do direito.

Portanto, o objetivo é de que os julgamentos ocorram de forma que seja realizado o direito à igualdade e a não discriminação das pessoas, sendo ao final concretizado o direito do qual todos devem ter acesso, conforme garantido pela própria Constituição Federal de 1988.

Com o intuito de facilitar o acesso ao resultado da aplicação do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, o CNJ disponibilizou um Banco de Sentenças e Decisões, que pode ser acessado pelo link: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/

Ao realizar o acesso a este canal, o pesquisador poderá escolher: Ramo da Justiça, Tribunal, Número único do processo, Ementa da decisão, Área do Direito, Assistente principal do processo e o Mês/ano da decisão.

Dessa forma, a pesquisa abrange a Justiça Federal, Estadual, Militar, dentre outras, bem como, além do ramo do direito previdenciário, pode ser encontrado o penal, civil etc.

Ao ser realizada uma pesquisa com parâmetros da Justiça Federal, TRF4, na área do Direito Previdenciário entre 2024 e 2025, podem ser encontradas decisões que aplicaram o protocolo, sendo que representam julgamentos mais humanizados e garantidores do que preceitua a CF/88. Exemplo disso, encontra-se no link apresentado a seguir:

https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f3bb4296-6c88-4c1f-b3bb-8a51e4268a58&sheet=03bb002c-6256-4b1d-9c93-a421f1bf8833&theme=horizon&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel

Portanto, trata-se de canal que permite minuciosa pesquisa capaz de auxiliar a todos os interessados e que precisem se utilizar de argumentos, bem como das próprias decisões para aplicação em casos idênticos ou análogos.

Em julgamento sobre uma segurada facultativa pela TNU do PIU 0000728-61.2021.4.03.6345/SP (DJ 18/08/2023), esta foi a conclusão do voto:

> Ante o exposto, voto no sentido de **CONHECER O PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL** e de a ele **DAR PROVIMENTO**, a fim de determinar o retorno dos autos à origem para adequação do julgado à seguinte tese: "*As atividades desempenhadas pelo (a) empregado (a) doméstico (a) e pelo (a) segurado (a) no trabalho doméstico no âmbito de sua residência (do lar) se equivalem para fim de análise da incapacidade para a atividade habitual*".

Por sua vez, em julgamento de gênero na avaliação de segurada especial, o TRF/4ª na AC 5000128-53.2023.4.04.9999/SC determinou a reabertura da fase probatória por especificidade do trabalho da mulher que não pode ser prejudicada por trabalho urbano do esposo.

Em julgamento do Recurso Cível nº 5013402-98.2021.4.04.7204/SC, foi reconhecido o direito ao benefício da dona-de-casa, nos termos da ementa:

> Previdenciário. Benefício por incapacidade temporária. Segurada facultativa "do lar". Incapaz para a função de faxineira, mas capaz para as atividades domésticas. Irrelevância

para a concessão. Direitos fundamentais. Princípio da igualdade e da não discriminação. Julgamento com perspectiva de gênero. Recurso Provido. [...].

Outros julgamentos no mesmo sentido que os acima mencionados podem ser encontrados seja na jurisprudência ou mesmo no Banco de Dados do CNJ, tanto com relação à atividade facultativa de pessoa que exerça a função de cuidar das lides domésticas em sua própria residência, como também da trabalhadora rural.

9 Considerações finais

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, além de coroar a igualdade entre todas as pessoas, trouxe consigo o desafio de que esta garantia fosse verdadeiramente efetivada no cotidiano.

Considerando o período decorrido entre o ano de 1988 e os dias atuais, constata-se que a história tem mostrado que as mulheres de uma forma geral têm alcançado importância e destaque em vários ramos da sociedade, com reconhecimento de seu espaço e voz, sendo evidente que ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Por sua vez, no tocante aos assuntos acima discorridos, diante de todas as exposições, pode ser percebido que a aplicação da perspectiva de gênero, ainda que bastante tímida no meio jurídico, tem se mostrado de grande importância por ser um meio viável de se alcançar muitas mudanças e evolução da figura até então invisível de algumas mulheres.

Dessa forma, todos os envolvidos, sejam as próprias protagonistas, sejam servidores, os procuradores, os julgadores, enfim, a todos cabe a tarefa de mudar este contexto.

O tratamento igualitário a todas as pessoas, sendo uma garantia constitucional, é de suma importância, cabendo em especial aos advogados para que possam fazer a sua parte, desenvolvendo um trabalho de qualidade com o objetivo de provocar cada vez mais decisões por parte do Judiciário em prol do reconhecimento dos direitos das pessoas que permanecem em situação de invisibilidade.

Referências

BALERA, Wagner. Introdução à Seguridade Social. In: MONTEIRO, Meire Lúcia Gomes (Coord.). **Introdução ao direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 1998.

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **A fundamentação das sentenças como garantia constitucional**. Disponível em: <http://www.baptistadasilva.com.br/artigos010.htm>. Acesso em 02 out. 2009.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm (coord.). **Previdência Social nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**. BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; FOLMANN, Melissa. Curitiba: Juruá, 2013.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Segurado especial**: o conceito jurídico para além da sobrevivência individual. Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL. **Lei n. 8.213 de julho de 1991**. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 77, de 21 de Janeiro de 2015**. 2015. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.410.** 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. **INS PRESS/INSS nº 128/2022.** 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 24 ago. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 27, de 2 de fevereiro de 2021**. 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3714>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 116, de 12 de abril de 2021**. 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado141046202104296 08abe66c1426.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 492/2023**. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

DA ROCHA, Lívia Céspedes; DIAS, Fabiana. ***Vade Mecum* Saraiva**. 22. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

FILHO, José Enéas Kovalczuk. A função social dos benefícios previdenciários rurais. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm (coord.). **Previdência Social nos 90 anos da Lei Eloy Chaves**. Curitiba: Juruá, 2013.

GMACH, Deomar Adriano; SIQUEIRA, Tiago Adami. **Manual do Segurado Facultative**: Aspectos Teóricos e a Prática no Processo Administrativo Previdenciário. São Paulo: Lujur Editora, 2021.

JFRS. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. **Processo judicial de nº 5011387-51.2024.4.04.7108/ RS**. Disponível em: <www.jfrs.jus.br>. Acesso em: 11 ago. 2025.

Ladenthin, Adriane Bramante de Castro (Coord.); Serau Junior, Marco Aurélio; Folman, Melissa. **Direito previdenciário**: nos 30 anos da Constituição Federal e 70 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, 2018.

MONTEIRO, Meire Lúcia Gomes (Coord.). **Introdução ao direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 1996.

ROCHA, Daniel Machado da; MÜLLER, Eugélio Luís. **Direito previdenciário em resumo**. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2020.

SAMPAIO JR, José Herval. Direito Fundamental à Igualdade. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 323-345.

SCHUSTER, Diego Henrique. Valores são princípios e a constituição federal uma cartilha de boas intenções: quais as "consequências práticas" disso para os direitos fundamentais-sociais? In: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro (Coord.); SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMAN, Melissa. **Direito previdenciário**: nos 30 anos da Constituição Federal e 70 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, 2018.

Atuação da advocacia na concretização de direitos: Soluções de equidade como ferramentas de justiça no processo previdenciário

Maria Eduarda Thomann

Resumo

Sendo o Brasil um país inserido no sistema do *civil law*, por origens romanas, mas com traços *suis generis* que fortaleceram a uniformização jurisprudencial desde o ano de 2015, tem-se que a legislação positivada é a principal fonte de direito para a solução de conflitos apresentados diante do Poder Judiciário. Partindo da premissa de que a lei é ampla e genérica – não por falha, mas por própria natureza –, cria-se um debate acerca de como ela pode ser flexibilizada para atender necessidades específicas em demandas individuais, a fim de promover justiça e equidade, e quais seriam os limites dessa atuação cuja provocação inicial pode e deve ser feita pelo advogado da causa. Para entender as possibilidades e limites dessa postura processual visando às denominadas soluções de equidade, voltou-se este estudo à leitura de estudos jusfilosóficos, doutrina especializada em princípios, processo, Constituição e Previdência Social, além de uma pesquisa jurisprudencial. Pôde-se concluir a partir dos resultados obtidos que as soluções de equidade são justas, necessárias e urgentes para a promoção da finalidade da Previdência Social, com limitações inerentes à ponderação reflexiva da diferenciação do caso excepcional em relação à legislação positiva. Concluiu-se, ainda, que cumpre ao advogado destacar, na via judicial, as peculiaridades do caso tutelado, a fim de obter os resultados mais efetivos no caso.

Palavras-chave: solução de equidade. Segurança jurídica. *Distinguishing*. Processo previdenciário. Advocacia previdenciária.

1 Introdução

Devido ao vasto número de segurados do Regime Geral de Previdência Social, diariamente são protocolados requerimentos administrativos e ações judiciais visando à concessão de benefícios previdenciários em face do Instituto Nacional do Seguro Social.

O Brasil, por sua vez, é um país plural de dimensões continentais, dividido em cinco macrorregiões e com seis biomas predominantes ao longo do território, pelos quais são distribuídos não proporcionalmente seus mais de duzentos milhões de habitantes (IBGE, 2022). Essa pluralidade cria a necessidade de que, diante de casos excepcionais (com elementos que fogem ao comum), suas peculiaridades individuais sejam cautelosamente analisadas – principalmente quando se está diante da postulação de um direito previdenciário, que é fundamental. Afinal, a lei positivada jamais poderia alcançar as necessidades de duzentas milhões de pessoas, por sua natureza geral e ampla.

Sendo assim, é de conclusão lógica que particularidades devem ser analisadas de forma individual – o que, invariavelmente, ocorrerá na via processual, tendo em vista a limitação que o servidor público tem para realizar atos administrativos diferentes do que é expressamente determinado em lei, conforme o princípio da legalidade. Nesse contexto, é certo que há casos em que o direito postulado é mais visível e

incontroverso, bastando a aplicação da lei. Todavia, as figuras inerentes ao processo judicial, tais quais o advogado e o magistrado, devem estar preparadas para enfrentarem desafios complexos que envolvem condições e necessidades nunca vistas e que merecem uma análise mais aprofundada.

Isso porque, ao tratar do direito humano a um dos pilares da seguridade social, exige-se muita responsabilidade no que tange à garantia dos direitos fundamentais mínimos, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a equidade e a segurança jurídica, tendo em vista que qualquer abalo a esse direito coloca o segurado em um risco social maior. Dessa forma, em busca da igualdade material, seria justo que as necessidades individuais fossem ponderadas e contrabalanceadas com a rigidez da norma positivada que, por natureza, não analisa minúcias e particularidades, a fim de que se obtivesse um resultado efetivo, humano e, ainda, dentro da legalidade, cumprindo as funções sociais da Previdência Social.

Decisões judiciais que promovem o tratamento desigual em prol daqueles que se encontram em situações desiguais, embora ainda não tenham sido oficialmente nomeadas no âmbito jurídico, são comumente denominadas como "soluções de equidade" ou "juízos de equidade" – precisamente por visarem a promover uma igualdade de condições do segurado em sua figura individual em relação à figura genérica do segurado médio.

Isso cria um debate acerca de limites: até que ponto o segurado, o advogado e o magistrado poderiam construir essa decisão dialógica que analisa as condições pessoais do postulante, promovendo igualdade, ainda que ligeiramente distante do texto legal? Quais seriam elementos autorizadores de uma solução de equidade no ordenamento jurídico em que se insere?

Partindo dessas premissas e questionamentos, esse artigo visa à solução da problemática proposta, apontando a real possibilidade de se postular e garantir decisões excepcionais no âmbito do direito processual previdenciário brasileiro, bem como apresentar sua relevância na vida do segurado que pleiteia benefício previdenciário – afinal, por muitas vezes a mínima flexibilização da norma tem a capacidade de garantir proteção social capaz de afastar famílias inteiras da miserabilidade.

A fim de obter os resultados a que se propõe, o presente artigo partiu da leitura de conteúdos jusfilosóficos e de doutrina específica acerca do direito constitucional, do direito previdenciário e do direito processual, além da legislação pertinente à temática. Ademais, também foi realizada uma pesquisa jurisprudencial no âmbito dos Tribunais Regionais Federal e do Superior Tribunal de Justiça, a fim de se verificar o tratamento dado a casos envoltos de peculiaridades que se destacaram em demandas judiciais.

Além disso, é importante pontuar que a pesquisa se vale de um viés principiológico, tendo em vista que a Previdência Social, um dos três pilares da seguridade social, é um direito fundamental e deve ser tratada como tal, envolta da proteção constitucional prevista para tanto.

Espera-se, portanto, que a partir dos resultados obtidos seja possível que profissionais essenciais à Justiça, especialmente os advogados que atuam em causa previdenciárias e os magistrados designados para julgar esse tipo de demanda, tenham mais clareza na execução de suas funções ao se deparar com demandas que envolvem situações excepcionais, compreendendo seus limites de atuação, tutela e proteção dos direitos dos segurados.

2 A Função social do direito previdenciário e o princípio da equidade

A partir das modulações da sociedade de classes após a Revolução Industrial e a Era das Revoluções Sociais, culminando no modo de produção capitalista que continua vigente, a Previdência Social evoluiu desde sistemas primários de garantias acerca de situações específicas até o sistema que se conhece na

atualidade com o propósito bem delineado de proteção contra o risco social (Beck, 2011), em breve síntese.

Embora não se desconheça os diferentes sistemas de proteção social vigentes ao redor do mundo, discorrer-se-á acerca da previdência social do Brasil, atualmente organizada em um sistema de repartição.

Constitucionalmente, a previdência social é ancorada no patamar de direito social pelo art. 6°, *caput*, da Carta Magna (Brasil, 1988), de modo que é, portanto, um direito fundamental de segunda dimensão (Sarlet, 2012, p. 47). Por esse motivo, o peso que lhe é conferido é muito superior a diversos outros garantidos por legislação hierarquicamente inferior – justamente pelo propósito que carrega, intrinsecamente atrelado ao bem-estar social e à subsistência dos cidadãos dependentes de sua força de trabalho.

Dadas as condições de trabalho impostas pelo modo de produção vivenciado na atualidade e pela Ordem Econômica e Financeira do Estado – também prevista constitucionalmente (Brasil, 1988) –, somadas aos reais parâmetros de renda, trabalho e subsistência continuamente apurados por estudos como a PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, constata-se que a proteção de todo segurado da previdência social – especialmente aqueles atrelados ao Regime Geral de Previdência Social – tem conexão próxima com a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos desta República Federativa.

A lógica que embasa tal raciocínio é simples: se elementos fundamentais à vida humana, como alimentação, água potável, moradia, saneamento básico, energia elétrica, gás, água encanada e demais questões atinentes ao acesso à educação, à saúde e à justiça dependem de um custo monetário, é certo que qualquer evento – risco social – que impeça o segurado de auferir renda por si próprio é um obstáculo à sua dignidade.

Traçado um panorama da relevância da previdência social e seu pleno funcionamento na vida do cidadão, há que se pontuar que esse direito elevado ao patamar constitucional, para que cumpra seu papel, necessita seguir com precisão os demais princípios norteadores do Direito – dentre os quais destaca como exemplos a igualdade e a equidade.

Conhecendo-se também os fundamentos, princípios e os Acordos Internacionais de Direitos Humanos anteriormente pactuados por essa República, há de se entender que, quando a Constituição Federal estabeleceu que "todos são iguais perante a lei" (Brasil, 1988), não se referia apenas à pura e simples igualdade, mas sim estabeleceu a igualdade material e a igualdade formal, que deveriam ser aplicadas conforme a necessidade, a fim de que fossem atingidos os demais objetivos e princípios da República, sempre considerando a relevância dos direitos fundamentais.

Isso posto, necessário pontuar que, embora a igualdade formal seja relevante para a Ordem, o pleno funcionamento das instituições e até a própria defesa dos direitos humanos, é na igualdade material que residem os principais desafios ao pleno funcionamento do Estado de Bem-Estar Social, pois é ela que determina o tratamento desigual àqueles em condições desiguais – um tratamento de equidade, que, por muitas vezes, pode exigir uma análise por demasiado subjetiva. Portanto, aqueles em condições desiguais demandam o que se pode chamar de solução de equidade, como medida de se garantir o tratamento desigual capaz de colocá-los em situação de igualdade em relação aos demais.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

> [...] as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão somente quando inexiste um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com os interesses prestigiados pela Constituição. (Mello, 2006, p. 9).

Há exemplos da positivação de soluções equivalentes às soluções de equidade em matéria previdenciária na própria Constituição Federal, em seu art. 201, § 1° (Brasil, 1988), ao permitir o estabelecimento de

requisitos e critérios diferenciados para concessão de benefícios aos segurados com deficiência ou que exerceram atividades laborativas em condições especiais.

Dessa forma, é visível que a equidade é inerente à função social da Previdência Social, tendo em vista que o estabelecimento da igualdade material tem vínculo direto com a prevenção, minimização, solução, conhecimento e mapeamento dos riscos sociais. Todavia, sendo a lei ampla, geral e genérica, seria impossível a positivação de toda situação potencialmente enfrentada pelos segurados, bem como seria impossível dar soluções de equidade às situações excepcionais somente em decisões de precedentes qualificados. A diversidade de situações e condições vivenciadas pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social faz com que as situações excepcionais precisem ser analisadas de forma individual, sempre tendo em vista os princípios norteadores pátrios, em cada caso que recebe prestação jurisdicional.

Ou seja, diversas situações práticas hão de implicar na ponderação entre a aplicação de um direito ou solução já criados no universo jurídico e a aplicação de uma nova solução que considere as peculiaridades dos casos concretos. No contexto do processo previdenciário, as soluções de equidade ou os juízos de equidade têm relação com a interpretação hermenêutica e prestigiam a finalidade do direito ou sistema do qual se está diante em juízo (David, 2021, p. 8).

Nesse sentido e considerando a sistemática comum à concessão de benefícios previdenciários – com trâmite administrativo e muitas vezes judicial – é certo que diversas soluções de equidade em casos individuais devem ser manejadas pelo Poder Judiciário, no curso do processo civil previdenciário.

3 A RIGIDEZ NORMATIVA, SEGURANÇA JURÍDICA E SEUS LIMITES NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO QUANDO SÃO DEMANDADAS SOLUÇÕES DE EQUIDADE

O Brasil é país tipicamente inserido no sistema de *civil law*, tendo como principal fonte de direito o direito positivado em normas, por influência do Direito Romano (Cruz e Tucci, 2003, p. 18). Todavia, mesmo no *civil law* a jurisprudência e os precedentes não são de forma alguma rechaçados – pelo contrário são fontes válidas do direito e capazes de consolidar segurança jurídica no ordenamento, principalmente após a instituição do Código de Processo Civil de 2015, promulgado pela Lei n° 13.105/2015 (Brasil, 2015), com uma medida de verticalização de eficácia expandida das decisões dos Tribunais (Bueno, 2025, p. 349).

Historicamente e por natureza, o texto da lei prevalece quando necessária sua aplicação. No entanto, não raramente a legislação é flexibilizada na esfera jurídica para atender a propósitos maiores em casos concretos. Através da submissão dos casos à prestação jurisdicional e exaradas decisões capazes de solucionar o conflito apresentado, constrói-se a jurisprudência.

A jurisprudência, por sua vez, principalmente aquela construída em sede de repercussão geral ou de precedentes qualificados, cria exceções ou interpretações mais claras necessárias para a correta aplicação de normas já positivadas. Importante destacar que isso não se trata de uma confusão entre os poderes Legislativo e Judiciário (Monnerat, 2024, p 34-35), mas sim do exercício comum designado a este último e de extrema relevância para a sustentação de democracia na divisão clássica de Montesquieu.

Através desse fenômeno, criam-se no ordenamento jurídico "normas gerais, menos abstratas que a lei e menos concretas do que a norma individual que integra o dispositivo da decisão" (Monnerat, 2024, p. 41).

Isso suscita um debate acerca de limites. A formação de jurisprudência em sede de precedentes qualificados, como autorizada pelo art. 927, do Código de Processo Civil, evidentemente tem uma margem

maior para criar critérios interpretativos, modificativos e flexibilizações necessárias na interpretação da lei. Todavia, qual seria o limite para esse mesmo tipo de alteração nos casos individuais e pontuais? Quais os limites da decisão individual previdenciária, integrada no dispositivo de sentença, para alterar alguma norma positivada? E se essa alteração for necessária para que se atinja a equidade e a dignidade da pessoa humana?

Esse é o tipo de desafio que não apenas a advocacia previdenciária enfrenta, mas também a classe da magistratura, que por diversas vezes padece sem respostas concretas acerca das condutas que pode ou deve tomar em determinados casos.

Para além disso, ao mesmo passo em que a igualdade deve ser observada, a segurança jurídica também é um dos elementos constitucionalmente previsto (Brasil, 1988) que deve ser observado em prol dos segurados, da autarquia previdenciária, do próprio sistema previdenciário e da sociedade como um todo.

A segurança jurídica é o princípio e o instrumento capaz de garantir uma determinada previsibilidade das soluções jurídicas a serem firmadas mediante o conflito, além de garantir uma estabilidade das relações jurídicas e da ordem imposta ao Estado. Isso porque o próprio princípio da igualdade faz todo cidadão merecedor do mesmo respeito por parte do Estado (Sarlet, 2010, p. 8-9).

Em resumo, pode-se definir a segurança jurídica da seguinte maneira:

> O princípio da segurança jurídica está implícito na Constituição Federal e tem por finalidade assegurar a estabilidade das relações jurídicas consolidadas no patrimônio do titular do direito, acompanhando a evolução do tempo, tanto na esfera legislativa como na jurisprudencial.
>
> Este princípio está relacionado ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, fundamentando também a edição de súmula vinculante, aos recursos julgados em sistema de recurso repetitivo e outros institutos estabilizadores, previstos no ordenamento jurídico e processual. (Balera; *et al*., 2022, p. 183).

Assim como quase tudo no âmbito jurídico, o princípio não é absoluto. Afinal, o direito não é imune ao tempo – muito pelo contrário, ele é construído e alterado pelo tempo, com suas evoluções e modificações pertinentes, o que também não é novidade. Há mais de dois mil anos o filósofo pré-socrático Heráclito já havia instituído a máxima de que "a imutabilidade não é um atributo das coisas desse mundo, que nada está em repouso e tudo flui" (*apud* Sarlet, 2010, p. 1). A máxima segue verdadeira, o que vem sendo corretamente pontuado pelos juristas contemporâneos (Ferraz Jr., 2007, p. 109).

O cenário destacado suscita a compreensão de que tanto a igualdade, quanto a segurança jurídica são princípios atrelados à dignidade da pessoa humana e devem ser observados com máxima cautela para o melhor funcionamento das instituições e da aplicação do direito. Contudo, suscita também o questionamento acerca de como proceder quando a aplicação de ambos os princípios parece entrar em conflito nos casos concretos.

A temática é objeto de estudo pelos juristas há décadas e demandam soluções diferentes daquelas emanadas no caso de conflito entre normas, tendo em vista o papel essencial dos princípios e nortear o ordenamento jurídico. Por exemplo, ainda que Ronald Dworkin (2002, p. 44) e Robert Alexy (*apud* Couto e Silva, 1996) tenham suas divergências de pensamento – inclusive no que tange às soluções de conflitos entre normas –, ambos concordam acerca da ponderação e do sopesamento quando há conflitos entre princípios.

Nesse liame e em determinada medida, é imperioso destacar que o sistema de precedentes imposto pelo Código de Processo Civil de 2015 adveio de uma preocupação em se flexibilizar a lei com vistas a uma maior concretização de direitos, o que fortaleceu a uniformização jurisprudencial no país. Importan-

te, outrora, destacar a interpretação do texto da norma legislada sempre integrou o modelo dos países que seguem o *civil law* (Bueno, 2025, p. 348). No entanto, as alterações da normativa processual traçaram um panorama que possibilitou garantir mais segurança jurídica através do direito jurisprudencial, além de outorgar essa possibilidade ao Poder Judiciário sem grandes controvérsias.

Frequentemente, será importante visualizar qual dos princípios em conflito tem uma relação mais íntima com a dignidade da pessoa humana – que é um princípio máximo – e demais princípios norteadores. Essa ponderação na prática não é tão simples, motivo pelo qual vem gerando debate há décadas.

O cotidiano, por sua vez, demanda soluções práticas e, não raro, imediatas. E é nesse momento em que o advogado deve demonstrar qual ótica deve ser aplicada para a solução concreta do direito de seu tutelado, demonstrando com clareza o motivo pelo qual um princípio deve prevalecer em detrimento de outro naquele caso devido às suas peculiaridades ou à proximidade das normas.

Nesse sentido, constantemente serão submetidas ao Poder Judiciário demandas que envolvem casos excepcionais e de vulnerabilidade, conforme exemplificar-se-á nos tópicos seguintes.

4 O PAPEL DO ADVOGADO PREVIDENCIARISTA COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO EM CASOS CONCRETOS QUE DEMANDAM SOLUÇÕES DE EQUIDADE

Ao tutelar o direito previdenciário de algum segurado, o advogado deve utilizar todas as ferramentas ao seu alcance para conquistar a melhor decisão possível, capaz de garantir o direito de seu tutelado. Todavia, nem todos os casos envolvem direitos evidentes, que saltam aos olhos de qualquer julgador com decisões simples. Por muitas vezes o advogado irá se deparar com casos complexos, peculiares, que demandam uma solução diferenciada – ou seja, demandam um tratamento desigual por se tratar de um caso desigual.

Assim, caberá ao advogado, muitas vezes, postular em juízo casos particulares que serão resolvidos com fulcro em fontes variadas do direito, como os princípios. Ao mesmo tempo, por se tratar de casos tão peculiares e diferenciados, também incumbe ao advogado apontar desde o primeiro momento suas particularidades, apresentar provas das particularidades, chamar a atenção a esse ponto e expressamente requerer a aplicação de um juízo de equidade que efetivamente possa garantir justiça ao segurado.

A fim de se ilustrar o tipo de demanda que se estuda, parte-se à apresentação de dois casos hipotéticos – absolutamente inventados, mas que podem ser similares a tantos outros casos reais que já ocorreram e hão de ocorrer.

Quadro 1 – Caso Hipotético I

Cristina foi segurada do Regime Geral de Previdência Social por 243 meses consecutivos, sendo que sempre foi funcionária da mesma empresa. No final do ano de 2021, sua mãe foi diagnosticada com doença terminal que demandava cuidados constantes. Cristina, que era filha única, sem parentes próximos e sem dinheiro o suficiente para contratar uma cuidadora, pediu demissão do trabalho para cuidar de sua mãe, que era aposentada. As duas passaram a se manter com a aposentadoria da mãe, com muito esforço.

Passados três anos desse acontecido, a mãe de Cristina veio a falecer. Dessa forma, Cristina além de não poder mais contar com a aposentadoria da mãe, também não tinha mais o compromisso do cuidado diário, de modo que deveria e poderia voltar ao mercado de trabalho. Sendo sua idade um desafio, Cristina demorou, mas conseguiu um emprego novo como faxineira de uma empresa.

No entanto, no quinto mês de trabalho, Cristina teve um agravamento de uma discopatia com a qual já havia sido diagnosticada há alguns anos, mas que nunca fora um problema anteriormente. Esse agravamento, no entanto, a impediu abruptamente de exercer suas funções laborativas, de modo que foi encaminhada pela empresa para o Instituto Nacional do Seguro Social.

A autarquia previdenciária negou qualquer benefício por incapacidade a Cristina, sob a fundamentação de que não tinha completado as seis carências necessárias para concessão de benefício por incapacidade após seu reingresso no Regime Geral de Previdência Social.

Fonte: a própria autora.

O "Caso Hipotético I" leva à reflexão: qual poderia ser a solução proposta, caso fosse ajuizada demanda para concessão de benefício por incapacidade? Afinal, a segurada em questão i) contribuiu por mais de vinte anos ao regime previdenciário de forma ininterrupta; ii) perdeu sua qualidade de segurada por motivos de força maior, qual seja, o adoecimento da mãe; e iii) foi acometida por incapacidade laborativa faltando apenas um mês para atingir a carência necessária.

Ainda, um segundo exemplo, tratando dos dependentes previdenciários.

Quadro 2 – Caso Hipotético II

Roberto contribuiu para o Regime Geral de Previdência Social por trinta e cinco anos. Já próximo de se aposentar, decidiu se dedicar a outas atividades não remuneradas e, para isso, pediu demissão de seu emprego.

Passados dois anos e um mês de seu pedido de demissão e faltando apenas cinco meses para se aposentar, Roberto sofreu um ataque cardíaco fulminante em sua residência, resultando em seu falecimento.

Fabiana, esposa de Roberto, requereu benefício de pensão por morte junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, mas foi surpreendida com uma negativa da autarquia, que alegava que Roberto não tinha qualidade de segurado que pudesse garantir a instituição de qualquer benefício aos seus dependentes.

Fonte: a própria autora.

O "Caso Hipotético II" também aborda um tema sensível que merece atenção especialmente em dois pontos: i) o falecido contribuiu para a Previdência Social durante trinta e cinco anos, tendo passado boa parte de sua vida garantindo os benefícios dos inativos com suas contribuições; ii) ele havia perdido sua qualidade de segurado há apenas um mês; e iii) faltavam apenas cinco meses para que ele pudesse se aposentar.

Está-se diante de impasses que envolvem casos concretos individuais e específicos, uma legislação que expressamente impõe critérios objetivos para o acesso ao direito e a dúvida acerca da legitimidade da aplicação de uma solução ou juízo de equidade.

Não é um debate simples, mas as soluções devem ser encontradas – e a solução desse impasse pode estar no próprio texto da lei, feitas as interpretações necessárias. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942), por exemplo, institui diversas formas de se resolver conflitos aparente entre normas. Em seus arts. 4° e 5° consta expressamente a previsão de que, no caso de omissão, o juiz "decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito", bem como que em

qualquer situação ao aplicar a lei "decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito", respectivamente.

Em alinhamento, o Código de Processo Civil (Brasil, 2015), determina que a decisão de mérito seja justa e efetiva (art. 6º) e "atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana" (art. 8º).

Especificamente no rito dos Juizados Especiais, a Lei n° 9.099/1995 (Brasil, 1995) dispõe em seu art. 6° que "O Juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum".

Pode-se afirmar, portanto, que há diversas normas positivadas que amparam o ato de o magistrado proferir decisão com fulcro em elementos diversos, desde que tenha como objetivo promover justiça e atender aos fins sociais, especialmente quando se rememora os fins sociais da Previdência Social e a história de seu surgimento.

Embora os dispositivos legais mencionados permitam uma interpretação ampla, a doutrina corrobora o entendimento:

> [...] parte-se da ideia de que as normas jurídicas possuem exceções implícitas, não identificáveis de antemão, e, quando essas exceções são configuradas, elas têm o condão de derrotar a solução normativa extraída prima facie da literalidade da norma. (Sarlet; *et al*, 2023, p. 4.722).

As peculiaridades de cada caso, por sua vez, podem passar despercebidas pelo julgador, sendo papel fundamental do advogado apontar os motivos pelos quais o caso que defende é diferente dos demais casos aos quais se aplicaria o "caminho comum".

Tratando-se mais especificamente do direito e do processo previdenciário, José Antonio Savaris leciona:

> O direito à concessão de um benefício da Seguridade Social não pode ser aferido a partir dos critérios milimétricos estabelecidos pela legislação previdenciária. O direito à proteção social para subsistência não se expressa de um modo matemático. Os problemas de sobrevivência que se apresentam em um processo previdenciário não serão adequadamente solucionados numa perspectiva positivista, no sentido de serem os requisitos postos à evidência do juiz. (Savaris, 2023, p. 126).

Ora, qualquer parte que atua em um processo postulando um direito fundamental e ainda de natureza alimentar, como é o caso dos benefícios previdenciários, seja o advogado, seja o magistrado, deve ter em mente que está tratando de um direito muito diferenciado e essencial – não podendo desistir do direito após encontrados os primeiros obstáculos para tanto.

Por exemplo, voltando-se ao "Caso Hipotético I", consideradas todas as condições de vida da segurada, um mês de carência não pode ser determinante em face de uma vida inteira de trabalho, que totalizou até mesmo com duzentos e quarenta e três meses de carência. O mesmo em relação ao "Caso Hipotético II", no qual um mês de perda de qualidade não poderia ser fator determinante em face de trinta e cinco anos de contribuição.

Normas não podem ser absolutas quando existe a possibilidade de que coloquem em risco a dignidade da pessoa humana – e é por isso que existem outros princípios norteadores do direito podem ser utilizados para solucionar os casos concretos, oportunidades em que se está diante de vidas reais e da garantia de subsistência dos cidadãos.

Essa perspectiva da impossibilidade de se ter leis absolutas já foi estudada pelo filósofo polonês Chaïm Perelman (2002, p. 436), que concluiu pela irrazoabilidade de se aplicar a lei de forma absoluta e

irreflexiva, principalmente tendo em vista que as leis estão sujeitas a erros, além de tratarem abertamente de situações genéricas e gerais, incapazes de propor soluções específicas – o que seria impensável por inúmeros motivos.

A exemplo disso, vale lembrar que impera no direito previdenciário o princípio do *in dubio pro misero*, que determina que diante de qualquer dúvida ou obscuridade nas demandas previdenciárias, deve ser favorecida a parte hipossuficiente da demanda – no caso, o segurado. Sob essa ótica, Savaris (2023, p. 127) já assegurou que é "inadequado condicionar a outorga judicial desse direito fundamental a um juízo de certeza quanto ao preenchimento dos requisitos à sua concessão".

No caso, o condicionamento a critérios rígidos e alheios às peculiaridades fáticas pode ser interpretado como uma afronta direta ao princípio do *in dubio pro misero*. O autor, que também é juiz federal, conclui, portanto, acerca das soluções de equidade:

> Uma solução de equidade comporta, no caso concreto, a flexibilização dos requisitos milimetricamente estabelecidos para a atuação da proteção previdenciária. Os pressupostos para a concessão de benefícios passam a ser vistos como diretrizes gerais, mas não totalitárias. Tais pressupostos se legitimam para diminuir o risco moral do sistema previdenciário, isto é, a fragilidade do sistema em face de ações oportunistas por parte de alguns de seus beneficiários. (Savaris, 2023, p. 128).

Na solução proposta pelo jurista, as peculiaridades do "Caso Hipotético I" e do "Caso Hipotético II" certamente seriam observadas de forma favorável à proteção social da segurada e da dependente, respectivamente.

Novamente, retomando ao equilíbrio dos três poderes democráticos, não se está diante da extrapolação do papel do Poder Judiciário quando são flexibilizadas as normas positivadas, tendo em vista que isso integra totalmente seu escopo. Afinal, não pode o legislador alcançar por meio de lei todas as situações peculiares que ocorreram, ocorrem e ocorrerão.

Ademais, o que se está a defender é a ponderação de princípios que possam proporcionar uma decisão eficaz no caso concreto. Não cabe ao advogado postular soluções manifestamente ilegais para os casos em que é responsável, assim como não poderia um magistrado proferir decisão com esse teor. No entanto, a ponderação razoável que envolva o caso concreto, a legislação pertinente e os princípios norteadores do ordenamento jurídico, visando à equidade, é muito diferente.

Ou seja, qualquer flexibilização das normas jurídicas positivadas ou consolidadas deve resguardar razoabilidade. Por exemplo, apesar de a análise ser subjetiva, alguns critérios objetivos devem ser observados, como: a gravidade da situação, a relativa proximidade entre a aquisição do direito e as condições pessoais do segurado, as condições que levaram o segurado a não atingir os requisitos gerais para aquisição do direito etc.

Desse modo, apresentar-se-ão três situações reais distintas nas quais critérios foram flexibilizados diante de peculiaridades em processos judiciais previdenciários: i) um caso individual na qual foi aplicada um decisão individual e restrita ao dispositivo de sentença para que fossem flexibilizados critérios legais em um caso concreto, como medida de justiça; ii) um caso em que a necessidade de flexibilização de normas foi afetada em sede de recursos repetitivos, de modo a ser firmada um tese de precedente qualificado a ser aplicada em demais casos semelhantes; e iii) um caso em que foi aplicado o *distinguishing* para afastar a aplicação de um precedente qualificado no caso concreto.

4.1 Estudo de caso real: solução de equidade dada em caso individual concreto

Apresenta-se a seguir uma solução de equidade real exarada em um caso real submetido à 3ª Turma Recursal do Estado do Paraná, integrante do sistema do Juizado Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. O *decisum* apresentado foi firmado em um caso bastante peculiar apresentado àquele juízo e o juízo, por sua vez, aplicou a justa sistemática ora defendida, observando todos os detalhes do caso concreto que clamam por uma diferenciação de tratamento.

Eis excerto do *decisum*:

> Na espécie dos autos, em consulta ao CNIS (ev. 6; CNIS1), verifica-se que a parte autora manteve a qualidade de segurada somente até 15.1.2017.
>
> Entretanto, tendo em vista o vasto histórico contributivo do autor (mais de 160 contribuições vertidas regularmente desde 1976), bem como sua idade avançada, entendo, em juízo de equidade, que o cumprimento do do requisito da qualidadade de segurado deve ser reconhecido. [...]
>
> É de se lembrar ainda que a patologia enfrentada pelo autor é seguramente incompatível com suas atividades profissionais habituais como pedreiro. Assim, considero que DII deve ser fixada em 01.8.2018, momento a partir do qual o autor passou a apresentar os sintomas da patologia que lhe incapacita.
>
> Dizer que no sistema dos juizados especiais o magistrado pode decidir pela equidade é sustentar a necessidade de que uma demanda, destacadamente de natureza social, pode ser solucionada ainda que os requisitos milimétricos e matemáticos para o acesso à proteção social urgente sejam cumpridos. [...]
>
> No caso, o jogo das datas ou o tabuleiro da sorte dos perídos de graça poderiam fazer custar o direito de um segurado idoso, pedreiro, com capacidade produtiva extremamente comprometida, com mais de 160 contribuições mensais à previdência social, e que se encontra em situação crítica de saúde (câncer de esôfago). A equidade entra justamente aí. Olha-se o todo, e não o recorte determinado pelo comando legal no momento da incapacidade. Trata-se de um ajustamento do comando normativo às exigências de justiça no caso concreto. Por outro lado, tendo em conta que o que move fundamentalmente a equidade são a urgência e a necessidade presentes, fixo a DIB na data da realização da perícia judicial.
>
> Tendo em vista o exposto, o recurso deve ser provido para reformar a sentença, condenando o INSS a conceder o benefício de auxílio-doença desde a data da perícia (23.3.2018), observada a prescrição quinquenal, bem como a pagar as prestações vencidas desde então e até a data do trânsito em julgado. (Brasil. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Recurso Inominado n° 5003983-89.2018.4.04.7000/PR. Recorrente: O. V. V. Recorrido: INSS. Relator: Juiz José Antonio Savaris. DJ: 30 ago. 2018).

O Acórdão citado não apenas expõe os motivos pelos quais decide a questão com fulcro em uma solução de equidade, mas também demonstra por qual motivo está autorizado a fazê-lo.

Dito isso, foram relevantes na tomada de decisão os seguintes aspectos: i) o segurado incapacitado para o trabalho, autor daquela ação, tinha vertido mais de dez anos de contribuição à Previdência Social; ii) o segurado tinha idade avançada; iii) o segurado estava, invariavelmente, incapaz para o desempenho de suas atividades habituais; e iv) o segurado foi diagnosticado com doença incapacitante apenas meses após a perda de sua qualidade de segurado.

Restou devidamente fundamentado pelo magistrado que sua decisão peculiar – que poderia ser considerada *contra legem* pelo olhar desatento – se deu devido à condição peculiar daquele segurado e

aplicar a letra fria da lei, sem qualquer juízo fático de mérito, colocaria aquele cidadão em risco, justamente quando o papel da Previdência Social é cobrir o segurado desse tipo de risco. Afinal, para aquele segurado que sempre exerceu função de pedreiro, uma função braçal e que demanda muito esforço físico, os sintomas de sua doença (câncer) e do tratamento a ela inerente são absolutamente incapacitantes – e ficar sem trabalho e sem benefício representa colocar em risco sua subsistência.

A vulnerabilidade da população brasileira é muito latente e negar benefícios previdenciários a um segurado quando é plenamente possível proferir uma decisão razoável capaz de assegurar seus direitos, pode significar inserir essa pessoa em um estado de miserabilidade, em violação à sua dignidade humana.

Aos que não são adeptos de um viés mais principiológico, demonstra-se um raciocínio um pouco mais utilitarista: na medida em que direitos a verbas alimentares são negados por motivos ínfimos, aumentam-se as chances de que aqueles desamparados sobrecarreguem os sistemas de assistência social e saúde, podendo até mesmo ser inseridos na marginalidade, de modo que as soluções de equidade também carregam um peso positivo em favor de políticas públicas.

Nota-se, portanto, a importância das soluções de equidade nos casos excepcionais, uma vez que marcam a concretização de direitos umbilicalmente relacionados à função social da Previdência Social. Ou seja, atuar buscando soluções de equidade – ou as proferindo, no caso dos magistrados – é se recordar sempre dos propósitos traçados pelo direito fundamental social, tendo em vista que promover a justiça e proteger o cidadão do risco social é muito mais importante do que se verificar o preenchimento de requisitos engessados previstos em lei.

Conforme verificado, as soluções de equidade, mesmo em casos individuais e sem repercussão geral, como o caso destacado *supra*, encontram respaldo no ordenamento jurídico através de diversas fontes: os princípios, a jurisprudência e até mesmo a própria lei. Dessa forma, é primordial a atuação que busque a concretização desses direitos, ainda que a solução não seja usual.

Importante apontar que não se defende a mudança radical do texto legal – o que seria demasiadamente irresponsável e *contra legem* –, mas sim a utilização da razoabilidade para ponderar acerca do teor da lei e de outras fontes do direito em relação ao caso concreto. A reflexão acerca dessa relação é função inerente ao advogado, que deve atuar em prol da concretização de direitos sempre apontando o que tornam o caso tutelado diferenciado e carente de decisões capazes de abarcar a solução da diferenciação, transmitindo com excelência a relevância do caso ao julgador, que também deve exercer sua própria atividade de ponderação.

4.2 Estudo de caso real: situação excepcional que se tornou precedente qualificado

Há diversos casos em que foram apreciados casos excepcionais em sede de precedentes qualificados. Ou seja, casos com peculiaridades que os tornavam distintos, mas que também poderiam ser solucionados com uma decisão replicável – mais específica do que a lei, mas ainda genérica o suficiente para se restringir a um grupo específico.

Para ilustrar a situação, selecionou-se apenas um caso que foi afetado em sede de recursos repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça. O tema gira em torno de uma temática muito sensível para a Previdência Social, pois trata de benefícios por incapacidade e subsistência humana pela força de trabalho.

A questão submetida a julgamento no Tema 1.013/STJ tratava acerca da possibilidade de recebimento pelo segurado de benefício por incapacidade concedido judicialmente em período concomitante ao período em que esteve trabalhando enquanto aguardava o deferimento do benefício.

Em resumo, buscou-se a solução para os casos em que o segurado incapacitado para o trabalho teve seu benefício equivocadamente negado pela administração pública, ajuizou demanda judicial e precisou retornar ao trabalho, desempenhando um sobre-esforço, para garantir sua subsistência, mesmo que estivesse incapaz.

Referida situação é extremamente comum no país, especialmente considerando que se situa em um país em desenvolvimento no qual a população é majoritariamente dependente da renda proveniente de sua força de trabalho. Assim, conforme já discutido no tópico primeiro do presente artigo, sendo as necessidades básicas da população monetariamente custosas, é evidente que o brasileiro médio irá tentar, sempre que possível, criar soluções para que não se situe abaixo da linha da pobreza.

Ademais, erros administrativos exarados em perícias médicas federais do Instituto Nacional do Seguro Social também são comuns: o INSPER (2020) constatou que entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, 42% dos benefícios previdenciários do Regime Geral são concedidos judicialmente. Além disso, processos judiciais atualmente são morosos (CNJ, 2024). Portanto, não surpreende saber que um elevado número de segurados se vê obrigado ao retorno ao trabalho mesmo sem as devidas condições físicas para tanto.

Eis a decisão firmada no Tema 1.013/STJ:

> PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ARTS. 1.036 E SEGUINTES DO CPC/2015. TEMA REPETITIVO 1.013/STJ. BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ E AUXÍLIO-DOENÇA. DEMORA NA IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE REMUNERADA PELO SEGURADO. NECESSIDADE DE SUBSISTÊNCIA DO SEGURADO. FUNÇÃO SUBSTITUTIVA DA RENDA NÃO CONSUBSTANCIADA. POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO CONJUNTO DA RENDA DO TRABALHO E DAS PARCELAS RETROATIVAS DO BENEFÍCIO ATÉ A EFETIVA IMPLANTAÇÃO. TESE REPETITIVA FIXADA. [...].
>
> 4. Alguns benefícios previdenciários possuem a função substitutiva da renda auferida pelo segurado em decorrência do seu trabalho, como mencionado nos arts. 2º, VI, e 33 da Lei 8.213/1991. Em algumas hipóteses, a substitutividade é abrandada, como no caso de ser possível a volta ao trabalho após a aposentadoria por tempo de contribuição (art. 18, § 2º, da Lei 8.213/1991). Em outras, a substitutividade resulta na incompatibilidade entre as duas situações (benefício e atividade remunerada), como ocorre com os benefícios auxílio-doença por incapacidade e aposentadoria por invalidez [...].
>
> 14. O provimento do sustento do segurado não se materializou, no exato momento da incapacidade, por falha administrativa do INSS, que indeferiu incorretamente o benefício, sendo inexigível do segurado que aguarde a efetivação da tutela jurisdicional sem que busque, pelo trabalho, o suprimento da sua subsistência. 15. Por culpa do INSS, resultado do equivocado indeferimento do benefício, o segurado teve de trabalhar, incapacitado, para o provimento de suas necessidades básicas, o que doutrinária e jurisprudencialmente convencionou-se chamar de sobre-esforço. Assim, a remuneração por esse trabalho tem resultado inafastável da justa contraprestação pecuniária [...].
>
> 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. (Brasil. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1786590/SP. Recorrente: INSS. Recorrido: D. M.. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 24 jun. 2020).

A decisão exarada pelo tribunal é essencialmente excepcional, no entanto necessária para garantir a ordem e a justiça em prol dos segurados, parte hipossuficiente da demanda e anteriormente lesados pelo erro administrativo do INSS que concluiu pela aptidão ao trabalho.

A Lei n° 8.213/1991 (Brasil, 1991) é expressa ao determinar que tanto o benefício por incapacidade temporária, quanto a aposentadoria por incapacidade permanente durarão enquanto perdurar a incapacidade para o trabalho, ao mesmo passo que um dos requisitos para receber o benefício é, justamente, não estar trabalhando.

Todavia, embora a solução pareça problemática quando analisada sem um estudo profundo de seus fundamentos, por divergir tanto da letra fria da lei, a decisão foi ministrada com excelência, uma vez que observou: i) a função social e o caráter substitutivo do benefício por incapacidade; ii) o erro administrativo do INSS, que levou ao desamparo do segurado em um momento no qual estava incapaz para o trabalho; e iii) a natureza alimentar do benefício por previdenciário – especialmente aqueles por incapacidade – e a conexão entre subsistência e dignidade da pessoa humana.

Pontua-se, também, que a afetação do tema e sua posterior decisão não foi um evento aleatório ao processo previdenciário, mas sim fruto do trabalho de advogados que levantaram a questão perante o juízo e postularam uma decisão diferenciada aos segurados que estavam vivenciando aquela situação.

Isso demonstra a relevância e possibilidade de soluções de equidade, também, em nível de decisão proferida em sede de precedentes qualificados. Em suma porque a peculiaridade de um caso, em determinada medida, também pode ser compartilhada por diversos outros indivíduos, de modo que aplicar o juízo de equidade necessário para dirimir as desigualdades em uma decisão formadora de precedente qualificado representa conferir uma solução coesa a milhares de processos que envolvem aquela mesma excepcionalidade.

4.3 Estudo de caso real: situação excepcional em que foi afastado precedente qualificado pelo instituto do *distinguishing*

Por primeiro, cumpre afirmar que o sistema de precedentes imposto e aperfeiçoado pelo Código de Processo Civil de 2015 (Brasil, 2015) é um sistema sólido que visa à garantia de segurança jurídica acerca daquelas situações em que foi proferida decisão mais específica do que a lei e menos específica do que a decisão que compõe o dispositivo de sentença, a fim de que seja replicado como base em julgamentos posteriores que guardem alguma similitude com o caso paradigma.

Teresa Arruda Alvim Wambier leciona acerca do sistema de precedentes:

> [...] o sistema de precedentes vinculantes faz com que as cortes ajam em duas dimensões: resolvem os conflitos, e isto diz respeito a passado; e têm o Papel de fazer o direito, criando regras para o futuro. A primeira função atinge uma audiência limitada: o réu e o autor. mais ampla, que inclui o público os tribunais, a mídia, os acadêmicos e segunda uma audiência outros tribunais. (Wambier, 2009, p. 130).

Dessa forma, por expressa previsão do art. 927, do Código de Processo Civil, decisões emitidas em sede de precedentes qualificados tem vinculação obrigatória aos tribunais pátrios. No entanto, não sendo a lei absoluta, também não o são os precedentes qualificados. Por esse motivo, antes de que sejam inadvertidamente aplicados precedentes em casos concretos, é necessário que o advogado responsável pela tutela dos direitos do postulante aponte quais são as peculiaridades do caso que o distinguem do paradigma – se houver.

Esse é o fenômeno do *distinguishing*. Para a aplicação de um precedente, o magistrado deve proceder à análise dos elementos de identidade entre a *ratio decidendi* do precedente e o caso concreto no qual deve proferir decisão (Cruz e Tucci, 2003, p. 168). A identidade do pedido não é suficiente para a aplicação de um precedente, devendo ser observadas, também, similitudes da causa de pedir, com seus respectivos argumentos, e a correlação da fundamentação do *decisum* (Monnerat, 2024, p. 486).

Note-se que o elemento central do precedente é, justamente, sua *ratio decidendi* – ou seja, a razão de decidir – sendo insuficiente o precedente caso não haja identidade com o caso concreto. Dessa forma, sempre que o advogado requer a aplicação ou o afastamento de um precedente, não basta que conheça a tese firmada no precedente, mas sim todo o corpo da decisão que o formou.

Somente conhecendo a íntegra da decisão que se pode diferenciar a *ratio decidendi* dos *obiter dicta*: enquanto aquela representa o cerne da decisão e dos motivos decisórios, o fundamento que levou à decisão que poderia vir a ser replicada a outros casos, os *obiter dicta* são argumentos orbitantes do caso concreto. Ou seja, o *obiter dictum* não integra o cerne do precedente e as razões do *obiter dictum* não irão, necessariamente, demandar a aplicação do precedente em casos concretos em que haja somente similitude fática com os argumentos orbitantes, sem similitude com as razões centrais de decidir. Dessa forma, é a somente *ratio decidendi* que cria o espectro de vinculação (Ferraz, 2014, p. 90).

Isto posto, cita-se aqui decisão judicial que, corretamente, afastou a aplicação de um precedente qualificado, embora alguns elementos pudessem trazer algum tipo de identidade ao caso, fazendo o correto juízo de *ratio decidendi vs. obiter dictum*.

> Em sede recursal, foi proferido acórdão em 10/10/2017, dando provimento ao recurso de apelação do INSS e julgando improcedente o pedido de concessão do benefício.
>
> Nesse contexto, exsurge que a prolação do v. acórdão, que revogou a tutela antecipada, se deu à época em que havia reiterado desencontro jurisprudencial entre os C. Tribunais Superiores, ocasião na qual se verificou distanciamento da tese originariamente fixada no Tema 692/STJ em decorrência de sucessivos pronunciamentos pelo C. Supremo Tribunal Federal no sentido da não devolução dos valores dos benefícios.
>
> Da mesma forma, ao tempo em que proposto o cumprimento de sentença e proferida a r. sentença recorrida, em 13/05/2019, reconhecendo ser indevida a restituição dos valores, ainda subsistia o desencontro jurisprudencial, nos termos acima delineados.
>
> Desta feita, dada à natureza das divergências entre as C. Cortes Superiores contemporaneamente ao julgamento pela desnecessidade de devolução de valores, afigura-se pertinente a aplicação da técnica da distinção (distinguishing) com o fito de preservar o entendimento consentâneo ao momento jurisprudencial no qual foi prolatada a decisão, em homenagem à certeza do direito.
>
> Trata-se de medida extravagante, como sói ocorrer nas hipóteses em que calha excepcionar precedente obrigatório, e, além disso, a providência vai ao encontro da máxima cristalizada na Súmula 343 da C. Corte Suprema, cujo verbete, embora aplicável à desconstituição da coisa julgada, cai como luva à hipótese dos autos, na medida em que o valor segurança jurídica, contido no pretérito pronunciamento judicial que antecipou os efeitos da tutela, havia oferecido a firme confiança, especialmente àqueles que de boa-fé bateram às portas do Poder Judiciário para garantir a própria sobrevivência, de que o plexo de direitos que defendiam fora reconhecido, ainda que por decisão provisória, antes da sedimentação da jurisprudência.
>
> Insista-se que não se está aqui a proclamar decisão contrária ao Tema 692/STJ, cujo caráter vinculante para as instâncias ordinárias é indiscutível, mas, isto sim, a preservar o direito da parte autora, cuja pretensão deduzida nos autos foi decidida segundo a diretriz jurisprudencial do C. STF, que se apresentava até então como pacificada. (Brasil. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n° 5902143-36.2019.4.03.9999. PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. TEMA 692/STJ. PARCELAS DE BENEFÍCIO PAGAS POR FORÇA DE DECISÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA POSTERIORMENTE REVOGADA. APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA DISTINÇÃO. Recorrente: INSS. Recorrido: L. C. P. Relatora: Leila Paiva. DJ: 24 fev. 2024).

A decisão citada aplicou o *distinguishing* após observar que, apesar de existir uma semelhança entre o pedido e o precedente, no momento do ajuizamento da demanda existia um outro precedente vigente e amplamente aplicado – e, decerto, isso foi levado em consideração pelo postulante e seu advogado no momento do ajuizamento. Assim, o *distinguishing* foi necessário para garantir não somente uma equidade de relações jurídicas, mas também a segurança jurídica.

A garantia de segurança jurídica em questão está, também, intimamente atrelada às determinações de eficácia das leis e decisões no tempo, estipuladas pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942).

Logo, a distinção foi primordial para a garantia de justiça naquele caso concreto, demonstrando também a usabilidade do instituto, na forma do *distinguishing*, para afastar decisões prejudiciais pautadas em teses firmadas nos precedentes qualificados, quando estas não abarcam a compreensão das distinções do caso concreto em julgamento.

Dessa forma, considerando o caráter formal de uniformização de jurisprudência e a vinculação de certas decisões imposta pelo Código de Processo Civil de 2015 (Brasil, 2015), também cabe ao advogado apontar as distinções necessárias desde a primeira oportunidade, a fim de evitar a imediata e irreflexiva aplicação do precedente no caso.

5 A JURISPRUDÊNCIA PREVIDENCIÁRIA COMO CONSTRUÇÃO DIALÓGICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA

Conforme já suscitado ao longo do trabalho, é papel essencial do advogado que tutela direito previdenciários a atenção e ao destaque das peculiaridades do caso que têm em mãos, com a finalidade de que essas minúcias sejam devidamente analisadas e, também, que o magistrado responsável pelo caso fique ciente das possibilidades que têm em mãos de proferir um juízo de equidade quando assim se fizer necessário.

No entanto, reitera-se, o advogado enquanto figura essencial à justiça, deve postular a aplicação de uma solução de equidade, ao invés de simplesmente esperar que ela surja no caso por mera liberalidade do julgador. Afinal, é de bom tom que o advogado preze pelos direitos de seu tutelado com todos os instrumentos a que tiver acesso.

Ademais, não se desconhece o alto volume de processos tramitando junto ao Poder Judiciário, com a chegada de novas demandas diariamente. Fazer com que as distinções e diferenciais sejam destacadas e vislumbradas com mais facilidade deixou de ser uma faculdade do postulante, sendo indispensável que suscite suas desigualdades desde início a fim de evitar que o caso seja julgado de forma protocolar como mais um a seguir as normas amplas e gerais.

Para além disso, apesar de se defender que o advogado postule por justiça concreta em juízo, é necessário que o faça com muita responsabilidade. Antes de ajuizar qualquer ação com uma tese nova, um pedido novo, deve fazê-lo somente após muito estudo legal, doutrinário e jurisprudencial, a fim de que não venha a prejudicar ainda mais o seu tutelado.

Isso porque o advogado precisa deixar o seu cliente ciente dos riscos antes de ajuizar uma demanda incerta, com as devidas precauções e com os alertas acerca dos riscos de sucumbência. Além disso, todos os seus pedidos devem ser devidamente fundamentados, e não aleatoriamente inventados – o que culminaria numa ofensa não apenas ao seu tutelado, mas também ao sistema judiciário como um todo, por se tratar de litigância irresponsável.

Assim, antes de postular a aplicação de qualquer medida excepcional, o advogado deve desempenhar seu papel de estudo e investigação.

6 Considerações finais

Diante da pluralidade brasileira, da diversidade de condições entre a população, do caráter engessado das leis e da necessidade de se buscar a garantia de direitos fundamentais, com fulcro na dignidade da pessoa humana e demais princípios constitucionalmente protegidos, verifica-se que as soluções de equidade em casos individuais peculiares são necessárias e atendem a um bem visado pela sociedade, garantindo o exercício da função social da Previdência Social.

Isso porque a Previdência Social, por sua própria natureza, não pode apenas ser uma garantia fundamental apenas forjada em papel, mas um organismo vivo que opera de forma deontológica na medida do possível e razoável. O elemento finalístico da Previdência Social precisa ser observado tanto na via Legislativa, quanto na Judiciária como garantia da efetivação dos direitos fundamentais.

Afinal, se o direito pudesse ser autoaplicável em todas as hipóteses e ainda assim promover justiça, as figuras do advogado e do magistrado não só não seriam essenciais, como nem sequer existiriam. Novamente, a lei é ampla e genérica – como deve e pode ser –, de modo que sua aplicação deve, obrigatoriamente, ser humana, sensível, pensante e subjetiva.

Decerto que as soluções de equidade não são ilimitadas: reitera-se, cada decisão excepcional deve ser fruto de reflexão coesa e dotada de razoabilidade. Afinal, uma flexibilização muito alargada às normas representa uma ofensa à segurança jurídica. As soluções de equidade devem ser compatíveis com as normas e o caso concreto, sempre visando à garantia da finalidade da Previdência Social e sempre realizando o contraponto entre a diferenciação e à regra geral.

Para que essas questões sejam apreciadas, é imprescindível a responsável e denodada atuação da advocacia previdenciária. Responsável porque o advogado, enquanto o primeiro julgador da causa, deve fazer o juízo acerca da possibilidade não apenas do ajuizamento, da demanda, mas também do pleito pela aplicação de um juízo de equidade, avaliando cada pormenor do caso e sua real possibilidade receber um tratamento diferenciado por parte do Poder Judiciário. Essa conduta representa a segurança do tutelado, uma vez que visa a garantir que ele não seja ainda mais lesado em relação ao seu estado atual.

Denodada porque cabe, também, ao advogado se entregar à reflexão jusfilosófica para postular os direitos de seus tutelados em juízo, não se rendendo ao primeiro obstáculo que encontrar à concretização do direito e estudando quais condições pessoais do segurando fizeram com que fosse uma exceção à regra. Cabe, também, ao advogado apontar todos esses motivos ao juízo responsável pela solução da demanda, denodadamente construindo raciocínio lógico e fundamentado que demonstre a real necessidade de se utilizar elementos diferenciados na concretização dos direitos de seu tutelado.

Não pode olvidar que a Justiça é inerte, de forma que depende da provocação das partes para que emita qualquer tipo de decisão ou solução. Logo, a postulação responsável de direitos, respaldada da devida fundamentação, é o que tem potencial para fazer a diferença na garantia de direitos fundamentais.

Ainda, conforme restou comprovado pelo estudo, há de pontuar que as soluções de equidade também podem ser requeridas e proferidas quando a temática tem relação com recursos repetitivos e precedentes vinculantes: seja para criar uma tese, seja para afastar uma tese já firmada. Na primeira hipótese, isso tem relação com a necessidade de se traçar contornos claros de interpretação às normas em determinadas situações – e sendo uma situação de desigualdade comum a um vasto número de indivíduos,

a afetação de um tema para julgamento pode representar uma solução una a um problema comum, tendo em vista a vinculação do *decisum* aos julgamentos posteriores.

Na segunda hipótese, importa realizar as devidas distinções entre o caso paradigma – com tese já firmada – e o caso concreto. Afinal, mesmo as decisões em precedente qualificado não são autoaplicáveis, como defendeu José Rogério Cruz e Tucci desde muito antes da criação do atual sistema de precedentes no direito processual brasileiro: sempre é devida uma análise de identidade entre a *ratio decidendi* do caso paradigma e os fatos e fundamentos do caso demandado.

Para fins de uma aplicação mais prática dos resultados encontrados, propõe-se alguns critérios objetivos mínimos a serem observados para que se possa identificar a necessidade de uma decisão de equidade em cunho excepcional: i) a gravidade da situação em que se encontra o segurado; e ii) a relativa proximidade entre as condições implementadas pelo segurado e as condições mínimas necessárias para implementação do direito. Além disso, recomenda-se a ponderação acerca das condições que levaram o segurado a não atingir os requisitos gerais para aquisição do direito

Pode-se concluir, portanto, que a postulação para aplicação de soluções de equidade é ferramenta chave na atuação do advogado que atua na área previdenciária. Conclui-se, também que a prolação de juízos de equidade nada mais são do que o fruto da atividade reflexiva e humana que é inerente a todo magistrado – e encontra, sim, respaldo no ordenamento jurídico brasileiro.

As Ciências Jurídicas são integrantes da área das Ciências Humanas ou das Ciências Sociais Aplicadas, de modo que nunca podem existir debates ou soluções estritamente objetivos e matemáticos; a área demanda ponderação por qualquer um dos agentes que a operam. Para além disso, a postulação de direitos, especialmente os direitos sociais, não se trata de mais um dado ou mais um número, mas sim de vidas reais de pessoais reais, cujo curso pode ser integralmente alterado pela forma como sua demanda é solucionada.

Trata-se de uma questão de responsabilidade, portanto, o olhar atento às questões subjetivas da demanda em todas as suas fases, a fim de que realmente seja concretizada a Justiça com fulcro nos princípios constitucionais.

Referências

BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paula Oriola. (Org.) **Processo Previdenciário**: temas atuais. 1. ed. São Paulo: Lujur, 2022.

BRASIL, Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2205.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2025.

_____. Lei n° 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em 24 ago. 2025.

_____. Lei n° 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em 24 ago. 2025.

_____. Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 19 jul. 2025.

_____.Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Recurso Inominado n° 5003983-89.2018.4.04.7000/PR**. Recorrente: O. V. V. Recorrido: INSS. Relator: Juiz José Antonio Savaris. DJ: 30 ago. 2018

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1786590/SP**. PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ARTS. 1.036 E SEGUINTES DO CPC/2015. TEMA REPETITIVO 1.013/STJ. BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ E AUXÍLIO-DOENÇA. DEMORA NA IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE REMUNERADA PELO SEGURADO. NECESSIDADE DE SUBSISTÊNCIA DO SEGURADO. FUNÇÃO SUBSTITUTIVA DA RENDA NÃO CONSUBSTANCIADA. POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO CONJUNTO DA RENDA DO TRABALHO E DAS PARCELAS RETROATIVAS DO BENEFÍCIO ATÉ A EFETIVA IMPLANTAÇÃO. TESE REPETITIVA FIXADA. Recorrente: INSS. Recorrido: D. M.. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 24 jun. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível n° 5902143-36.2019.4.03.9999**. PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. TEMA 692/STJ. PARCELAS DE BENEFÍCIO PAGAS POR FORÇA DE DECISÃO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA POSTERIORMENTE REVOGADA. APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA DISTINÇÃO. Recorrente: INSS. Recorrido: L. C. P. Relatora: Leila Paiva. DJ: 24 fev. 2024

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**: Procedimento Comum, Processos nos Tribunais e Recursos. vol. 2. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024.** Brasília: CNJ, 2024.

COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (lei n.º 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. V. 27, n. 57 supl., Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2003.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Perspectiva Histórica do Precedente Judicial como Fonte de Direito**. 2003. Tese Apresentada para Concurso ao Cargo de Professor Titular de História do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

DAVID, Tiago Bitencourt. Decisão por equidade e decisão com equidade: notas para uma distinção. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ, Taís Schilling. *Ratio decidendi* x tese jurídica: a busca pelo elemento vinculante do precedente brasileiro. In: **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**. Porto Alegre, v. 1, n. 1, out. 2014, p. 81-102.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Direito Constitucional**: liberdade de fumar, privacidade, Estado, direitos humanos e outros temas. Barueri: Manole, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSS. **Instituto Nacional do Seguro Social**, 2025. Previdência em números: 70% dos pagamentos feitos pelo INSS são de até um salário-mínimo. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/

previdencia-em-numeros-70-dos-pagamentos-feitos-pelo-inss-sao-de-ate-um-salario-minimo. Acesso em: 20 jul. 2025.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. atual. 8. tir. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. **Precedentes qualificados**: formação, aplicação, distinção e superação. 1. ed. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional Brasileiro. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, v. 1, n. 21, mai. 2010

_____, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 11. ed. rev. atual. Curitiba: Alteridade, 2023.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do direito: *civil law* e *common law*. In: **Revista de Processo**: RePro, São Paulo, v. 34, n. 172, jun. 2009. p. 121-174.

A "invisibilidade" real do Autismo no Direito Previdenciário e assistencial: Apresentação de modelo de avaliação biopsicossocial e análise de sua validade

Franciele de Oliveira Rahmeier

Resumo

O Transtorno do Espectro Autista - TEA foi reconhecido como deficiência pela Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012, ou Lei Berenice Piana. Junto com o reconhecimento, esperou-se a visibilidade legal como sujeito de direitos, mas ainda se debate a dificuldade de acesso a direitos previdenciário e assistenciais. A invisibilidade do direito de muitas pessoas com TEA pelo INSS levantou o debate sobre a eficiência do método atual de avaliação. Frente o exposto, a presente pesquisa, teve objetivo geral analisar se uma avaliação biopsicossocial aprofundada no INSS seria possível e poderia evitar que a pessoa com TEA não tenha seus direitos previdenciários e assistenciais reconhecidos de forma justa. Mediante pesquisa bibliográfica em fontes leis, livros, artigos e demais materiais. Através de uma elaboração de proposta mostrando a viabilidade legal e de financiamento de um novo modelo de avaliação no INSS, concluiu-se, que procede a visão de que a avaliação biopsicossocial é possível e pode garantir o acesso a direitos de uma maneira justa aos autistas. Verificou-se, que a implantação de um novo modelo pode ser possível com atuação intersetorial do INSS, SUAS e SUS quanto aos recursos de financiamento já existentes e uso de recursos humanos. A tese ou hipótese levantada, por conseguinte, ao ser confrontada com dados, destacou que avaliação biopsicossocial comparativamente pode ser mais adequada do que a atual em tratamento devido e garantia de direitos.

Palavras-chave: Transtorno do Espectro Autista; Seguridade Social; Direitos; Acessibilidade.

1 Introdução

Quando se questiona a "invisibilidade" do acesso aos direitos previdenciários e assistenciais pelos autistas, argumenta-se que existe a Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012, ou Lei Berenice Piana, que reconhece a pessoa com Autismo ou Transtorno do Espectro Autista como deficiente para todos os efeitos legais, mas se ignora que não é uma invisibilidade legal (Brasil, 2012). Para o exercício dos direitos assistenciais ou previdenciários, a pessoa com Autismo tem dificuldade na avaliação.

O reconhecimento jurídico do Autismo como deficiência invisível para fins previdenciários no Brasil, mesmo alinhado com os parâmetros de direitos humanos internacionais, vivencia desafios na sua aplicação prática. Conforme Jodar e Oliveira (2024), parece existir a carência de uma abordagem "universal real," sendo urgente um modelo de avaliação biopsicossocial que corrobore com a realidade e garanta a equidade e o acesso efetivo aos benefícios previdenciários e assistenciais.

Em tese, por conseguinte, reconhece-se o alinhamento com o universal, admitindo que a legislação brasileira já prevê o Autismo como deficiência em conformidade com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A tese identifica um problema prático, onde há legislação, mas uma invisibilidade porque a aplicação do reconhecimento não é "real" ou efetiva. Para Souza e Massuda (2025), existe um

problema que é a falta de abordagem conforme a realidade e a necessidade de um modelo de avaliação mais adequado e se propõe ao final, uma discussão da importância de um modelo de avaliação biopsicossocial superior ao atual e que considere a realidade brasileira.

O cerne não é a intensidade do Autismo, mas as barreiras sociais invisíveis que advêm dele. A principal hipótese dessa tese reside na ideia de que um modelo de avaliação biopsicossocial mais adequado e alinhado com a realidade brasileira é de suma importância para a garantia de um acesso equitativo e efetivo aos benefícios. Sem essa modificação, a legislação apenas não é capaz de superar barreiras instrumentais e sociais que tornam o autista "invisível" perante o sistema previdenciário e assistencial.

Entende-se que não é necessária a criação de uma lei, fazendo-se urgente o aprimoramento de sua aplicação, focando em barreiras sociais invisíveis que trazem desafios e colocam o autista em vulnerabilidade social. A avaliação ao não considerar devidamente as barreiras sociais invisíveis e as limitações funcionais do Autismo, falha no reconhecimento "real" da deficiência de uma forma "universal real".

Neste contexto, o objetivo geral dessa tese é analisar se uma avaliação biopsicossocial aprofundada no INSS seria possível e poderia evitar que a pessoa com TEA não tenha seus direitos previdenciários e assistenciais reconhecidos de forma justa. O assunto é importante, pois a pessoa com TEA enfrentam dificuldades comuns e reais que significam não apenas limitações funcionais, mas barreiras sociais. Por conseguinte, a tese levantada se justifica, visto que a falta de avaliação correta prejudica o acesso a direitos, gerando exclusão e desigualdade.

A situação pode expor o autista e sua família a uma posição de vulnerabilidade econômica e social. Assim, a seguir apresenta-se a tese a respeito do tema, elaborada a partir de pesquisa bibliográfica e com coleta de dados em diferentes fontes. Como revisão de literatura, debate-se se uma avaliação incorreta é somente uma falha burocrática ou uma barreira real que precisa ser superada. Com considerações dissertativas e breve simulação da implantação, a pesquisa bem para abordar o assunto.

2 A INVISIBILIDADE DO AUTISMO NO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL E UM MODELO CORRETO DE AVALIAÇÃO BIOPSICOSSOCIAL COMO SOLUÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS

O Autismo ou Transtorno do Espectro Autista - TEA é uma condição do neurodesenvolvimento e não apenas uma doença no sentido clássico, em que há uma enfermidade que pode ser curada. Conforme Miranda (2025), nele tem-se diferenças no desenvolvimento neurológico que afetam especialmente a comunicação social, os comportamentos e interesses restritos ou repetitivos e o desenvolvimento cognitivo variável.

Não é compreendido como uma doença e sim uma condição médica reconhecida na Classificação Internacional de Doenças - CID-10 e no DSM-5, como transtorno do neurodesenvolvimento. Segundo Oliveira, Finatto e Schmidt (2025), não é uma infecção, tratando-se de uma degeneração ou doença curável, vendo-se no mesmo uma diferença permanente no desenvolvimento do cérebro, causando nas pessoas comorbidades médicas e psiquiátricas variadas.

As pessoas com comorbidades médicas e psiquiátricas por TEA são um fato e precisam ser consideradas, pois conforme Melo (2025), houve um aumento no total de diagnósticos no Brasil e no mundo. Seus dados demonstraram que em 2006 a média era de 1 diagnóstico a cada 110 pessoas e passou para 1 em 36 pessoas em 2020. Assim, houve um aumento de 0,91% na taxa de ocorrência percentual para 2,77%.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, expõe que em 2021 de 46,7 milhões de matrículas escolares no Brasil, 294.394 mil foram de estudantes autistas, com

um aumento de 47, 625 estudantes em relação ao ano de 2020. Em 2022 o aumento prosseguiu, já que de 47,4 milhões de matrículas escolares, 429.521 eram de estudantes autistas, com aumento de 135.127 matrículas comparado ao ano de 2021. Em 2023, de 47,3 milhões de matrículas, 635.202 foram de estudantes autistas, com um aumento de 206.681 (INEP, 2020; INEP, 2021; INEP; 2022; INEP, 2023).

Segundo informações do IBGE (2025), a população de pessoas com TEA em suas regiões de residência apresenta uma pouca diferença. Entre as grandes regiões, o Centro-Oeste é aquele com menor total, tendo 1,1% da população com diagnóstico de TEA, enquanto que nas demais essa população tem-se em média 1,2%. Considerando o total em números absolutos e total da população, o Sudeste é a região com a maioria com cerca de 1 milhão de pessoas diagnosticadas, vindo em seguida o Nordeste, com 633 mil, o Sul com 348,4 mil, o Norte com 202 mil e o Centro-Oeste, com 180 mil pessoas com TEA.

As comorbidades médicas e psiquiátricas variadas vistas no Autismo são uma realidade de 2,4 milhões de pessoas no Brasil, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2025). Quanto ao sexo, o Censo de 2022 destacou que dentre as pessoas diagnosticadas a prevalência é maior entre homens e menor entre mulheres, com maior prevalência entre crianças de 05 a 09 anos, quando verificados os grupos etários. Apesar disso, deve-se expor que existem muitas pessoas não diagnosticadas e outras que foram diagnosticadas na fase adulta.

Segundo Aquino *et al.* (2025), como o TEA não é uma doença única e nem apresenta graus únicos de efeitos no desenvolvimento neurológico ou comportamental, por muitos anos a falta de conhecimento trouxe a falta de diagnóstico e ainda é razão de subnotificação. Existe o Autismo clássico, o Autismo de alto desempenho e pessoas que apresentam o distúrbio global do desenvolvimento sem outra especificação, cujo diagnóstico é mais difícil.

É importante compreender, com base no autor, que as pessoas com TEA podem se encaixar em subtipos que foram unificados, tendo-se aqueles com Autismo infantil, Síndrome de Asperger, Transtorno Desintegrativo da infância e Transtorno Global do Desenvolvimento Sem Outra Especificação (TGD-SOE ou PDD-NOS em inglês). Aplica-se o termo espectro porque há diferentes níveis de suporte, com casos mais leves e mais graves.

Há aqueles vistos com dificuldade de compreensão e contato interpessoal, os tidos como gênios e os de diagnóstico difícil, por conseguinte, a possibilidade de diagnóstico atual veio de inúmeras pesquisas. O diagnóstico precoce que é conseguido atualmente não era visto antigamente e mesmo hoje, há adultos se descobrindo com TEA. Logo, o TEA é um fato e as pessoas com o mesmo estão na sociedade e têm direitos conforme suas necessidades, sendo obrigação do Estado garantir o acesso (Aquino *et al.*, 2025).

O Estado tem uma obrigação de garantia de direitos, porém a situação previdenciária e assistencial dos autistas chama a atenção, porque embora muitas famílias e autistas se sintam invisíveis, o Autismo não é uma deficiência invisível à luz do Estado e do Direito Previdenciário, tendo-se um reconhecimento da pessoa com TEA como deficiente. Há na verdade um desafio que traz uma certa "invisibilidade" porque a comprovação da extensão do mesmo como deficiência é complexa.

Mediante a Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012 foi instituída a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e se estabeleceram as diretrizes para sua aplicação. No artigo 1º, parágrafos 1º, 2º e 3º, expõe-se a definição de Autismo e no artigo 2º, vê-se as diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da pessoa com TEA. Nela se prevê a intersetorialidade em ações, políticas e atendimento à pessoa com TEA, a participação da comunidade, a atenção integral, a inserção no mercado de trabalho e outros (Brasil, 2012).

A Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012, prevê os direitos da pessoa com TEA, onde a proteção e outros direitos são definidos, juntamente com o acesso a ações de serviços de Previdência Social e Assistência Social. A proteção da pessoa com TEA integra ainda a saúde e a educação em todos os seus níveis,

além de definir sua identificação com uma carteira própria, que pode lhe garantir atenção e acesso aos serviços públicos e privados (Brasil, 2012).

A Carteira de Identificação da Pessoa com deficiência, conforme Souza e Massuda (2025), veio para reforçar instrumentos que corroborassem para a visibilidade, mas foi limitada pela ausência de políticas complementares. O cordão de girassol foi colocado como símbolo de deficiências ocultas, com divulgação gratuita, porém a venda de versões não oficiais, prejudicou o reconhecimento de legitimidade e esvaziou o sentido inclusivo. Mercantilizar o cordão de girassol reforçou a existência, mesmo entre autistas, de desigualdade de acesso e fragilizou a fiscalização. Existe o direito de alimentação adequada e à terapia nutricional individualizada, porém na prática tal não funciona.

Segundo Oliveira, Finatto e Schmidt (2025), apesar do direito ao diagnóstico e à possibilidade de possuir uma carteira de identificação, o TEA é uma deficiência invisível e com pessoas invisibilizadas em direitos, porque existem barreiras que não são perceptíveis à primeira vista, como ocorre na deficiência física.

Há dificuldades com sons, luzes, interação social e a rigidez cognitiva, conforme o nível de comprometimento pelo Autismo. A condição contribui para a invisibilidade da pessoa com TEA, seu estigma e incompreensão. Muitas pessoas consideram o comportamento do autista como falta de educação, mau comportamento e não como condição neurológica manifestada em ações (Oliveira; Finatto; Schmidt, 2025; Souza; Massuda, 2025).

De acordo com Glasenapp e Fernandez (2025), além dessas questões, embora a Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012 preveja direitos, a avaliação para acesso a direitos previdenciários e assistenciais é um processo complexo e visto como algo controverso. Argumenta-se que, como principal motivo para as dificuldades de acesso a estes direitos é uma dissonância entre a avaliação legal e prática pericial executada.

Essa tese, portanto, a seguir discorre a respeito dessa situação e traz como hipótese a ideia de que a real adoção de um novo modelo de avaliação biopsicossocial da pessoa com TEA na área do Direito Previdenciário e assistencial pode garantir direitos e ser algo realmente mais adequado com a Lei nº13.146 de 06 de julho de 2015 que traz da Lei Brasileira de Inclusão.

2.1 O autista no exercício do Direito Previdenciário e nas políticas assistenciais

O Direito Previdenciário e as Políticas de Assistência Social no Brasil passaram por mudanças a partir de 1988, pois a Constituição Federal de 1988 trouxe o Tripé de Seguridade Social para proteção da população. Segundo Lara (2021), a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde seriam componentes desse sistema, sendo a Previdência por contribuição, a Assistência Social voltada para pessoas em situação de vulnerabilidade social e a saúde enquanto direito gratuito e universal.

Trabalhando de forma individual ou em conjunto, estes se estendem às pessoas com deficiência, considerando o direito à igualdade. Cabe expor que, os direitos previdenciários e assistenciais são parte dos direitos das pessoas com TEA no Brasil, sendo os mesmos dispostos no Quadro 1.

Quadro 1 - Direitos das pessoas com TEA no Brasil

ÁREA	DIREITOS GARANTIDOS	BASE LEGAL
Reconhecimento legal	Pessoa com TEA é entendida como uma pessoa com deficiência, com fins de efeitos legais	Lei 12.764/2012, art. 1º, §2º
Saúde	Garante acesso integral e prioritário ao SUS, quanto terapia multiprofissionais, medicamentos e tratamentos especializados	Lei 12.764/2012, art. 3º; CF/88, art. 196

ÁREA	DIREITOS GARANTIDOS	BASE LEGAL
Educação	Matrícula é obrigatória em escolas regulares, com direito a te acompanhante especializado, sem que se dê cobrança de valores adicionais	Lei 12.764/2012, art. 3º, IV; Lei 13.146/2015, art. 28
Assistência social	Acesso ao Benefício de Prestação Continuada, se atendam os critérios de renda	LOAS – Lei 8.742/1993
Trabalho	São incluídos em políticas de emprego e cotas para pessoas com deficiência em empresas com mais de 100 empregados	Lei 8.213/1991, art. 93
Prioridade	Atendimento prioritário em serviços públicos e privados, inclusive saúde, transporte e justiça	Lei 10.048/2000; Lei 12.764/2012, art. 3º, III
Transporte	Isenção ou desconto em transporte público interestadual, de acordo com a regulamentação e passe livre	Lei 8.899/1994; Decretos estaduais/municipais
Carteira de Identidade da Pessoa com TEA - CIPTEA	Documento que garante prioridade em atendimentos e serviços	Lei 13.977/2020
Seguridade e Previdência	Reconhecimento como pessoa com deficiência para acesso a benefícios previdenciários e assistenciais	Lei 12.764/2012; Estatuto da Pessoa com Deficiência
Proteção contra discriminação	Proibição de toda a forma de discriminação e garantia de inclusão social	Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)
Reconhecimento legal	Pessoa com TEA é entendida como uma pessoa com deficiência, com fins de efeitos legais	Lei 12.764/2012, art. 1º, §2º
Saúde	Garante acesso integral e prioritário ao SUS, quanto terapia multiprofissionais, medicamentos e tratamentos especializados	Lei 12.764/2012, art. 3º; CF/88, art. 196
Educação	Matrícula é obrigatória em escolas regulares, com direito a te acompanhante especializado, sem que se dê cobrança de valores adicionais	Lei 12.764/2012, art. 3º, IV; Lei 13.146/2015, art. 28
Assistência social	Acesso ao Benefício de Prestação Continuada, se atendam os critérios de renda	LOAS – Lei 8.742/1993
Trabalho	São incluídos em políticas de emprego e cotas para pessoas com deficiência em empresas com mais de 100 empregados	Lei 8.213/1991, art. 93
Prioridade	Atendimento prioritário em serviços públicos e privados, inclusive saúde, transporte e justiça	Lei 10.048/2000; Lei 12.764/2012, art. 3º, III
Transporte	Isenção ou desconto em transporte público interestadual, de acordo com a regulamentação e passe livre	Lei 8.899/1994; Decretos estaduais/municipais
Carteira de Identidade da Pessoa com TEA - CIPTEA	Documento que garante prioridade em atendimentos e serviços	Lei 13.977/2020
Seguridade e Previdência	Reconhecimento como pessoa com deficiência para acesso a benefícios previdenciários e assistenciais	Lei 12.764/2012; Estatuto da Pessoa com Deficiência
Proteção contra discriminação	Proibição de toda a forma de discriminação e garantia de inclusão social	Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)

Fonte: Dados organizados pela autora (2025).

O quadro demonstra a proteção existente, o que faz transparecer que não existe invisibilidade legal, mas há dificuldades no exercício de diferentes direitos, mesmo que garantidos legalmente e cuja garantia seja obrigação do Estado. Conforme Barreto (2025), apesar de serem reconhecidos como pessoas com deficiência, elas têm acesso integral a saúde educação e outros, mas, na realidade, existem questões em que estes mesmos direitos deixam de ser acessados, por complicações práticas.

Em complemento ao quadro 1, cabe informar que os benefícios expostos irão ser usados ou variar conforme a faixa etária das pessoas com TEA. Para crianças e adolescentes existe um suporte à família e o acesso a serviços essenciais importantes para o desenvolvimento e a inclusão, com BPC, passe livre intermunicipal e interestadual e acesso a tratamentos e terapias. Expõe Moreira, Dantas e Ferreira (2025), que os adultos têm benefícios voltados para garantir autonomia na educação, trabalho e vida social e na seguridade social em todas as fases adultas.

Eles têm direito ao BPC, a aposentadoria da pessoa com deficiência por contribuição, considerando idade e tempo de contribuição. Existe o direito ao auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, porque o Autismo traz dificuldades, que ainda pode se agravar, gerando incapacidade temporária ou permanente para o trabalho. Ainda, tem direito a isenção de impostos e participação em concursos públicos (Moreira; Dantas; Ferreira, 2025).

No exercício dos direitos previdenciários e assistenciais isso é notado, sendo muitas pessoas invisibilizadas, embora protegidas em direitos por lei. De acordo com Cunha (2024), a situação não pode ser ignorada e o debate é uma forma de mudança e correção. Argumenta que há direitos legalmente definidos, porém inúmeros desafios na implementação da maior parte das medidas garantidas por lei. Não há somente desafios no âmbito legal, mas também na implementação de Políticas Públicas, que tem vínculo com as leis, porque estão ligadas a elas.

A Constituição Federal de 1988, juntamente com a Lei de Benefícios da Previdência Social e a Lei Orgânica de Assistência Social, portanto, protegem e aplicam-se às pessoas com deficiência, nas quais as pessoas com TEA estão inclusas. Dentre os direitos garantidos vê-se a aposentadoria da pessoa com deficiência perante o Direito Previdenciário e o Benefício de Prestação Continuada, mediante a Assistência Social.

É relevante expor com base em Leal e Barros (2025), que a Lei Berenice Piana representou um avanço nos direitos, uma vez que reconheceu a pessoa com TEA como deficiente. A falta de precisão adequada do Autismo colocava as pessoas com o mesmo em condição prejudicial, tendo-se sua cobertura a partir da introdução dessa lei, ao benefício de aposentadoria dentro do Direito Previdenciário e na Assistência Social.

De acordo com Leal e Barros (2025), a aposentadoria é garantia pela Lei de Benefícios da Previdência Social, sendo direito de todos os deficientes que trabalharam e contribuíram para Previdência Social. Aos deficientes essa aposentadoria ainda tem os critério da Lei nº 142 de 08 de maio de 2013, que se refere à aposentadoria para pessoas com deficiência no Regime Geral da Previdência Social - RGPS. O texto da mesma definiu que:

> Art. 2º Para o reconhecimento do direito à aposentadoria de que trata esta Lei Complementar, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem 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 igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2013).

Esta lei trouxe critérios flexíveis quanto ao tempo de contribuição e idade, considerando o grau de deficiência, que pode ser leve, moderada ou grave. No artigo 3º definiu critérios de idade e tempo de contribuição específicos para homens e mulheres conforme o tipo de deficiência, estabelecendo a ava-

liação da deficiência média e funcional como critério para concessão (Brasil, 2013). Assim, na aposentadoria pelo INSS a avaliação ou perícia do INSS é uma condição.

A Lei Orgânica de Assistência Social -LOAS, refere-se a concessão de BPC para as pessoa com deficiência, sendo de direito das pessoas com TEA. Conforme Oliveira (2025), garante-se um salário mínimo mensal para as pessoas que apresentem deficiência em qualquer idade, desde que comprovem não ter meios para sua própria manutenção, ou que estes sejam providos por sua família. A renda *per capita* da família perante a lei precisa ser abaixo de ¼ do salário mínimo.

Apesar da possibilidade de acesso a esses benefícios ser algo garantido por lei, na prática nota-se a presença de desafios no exercício do direito em aposentadoria pela Previdência ou como BPC. É frequente a negativa de benefícios para pessoas autistas, tendo-se a avaliação pericial firmada em laudos com os principais problemas, já que muitas se restringem ao resultado ou laudo e não às limitações funcionais ou barreiras sociais que o TEA impõe (Oliveira, 2025).

De acordo com Alves (2024), a questão dos direitos previdenciários e assistenciais não pode ser ignorada, porque existem diferentes tipos de suporte necessários para uma pessoa, variando conforme cada caso. No nível 1 de suporte vê-se pessoas que precisam de ajuda para interagir socialmente ou lidar com a rigidez da rotina, com dificuldades na comunicação social e presença de comportamento restritivo e repetitivo.

No nível de suporte 2, estão as pessoas com TEA que precisam de um suporte mais significativo e frequente do que no nível 1. Na comunicação verbal ou não verbal têm deficiências acentuadas, com dificuldade no uso de linguagem de maneira funcional. O comportamento apresenta rigidez de rotina e repetição, em níveis mais evidentes e com maior interferência no dia a dia. No nível 3, a pessoa possui necessidade de suporte muito substancial, com graves dificuldades (Alves, 2024; Oliveira, 2025).

A Previdência Social e a Assistência Social, portanto, com base em Oliveira (2023) e Miranda (2025), abrangem desde pessoas com TEA com capacidade de trabalhar e dificuldades menores, há aqueles com maior comprometimento. Pessoas com nível de suporte 1 atuam no mercado de trabalho ou estudo, mas por estresse, condições de trabalho e outros, podem ter sua condição agravada, porque hipersensibilidade a ruídos, luzes e outros as afetam. Estes podem ser acometidos de estresse, esgotamento físico e outros e ter dificuldades na avaliação.

A dificuldade de interpretar a comunicação ou de usar o sarcasmo pode trazer conflitos pessoais. Naqueles com nível de suporte 2 e 3, a garantia de direitos com a proteção por meio do BPC, é uma forma de garantir renda, auxiliando a pessoa com TEA e sua família a se manterem protegidas. Mesmo com pessoas em nível de suporte 1, mal-entendidos, conflitos, ruídos, luzes e outros, aumentam seu risco de vulnerabilidade social, conforme a classe social que ocupam (Oliveira, 2023; Miranda, 2025).

De acordo com Souza e Massuda (2025), diferente da ideia de incapacidade cognitiva ou deficiência intelectual, no Brasil o Censo de 2022 expôs um alto total de pessoas com TEA dotadas de QI de altas habilidades, no mercado de trabalho e no ensino superior. Ocorre que, não são apenas estes estigmas que constituem o problema, porque há condições e barreiras socioinstitucionais para todos. O acesso aos direitos previdenciários e sociais é primordial na garantia de direitos, na realidade marcada por especificidades neurodiversas.

As mobilizações sociais para manter as garantias legais têm um papel fundamental, criticando o reconhecimento seletivo e defendendo a importância de reconhecimento e uso de direitos e da obtenção das garantias legais. Em tempos de invisibilização, isso é uma alternativa, cabendo abordar essa questão e seus efeitos em direitos de pessoas com TEA.

2.2 A invisibilidade do Autismo e sua relação com a barreiras na efetivação de direitos e acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais

Antes de abordar a invisibilidade do Autismo é importante compreender o que é essa condição. De acordo com Sanz e Palatucci (2024), "a metonímia" da invisibilidade se tornou, pelo menos desde os anos 1980, bastante usada para analisar as dinâmicas a que grupos à margem da sociedade estão submetidos." Ou seja, nessa tese a invisibilidade reflete a condição de omissão de direitos, ineficiência de recursos das políticas públicas e dificuldade de acesso a direitos previdenciários e sociais observados entre as pessoas com TEA.

Para os autores supracitados, o indivíduo não é parte das relações de poder, criando-se áreas de sombras, onde aqueles pertencentes a minorias como as pessoas com TEA, são por algum motivo desumanizados e prejudicados nos direitos que eles ou suas famílias buscam. Informam que na invisibilidade há uma luta de poder. Neste contexto a ideia de alcançar visibilidade em situações de injustiça é uma forma de ter uma garantia de direitos.

Debatendo a situação dos autistas, em especial os adultos, Souza e Massuda (2025) argumentam que há um reconhecimento legal de direitos, mas uma invisibilidade institucionalizada que não afeta apenas as crianças ou adolescentes. As crianças e adolescentes enfrentam a dificuldade nas avaliações, concessão de benefícios previdenciários e sociais junto com suas famílias, mas os adultos com diagnósticos tardios ou não, também sofrem.

A invisibilidade, apesar do reconhecimento e proteção legal pode se dar conforme a faixa etária da pessoas com TEA e o nível de Autismo. Podem ocorrer ter variações e consequências conforme a idade, o nível de Autismo e o tempo de diagnóstico de TEA. No que se refere ao nível de Autismo, este traz junto uma realidade, tendo-se aqueles que necessitam de suporte, as que requerem suporte substancial ou muito suporte substancial.

Conforme Fernandes (2020) e Moreira, Dantas e Ferreira (2025), as pessoas com TEA crescem em corpo e necessidades e, portanto, precisam de direitos garantidos. Pessoas adultas podem ter passado a vida toda sem saber ser autistas, bem como adolescentes podem ser diagnosticados e, ao tornarem-se adultos, não serem vistos como deficientes. Assim, na avaliação problemas podem ocorrer, porque o tempo de laudo ou o nível do Autismo podem prejudicar o acesso a benefícios de muitos como auxílios-doença ou aposentadoria por invalidez, algo que pode acometer as pessoas com TEA nível 1.

A invisibilidade em face dos erros de avaliação, conforme Moreira, Dantas e Ferreira (2025), estão por traz do fenômeno do crescimento da judicialização do requerimento não apenas de direitos previdenciários como aposentadoria por invalidez, mas também de benefícios assistenciais como o requerimento ao BPC/LOAS. O entendimento para concessão do BPC/LOAS e aposentadoria por invalidez conforme os níveis de TEA em laudos, tem sido assunto de Tribunais Superiores.

A deficiência autista não pode ser observada em uma radiografia, sendo o laudo um elemento importante. Ocorre, que uma pessoa adolescente ou adulta com Autismo nível de suporte 1 pode parecer funcional em ambiente controlado e ter colapso sensorial, aprender a se isolar, podendo muitas viver sem que seus problemas sejam notados, embora existam. No caso de avaliações padrão como as observadas no Instituto Nacional de Previdência Social, uma consulta de 15 minutos, baseando-se apenas em laudos, não pode ser a única base para se perceber as dificuldades do cotidiano.

Segundo Curty e Silva (2024) e Moreira, Dantas e Ferreira (2025), a avaliação biopsicossocial pode existir, mas há dificuldade prática de demonstrar, na avaliação, que a pessoa enfrenta limitações funcionais significativas, que levem o adulto contribuinte a buscar o benefício previdenciário ou assistencial, conforme sua situação. Sempre se considera o autista como criança, mas este tem uma vida. A avaliação

para aqueles em nível de suporte e com sintomas visíveis ou melhor mensuráveis pode garantir o acesso ao direito assistencial, mas não é uniforme para todos.

De acordo com Barreto (2025) e Moreira, Dantas e Ferreira (2025), a negação de benefícios assistenciais ou previdenciários, em especial para adultos não significa ausência de deficiência ou falta de necessidade. O indeferimento vem de falhas na avaliação ou interpretação da deficiência, e não porque a lei não reconheça o TEA como deficiência. O recurso das pessoas para manter seus direitos é a entrada judicializada requerendo seus direitos, algo que demanda tempo, custos e mantém as mesmas em vulnerabilidade por um período que não seria necessário.

A avaliação efetuada no Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, conforme Barreto (2025), segue o estabelecido para análise de deficiências e concessão de benefícios previdenciários ou BPC. Sobre esta, expõe Bernardes (2025), que a mesma foca na avaliação, com predomínio do laudo médico e análise de incapacidade laboral estrita. Os profissionais envolvidos são em geral perito médico, na maior parte das vezes sem especialização em TEA.

Argumenta-se que é uma avaliação biopsicossocial, mas na prática a decisão se concentra nos períodos avaliativos e os instrumentos são exames clínicos, laudos médicos e critérios rígidos de incapacidade. Há um atendimento rápido, burocrático, com pouco acolhimento e que em geral não considera os relatos da família ou da pessoa autista. A perícia médica é recorrente e desgastante, mesmo em casos que sejam irreversíveis, tendo em sua maioria resultado com exclusão do direito (Barreto, 2025; Bernardes, 2025).

A negação de benefícios não significa que existe ausência ou não reconhecimento da deficiência. O indeferimento de benefícios previdenciários ou assistenciais, vem de falhas na avaliação ou na interpretação da deficiência. Muitas pessoas com TEA diagnosticadas na infância ou adolescência, ou não diagnosticadas até a vida adulta, com nível 1 de suporte, podem aprender a camuflar dificuldades com fins de se encaixarem socialmente. Elas imitam, forçam interações e reprimem comportamentos autísticos.

Segundo D'antino e Tibyricá (2018) e Alaghband-rad, Hamedani e Motamed (2023), as pessoa com TEA podem reprimir comportamentos autísticos, camuflar, parecer normal, tímida ou excêntrica, mas o esforço mental e emocional para essa camuflagem pode ocasionar transtornos mentais. As crianças e adolescentes podem sofrem com isso, não passando em avaliações, que as vezes prejudicam até mesmo autistas nível 2 ou aqueles em nível 3. Há judicialização de pedidos de BPC para casos diferentes de condições de pessoas com TEA e suas famílias, nas várias faixas etárias em cobertura assistencial.

Para aqueles que optam por contribuição e atuam no mercado de trabalho, mesmo com diagnóstico desde a infância ou precoce, nada é mais fácil. Atuar no mercado de trabalho mostra um nível de TEA que permite, mas a camuflagem e o esforço mental e emocional intenso podem causar esgotamento crônico ou Bournout, ansiedade e depressão, síndrome do pânico e problemas de autoestima (D'antino; Tibyricá, 2018; Alaghband-rad; Hamedani; Motamed, 2023).

É necessário destacar que com base nestes e outros autores, mesmo que um indivíduo autista apresente autonomia parcial ou total em algumas atividades, ele vivencia barreiras sociais que afetam sua participação plena. A deficiência é vista não somente em características pessoais, mas também na interação com o contexto social, educacional e laboral. Portanto, a proteção das pessoas com TEA e o debate são importantes.

Conforme Bernardes (2025), a mudança é relevante, porque o diagnóstico na infância ou adolescência e difícil, assim como na vida adulta. Apesar de trazer alívio ao adolescente ou adulto que passa a entender suas dificuldades, traz necessidade de reinterpretar a vida, autoconhecer-se, mas também risco de adoecimento em razão do TEA e do esforço mental e emocional no trabalho ou relações sociais, não contribuindo quando precisa manter renda ao afastar-se do trabalho. A avaliação com laudos desde a in-

fância é deficiente para entender as dificuldades e necessidade do benefício por adultos e isso se agrava com laudo recente, que é mais reprovável. Assim, esse tese levanta a necessidade de mudança e a seguir.

2.3 Um novo modelo de avaliação biopsicossocial no TEA - a avaliação adequada e a efetivação de direitos já legalmente garantidos aos invisibilizados

A presente tese demonstrou que as pessoas com TEA no Brasil vivenciam uma situação de reconhecimento legal e de invisibilidade institucionalizada, que não é somente em infantilização do indivíduos. Esses crescem e precisam de atendimento de suas necessidades, como ainda de uma avaliação no INSS que não os "enxerga" e muitas vezes nega benefícios. Restou debatido que na necessidade de benefícios previdenciários por contribuição ou por direito assistencial, o INSS em sua avaliação invisibiliza direitos de muitos.

A Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012, ou Lei Berenice Piana, trouxe o reconhecimento legal e visibilidade como sujeitos de direitos em condições especiais, como a saúde, educação, assistência social, trabalho, seguridade e previdência, transporte, atendimento prioritário, proteção contra discriminação. Ocorre, que para sua real operacionalização, é necessário que a pessoa com TEA, seja criança ou adulta, consiga efetivamente seus direitos.

Oliveira (2023), Alves (2024), Curty e Silva (2024), Bernardes (2025), Glasenapp e Fernandez (2025), Miranda (2025), Moreira, Dantas e Ferreira (2025), Souza e Massuda (2025) e outros autores consultados, embasam a tese de que a avaliação presente no INSS prejudica e invisibiliza os direitos previdenciário e assistencial de pessoas com TEA em diferentes faixas etárias e até mesmos perfis de nível de suporte.

O Transtorno do Espectro Autista deve ser reconhecido como deficiência para todos os fins previdenciários e assistenciais, independentemente do grau de suporte necessário, por configurar barreiras sociais que impedem a plena participação na sociedade. Por isso, argumenta-se que a avaliação existente deve modificada, expondo-se um exemplo de como a modificação poderia ser realizada, quais benefícios e sugerindo meios de obter recursos.

Para sustentar a tese quanto a importância da modificação da avaliação para a adoção de um modelo biopsicossocial pelo INSS na perícia de concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais, foi montada a sugestão apresentada no quadro 2. Neste quadro, expõe-se simulação ou previsão de como essa avaliação seria diferente da atual e quais seus benefícios.

Quadro 2 - Proposta para novo modelo de avaliação biopsicossocial com comparativo entre essa e atual forma de avaliação no INSS de pessoas com TEA

ASPECTO ANALISADO	MODELO ATUAL PERÍCIA	NOVO MODELO BIOPSICOSSOCIAL	POSSÍVEIS RESULTADOS PRÁTICOS
Foco	Avaliação, uso de laudo, análise de incapacidade laboral estrita	Avaliação ampla de saúde, funcionalidade, contexto social e ambiental da pessoa	Reconhecer limitações sociais e de autonomia de forma mais completa, não apenas quanto a capacidade de trabalhar
Reconhecimento legal	Reconhecimento apenas concedido se houver possibilidade de comprovação com instrumentos solicitados	A pessoa com TEA e família (conforme cada caso) são observadas sujeitos, considerando todos os efeitos legais, barreiras sociais e possibilidade do benefício.	Ampliação do acesso aos direitos reconhecidos por leis, mesmo nos casos de TEA com grau de autonomia diagnosticados na infância, adolescência ou vida adulta.

ASPECTO ANALISADO	MODELO ATUAL PERÍCIA	NOVO MODELO BIOPSICOSSOCIAL	POSSÍVEIS RESULTADOS PRÁTICOS
Periodicidade de reavaliação	Recorrente e desgastante, mesmo nos casos irreversíveis	Reavaliação diferenciada, considerando tipos de casos. Maior tempo para permanentes e revisão para aqueles com adoecimento ou mudanças clínicas	Menor burocracia e sofrimento de família e pessoas com TEA
Atendimento	Burocrático, baixo acolhimento, pouco apta para ouvir família ou pessoa com TEA	Participativo, com interação e escuta da pessoa com TEA (quando possível) e família	Atendimento mais humanizado
Profissionais	Perito médico. Muitas vezes profissionais sem especialização	Equipe multiprofissional com médico especialista, psicólogo, TO, assistente social e pedagogo, conforme necessidade	Diagnóstico mais completo, firmado em múltiplos olhares para avaliar e ouvir a pessoa com TEA e sua família, considerando cada caso
Instrumentos	Exames clínicos, laudos médicos e critérios rígidos de incapacidade	Testes, análises, aplicação de escalas de funcionalidade como CIF/OMS, Vineland). Uso de relatórios de saúde, educação, entrevistas com a pessoa com TEA e nos casos necessários, com a família.	Avaliação efetuada de maneira personalizada, poderá ter resultado melhor embasado na realidade e no problema da pessoa com TEA, evitando negativas fundadas em entendimento errado.
Acesso aos direitos assistenciais - BPC/LOAS	Negado sem comprovação de incapacidade para atividades ou conforme renda da família	Inclusão considerando análise geral. Ua critério social e de apoio familiar, além da funcionalidade e condição geral	Maior possibilidade de concessão de benefícios em condições justas, evitando judicialização de pedidos ou exclusão de direitos
Consequências sociais	Invisibilidade e exclusão do acesso aos direitos de pessoas com TEA no sistema previdenciário e assistencial	Reconhecimento real do direito. Entendimento da condição com acesso efetivo de direitos e inclusão social	Redução da judicialização, garantia de justiça social e respeito da dignidade da pessoa com TEA ou famílias

Fonte: Dados organizados pela autora (2025).

Na proposta apresentada no quadro 2 vem como com o propósito de incluir pessoas com TEA considerando a realidade biopsicossocial, diferente da atual, que exclui devido a rigidez. Em face desse objetivo, para demonstrar que a tese tem possibilidade de aplicação, foi feito um breve levantamento a título de exemplo, de formas de obter recursos do orçamento público.

No Quadro 3, portanto, apresentam-se sugestões de caminhos, instrumentos ou fundos já existentes, que podem ser utilizados. Expõe-se a base legal e administrativa passível de serem utilizada para implementação e implantação de uma proposta de mudança na forma de avaliação para concessão de benefícios previdenciários e assistenciais para pessoas com TEA no INSS.

Quadro 3 - Proposta de financiamento e arranjo intersetorial passível
de uso para implementação de avaliação biopsicossocial para pessoas com TEA no INSS

ELEMENTO DA PROPOSTA	BASE LEGAL/ INSTITUCIONAL POSSÍVEL	POSSÍVEIS FONTES DE CUSTEIO	CAMINHO OPERACIONAL E INSTRUMENTAL PASSÍVEIS DE USO
Equipe multiprofissional	Lei 12.764/2012 e Estatuto da Pessoa com Deficiência	Dotação orçamentária do INSS para perícia médica/ Departamento de Perícia Médica Federal e PLOA/ LOA	Inclusão de previsão orçamentária no PLOA e plano do INSS. Convênio com Estados/Municípios para disponibilizar equipe.
Avaliação social padronizada	LOAS, Sistema Único de Saúde e Sistema Único de Assistência Social	Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS; SUAS	Firmar Termo de Cooperação entre INSS e SUS. Usar FNAS para custeio de ações específicas como capacitação e outros
Componente de atenção em saúde (avaliação especializada, diagnóstico e reavaliação conforme caos	Sistema Único de Saúde - SUS, Fundo Nacional de Saúde - FNS. Portarias de financiamento em Atenção Primária e Programas de Saúde mental	Fundo Nacional de Saúde - FNS para obter recursos	Formalizar fluxo de referência com unidades de saúde. Financiamento operacional via transferências ao INSS. FNS em fundos com enquadramento em programas, portarias e outros
Plataforma/fluxo digital unificado de integração com SABI,SIBE, INSS, SUAS e SUS	Competência administrativa do INSS, Ministério da Previdência, SUAS e SUS	Dotação do INSS conforme Plano da LOA e recursos adicionais com programas de modernização do Estado ou Programa de Modernização/Gestão digital	Projeto técnico-pedagógico e termo de cooperação interministerial (INSS/ Ministério da Saúde/Ministério da Cidadania. Implementação de etapas com previsão orçamentária via PLOA e projeto de investimentos do INSS
Capacitação e qualificação permanente de equipe	NOB-RH/ normativas SUAS, manual técnico de perícia médica previdenciária	FNAS para financiamento e cofinanciamento para gestão e capacitação do SUAS. INSS quanto capacitação e dotação. Uso de recursos PLOA e de programas federais de qualificação	Plano nacional de capacitação entre INSS, Ministério da Cidadania e Ministério da Saúde. Cursos online, telesaúde. Divisão de custos tripartite.
Regras de periodicidade e protocolo de reavaliação com prazos diferenciados. Prova de mudança	Regulamentação administrativa do INSS com normas de perícia e revisão e parâmetros do BPC. Mudanças descritas em ato normativo/instrução normativa do INSS	Custeio marginal via rubricas de perícia do INSS, para redução de procedimentos repetidos pode compensar custo inicial. Orçamento do INSS para perícia e gestão	Emissão de Instrução Normativa do INSS para prazos diferenciados; prever o impacto do orçamento pela área de planejamento do INSS e CNPS. Redução de custos administrativos e por judicialização em médio prazo

Fonte: Dados organizados pela autora (2025).

As subseções 2.1 e 2.2 puderam demonstrar não somente a condição das pessoas com TEA, mas também suas dificuldades de acesso aos seus direitos previdenciário e assistenciais. Também destacaram a avaliação do INSS como algo que impacta o exercício de direitos. Parte da tese levantada, portanto, destacou a necessidade e no quadro 2, o esquema não somente comparou, como apresentou sugestão

de norma, forma de proceder e seus benefícios. O quadro 3 vem com a exposição dos pontos que mais são usados de contra argumentado quanto a mudança, que são os custos ou a base legal.

Para o quadro foram consultados dados quando a Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, a Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, que trata da organização e do Plano de Custeio do INSS e demais. Na Assistência Social além de consulta da Lei Orgânica de Assistência Social e da NOB-RH/SUAS, verificou-se o Fundo Nacional de Assistência Social instituído pela Lei nº8.742 de 07 de dezembro de 1993, observando suas diretrizes e recursos e outros materiais. Houve observação da Lei nº8.080 de 19 de setembro de 1990 que dispõe sobre o SUS e o Fundo Nacional de Saúde - FNS, instituído pelo Decreto Nº 64.867, de 24 de julho de 1969, que financia despesas do Sistema Único de Saúde. Foi observado o Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e demais matérias pertinentes e que trouxessem os conhecimentos necessários para o esboço no quadro 2 e 3.

A tese levantada observa que a proposta para uma novo modelo de avaliação biopsicossocial no INSS para pessoas com TEA pode significar mudanças, garantir direitos, prevenir exclusão e gerar uma real "visibilidade" para os até então "invisibilizados," apesar de protegidos por lei. No quadro 3, embora sendo algo breve superficialmente elaborado, destaca que é possível.

No que se refere aos riscos, limites e recomendações técnicas em curto e médio prazo, a proposta sugerida no Quadro 3, pode ter risco orçamentário em implementação nacional, devendo ter dotação anual, sendo recomendado se iniciar com planos pilotos regionais que sejam financiados por FNS/FNS e o INSS, avaliando o impacto em 12-24 meses, escalando posteriormente para estratégia em políticas federais integradas. No caso da capacitação, a exigência de um protocolo único irá exigir um manual técnico e Instrução Normativa para maior segurança jurídica nas decisões multiprofissionais.

O financiamento e arranjo intersetorial da avaliação biopsicossocial para pessoas com TEA no INSS é viável e necessário, tendo o benefício ou compensação de redução na judicialização e alocação mais eficiente do BPC e benefícios previdenciárias. Um novo modelo biopsicossocial pode alinhar o processo de acesso a benefícios ao que é determinado pela Lei nº13.146/2015 que trata da inclusão e ao Protocolo Unificado de Avaliação Biopsicossocial, que se firma na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde e na Organização Mundial da Saúde.

Demonstra-se o que foi argumentado por Curty e Silva (2024), Bernardes (2025) e Moreira, Dantas e Ferreira (2025), que há necessidade de uma avaliação biopsicossocial para os direitos previdenciários e assistenciais das pessoas com TEA sejam realmente acessados. Um modelo intersetorial que integre a saúde, Assistência Social e Previdência pode superar o modelo atual. Instrumentos padronizados de mensuração de funcionalidade, aplicação de escalas específicas de TEA e equipe multidisciplinar uma forma concreta de reconhecimento de direitos.

Em síntese, o estudo considerando a situação das pessoas com TEA quanto acesso aos direitos previdenciários e assistenciais, destacou que um novo modelo de avaliação no INSS é essencial. A adoção de um novo modelo seria possível com recursos vindo de uma reorganização orçamentária do INSS com fundos já existentes. Poderiam ser usados recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNS e o Fundo Nacional de Saúde - FNS, com parcerias intersetoriais previstas em lei.

A proposta nos quadros 2 e 3, embora esboçada a partir de dados bibliográficos e leitura de leis e outros, é passível de adoção, sem necessidade de criação de novas fontes, com articulação entre sistemas como o SUAS, SUS e Previdência Social. A proposta é juridicamente possível e tecnicamente viável. Sua implementação não somente poderia corrigir a invisibilidade de muitos autistas diante da Previdência e Assistência Social, como também concretizar, de maneira prática, os direitos que já lhes são garantidos em lei, mas de difícil acesso, fortalecendo a proteção social do Brasil.

3 Considerações finais

A presente tese demonstrou que a forma atual de avaliação do INSS para concessão de benefícios previdenciários e assistenciais as pessoas com TEA não contempla adequadamente a realidade vivenciada por estas. Mediante o estudo verificou-se que embora a Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012, ou Lei Berenice Piana, tenha reconhecido o TEA como deficiência para efeitos legais, na prática, ainda ocorrem invisibilidade e exclusão.

Verificou-se que, na prática os instrumentos de análise do INSS centrados em visão médica-reducionista, ao privilegiar especialmente aspectos clínicos e funcionais para concessão de benefícios, ignoram outras barreiras que comprometem de maneira significativa a pessoa com TEA. Não há somente crianças ou adolescentes com TEA, havendo adultos, idosos ou famílias com uma única condição financeira.

Viu-se, que não existe apenas um nível de suporte em TEA, bem como que o diagnóstico pode se dar na infância, na adolescência e na vida adulta. A pessoa com TEA, especialmente com Nível 1 de suporte, diagnosticada ou não, pode desenvolver meios de camuflagem e aparentar uma vida e interações normais, porém isso não exclui a existência do TEA e o quanto essa pode comprometer sua vida social, no trabalho e na educação. A camuflagem e o esforço mental e emocional intenso podem adoecer o adulto e afetar a capacidade laboral.

O cenário, portanto, destaca que não é possível manter-se uma visão médica-reducionista que privilegie aspectos clínicos e funcionais, mas que ignore barreiras sociais, comunicacionais, pessoais e ambientais que afetam a vida de pessoas com TEA em graus e condições que não são únicas. A invisibilidade apesar do reconhecimento legal, acomete especialmente aqueles em níveis de suporte menos evidentes aos olhos da perícia médica tradicional.

Verificou-se, que indeferir pedidos de acesso a benefícios previdenciários e assistenciais, havendo condições e direito, perpetua desigualdades e fragiliza a efetividade dos direitos constitucionalmente e legalmente assegurados. A análise empreendida a partir da hipótese levantada, evidenciou que a adoção de uma avaliação biopsicossocial, pode ser uma alternativa viável e necessária para proteger os direitos das pessoas com TEA na prática. Não é possível continuar uma avaliação limitada a ideia de capacidade ou não trabalho, realizada de maneira incorreta. O resultado é a negação de direitos e a judicialização que traz custos e sofrimento para aqueles que necessitam e suas famílias.

Ao final, conclui-se que a superação da invisibilidade vivenciada pelos autistas no âmbito previdenciário e assistencial requer uma transformação paradigmática na forma de avaliação do INSS para concessão de benefícios. A implementação de um modelo biopsicossocial não apenas alinha o país com às diretrizes internacionais sobre os direitos humanos e proteção das pessoas com deficiência e não apenas com TEA como promove maior justiça social, efetividade de Políticas Públicas e respeito à dignidade da pessoa humana.

A avaliação aplicada a partir da condição de saúde, com prática biopsicossocial, pode corrigir a situação atual marcada por desigualdade, fragilização de direitos assegurados e de sua efetividade. O desafio que tem invisibilizado o exercício de direitos dos autistas no Direito Previdenciário e assistencial em muitas faixas etárias e especialmente em níveis de suporte como o 1 não está na falta de direitos, mas sim na necessidade de construção, de adoção e uso de instrumentos adequados para reconhê-los de maneira real, entendendo sua complexidade social, comunicacional e humana. Um novo modelo de avaliação com foco biopsicossocial, portanto, é o indicado, bastando reorganização do orçamento existente e recursos humanos.

Referências

ALAGHBAND-RAD, Javad; HAMEDANI, Arman H.; MOTAMED, Mahtab. Camouflage and masking behavior in adult autism. **Frontiers in Psychiatry.** V.16. n.14. 1108110. Mar. 2023.

ALVES, Graziele. Aposentadoria da pessoa com deficiência (PCD) e pensão por morte. In: LUCENA, Luiza (org.). **Perspectivas legais:** Autismo e a busca por justiça. São Paulo: Literare Books International, 2024. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PM C10060524/pdf/fpsyt-14-1108110.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

AQUINO, Márcio Luiz O. *et al.* Diagnóstico tardio de adultos autistas e TDAH - Impacto da camuflagem social. **Revista FT - Educação.** v.29. ed. 142. Jan. 2025. Disponível em: https://revistaft.com.br/diagnostico-tardio-de-adultos-autistas-e-tdah-impacto-da-camuflagem-social/. Acesso em: 21 ago. 2025.

BARRETO, Romeu Sá. **Direito dos Autistas:** teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2025.

BERNARDES, Liliane Cristina G. Autismo e deficiência: a avaliação biopsicossocial é necessária? **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.** Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei Orçamentária - 2025.** Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **NOB-RH/SUAS:** anotada e comentada. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº3.493 de 10 de abril de 2024.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt3493_11_04_2024.html. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Medidas Administrativa para melhoria da qualidade do gasto previdenciário, assistencial e tributário.** Estudo Técnico n.9/2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. **Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária.** Brasília: INSS, 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo 2022 identifica 2,4 milhões de pessoas diagnosticadas com Autismo no Brasil.** Maio. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/ 43464-censo-2022-identifica-2-4-milhoes-de-pessoas-diagnosticadas-com-Autismo-no-brasil#:~:text=O%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%202022%20identificou,%2C2%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Planalto Federal. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em:23 ago. 2025.

_____. **Lei nº 8.212 de 19 de julho de 1991.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212orig.htm. Acesso em:23 ago. 2025.

_____**. Lei nº8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

_____**. Lei nº12.764 de 27 de dezembro de 2012**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

_____. **Lei Complementar nº142 de 08 de maio de 2013.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp142.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

_____. **Lei nº13.146 de 06 de julho de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

_____. **Lei nº13.977 de 08 de janeiro de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13977.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

CUNHA, Solange Nascimento da. Acesso aos direitos fundamentais das pessoas com Autismo: desafios na implementação da inclusão. **Revista Gestão e conhecimento.** v.18. n.2. 2024. Disponível em: https://ojs.revistagc.com.br/ojs/index.php/rgc/article/download/374/ 319/983. Acesso em: 23 ago. 2025.

CURTY, Gabriel Salazar; SILVA, Luciana dos Santos. Análise do Direito ao BPC-LOAS para pessoas com TEA e as dificuldades na comprovação perante o INSS. **Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas - POLITI(K)COM.** v.7. 2024. Disponível em: https://periodicos.unemat.br/index.php/politikcon/article/view/13451/9248. Acesso em: 23 ago. 2025.

D'ANTINO, Maria E. F.; TIBYRICÁ, Renata F. Autismo e deficiência. In: TIBYRICÁ, Renata F.; D'ANTINO, Maria E. F. **Direito das pessoa com autismo:** comentários interdisciplinares à Lei nº 12.764/2012. 1.ed. São Paulo: Memnon, 2018.

FERNANDES, Pablo Vaiano Mauad. **Autismo e Direito:** dos direitos e garantias das pessoas com transtorno do espectro autista no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Independently Published, 2020.

GLASENAPP, Ricardo; FERNANDEZ, Luana Janaina. A proteção do autista no direito brasileiro: uma análise histórica evolutiva da proteção às pessoas autistas no Brasil rumo à convencionalidade do tema. **Revista Direito & Inclusão do UniSantaCruz.** v.2. p.01-25. 2025.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas Estatísticas Censo Escolar 2020**. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_coletiva.pdf . Acesso em: 25 ago. 2024.

_____. **Notas Estatísticas Censo Escolar 2021**. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2021/apresentacao_coletiva.pdf . Acesso em: 21 ago. 2025.

_____. **Resumo Técnico Censo Escolar 2022**. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2022/apresentacao_coletiva.pdf . .Acesso em: 21 ago. 2025.

_____. **Resumo Técnico Censo Escolar 2023.** Brasília: INEP, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2023/apresentacao_coletiva.pdf . Acesso em: 22 ago. 2025.

JODAR, Cláudio Henrique U.; OLIVEIRA, Sara Pachtmann Mongolin de. A proteção jurídica do Autismo: uma análise à luz do princípio da igualdade material e a inclusão social. **Cuardernos de Educación y desarrollo.** v.16.n.1 p.2130-2160. 2024.

LEAL, Pedro Lucas M.; BARROS, Atila. Direitos do autista e a luta por efetividade nas política públicas. **Revista tópicos.** ISSN: 2965-662. Disponível em: https://revistatopicos.com.br/artigos/direitos-do-autista-e-a-luta-por-efetividade-nas-politicas-publicas. Acesso em: 22 ago. 2025.

MELO, Vitória Alves Azevedo. **Transtorno do Espectro Autista:** levantamento e análise de dados de diagnósticos em estudantes da educação básica. 41 fl. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio Grande. Instituto de Matemática Estatística e Física. Rio Grande. 2025. Disponível em: https://imef.furg.br/images/documentos/matematica-licenciatura/monografias/2024-Vitoria_Alves_Azevedo_Melo.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

MIRANDA, Adélia F. Daher. Políticas Públicas para o atendimento ao transtorno do Espectro Autista no Brasil, EUA e Europa nos últimos 20 anos: propostas e dificuldades. **Saúde Coletiva.** v.15.n.93. p.14596-14602. 2025. Disponível em: https://revistasaudecoletiva.com.br/index.php/saudecoletiva/article/view/3311/4275. Acesso em: 20 ago. 2025.

MOREIRA, Lorena Araújo R.; DANTAS, Ana Beatriz M.; FERREIRA, Maria Eduarda V. A judicialização do benefício de Prestação Continuada para pessoas com TEA: uma análise no âmbito dos TRF-5. In: JALES, Rafaela. *et al* (orgs). **Impactos do Direito Previdenciário e do Direito do Trabalho nas relações sociais.** Leme: Mizuno, 2025.

OLIVEIRA, Lara Helen. **Sistema de Seguridade Social:** a previdência social. Curitiba: Intersaberes, 2021.

OLIVEIRA, Jessica de; FINATTO, Mariele; SCHMIDT, Carlo. Intervenção implementada por pais e Autismo: revisão dos estudos nacionais. **Revista Brasileira de Educação Especial.** v31.e0113. Corumbá. p.1-12. 2025. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/rbee/v31/1413-6538-rbee-31-e0133.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

OLIVEIRA, Andressa de. **Como garantir o BPC (Benefício de Prestação Continuada) para as pessoas com Autismo - do Administrativo ao judicial - Teoria e prática.** 2 ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2025.

OLIVEIRA, Thiago Barreto de. O Direito das pessoas portadoras do transtorno de espectro autista (TEA). **Revista Eletrônica - Est**ácio Recife -REER. v.9.n.2. p.78-94. Esp. de Direito. 2023. Disponível em: https://reer.emnuvens.com.br/reer/article/download/751/386/1886. Acesso em: 20 ago. 2025.

SANZ, Claudia Linhares; PALATUCCI, Giovanna. Singular e como todo mundo: visibilidade e as pessoas com deficiência. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP.** v.36. n.1. Disponível em: https://revistas.usp.br/ts/article/view/213802/204697. Acesso em: 22 ago. 2025.

SOUZA, André Luiz A. da; MASSUDA, Sabrina Inacio. Entre o reconhecimento e a invisibilidade institucionalizada: os direitos dos autistas adultos nas leis brasileiras. **Revista Foco interdisciplinar studies.** v.18.n.8. e9429. p.01-23. 2025. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/9429/6675. Acesso em: 20 ago. 2025.

A advocacia previdenciária e os desafios probatórios do segurado especial rural: entre o formalismo e a efetividade dos direitos

Deise Emanuelli Silva dos Santos

Resumo

O presente artigo examina os desafios enfrentados pelos segurados especiais rurais na comprovação da atividade laborativa para fins previdenciários, destacando o papel essencial da advocacia previdenciária na superação das barreiras probatórias. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 195, § 8º, e a Lei nº 8.213/91, especialmente em seus arts. 11 e 55, § 3º, estabelecem o regime jurídico do segurado especial, impondo a necessidade de início de prova material corroborado por testemunhas. A jurisprudência, por sua vez, consolidou entendimentos por meio da Súmula 149 do STJ e das Súmulas 6, 14 e 34 da TNU, as quais, embora restritivas em alguns aspectos, abriram caminhos para flexibilizações em prol da justiça social. Nesse cenário, a advocacia previdenciária desempenha função decisiva ao estruturar estratégias jurídicas que relativizam o excesso de formalismo, ampliando o acesso de rurícolas à Previdência Social. O estudo fundamenta-se na doutrina de Frederico Amado e Wagner Balera, bem como em dados sociais e jurisprudenciais, para propor soluções inovadoras que alinhem técnica jurídica, justiça social e dignidade da pessoa humana. Conclui-se pela necessidade de fortalecimento do papel da advocacia previdenciária como agente transformador, capaz de efetivar os direitos dos segurados especiais e reduzir a exclusão social no campo.

Palavras-chave: Segurado especial. Trabalhador rural. Prova documental. Judicialização. Advocacia.

1 Introdução

A qualidade de segurado especial rural representa um dos temas mais relevantes do Direito Previdenciário brasileiro, sobretudo diante das peculiaridades que envolvem a comprovação de sua atividade. Trata-se de categoria prevista no art. 195, § 8º, da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo art. 11, VII, da Lei nº 8.213/91, destinada a agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas e quilombolas que desenvolvem suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

Embora o constituinte tenha buscado assegurar tratamento jurídico diferenciado a esse grupo social vulnerável, a efetivação prática do direito previdenciário esbarra em dificuldades probatórias. O art. 55, § 3º, da Lei nº 8.213/91 condiciona o reconhecimento do tempo de serviço rural à existência de início de prova material corroborada por testemunhas, entendimento consagrado na Súmula 149 do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A Turma Nacional de Uniformização (TNU) também editou enunciados que reafirmam essa exigência, como a Súmula 34, que impõe contemporaneidade à prova, ao passo que a Súmula 14 e a Súmula 6 permitem maior flexibilidade, reconhecendo a suficiência de documentos parciais ou de certidões civis como início de prova material.

Nesse contexto, a advocacia previdenciária exerce papel decisivo. É por meio da atuação técnica dos advogados que se constroem estratégias capazes de relativizar o formalismo documental, resguardar a dignidade da pessoa humana e concretizar o princípio da justiça social. Conforme ressalta Wagner Balera (2019), a função humanista do Direito Previdenciário consiste em garantir que a norma jurídica seja aplicada de modo a promover inclusão, e não exclusão. Assim, a advocacia previdenciária torna-se instrumento de transformação social, defendendo os direitos dos segurados diante da rigidez administrativa e judicial.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em investigar como a advocacia previdenciária pode contribuir para superar as dificuldades probatórias enfrentadas pelos segurados especiais rurais e, desse modo, efetivar seus direitos previdenciários.

O estudo justifica-se não apenas pela relevância jurídica, mas também pela repercussão social. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que milhões de brasileiros exercem atividade agrícola em regime de economia familiar, sendo que parcela significativa deles encontra obstáculos para acessar a Previdência Social. Essa exclusão reflete-se na judicialização crescente dos benefícios rurais, o que demonstra a centralidade da advocacia previdenciária como mediadora entre os segurados e o Estado.

Dessa forma, o presente artigo tem por objetivos: (i) analisar o regime jurídico do segurado especial rural; (ii) examinar as exigências legais e jurisprudenciais para a produção de provas documentais; (iii) discutir as consequências sociais e jurídicas da dificuldade probatória; e (iv) destacar o papel da advocacia previdenciária na construção de soluções que conciliem técnica, dignidade da pessoa humana e efetividade dos direitos sociais.

2 A SEGURIDADE SOCIAL E O SEGURADO ESPECIAL RURAL

A seguridade social, prevista no art. 194 da Constituição Federal de 1988, constitui um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Dentro desse sistema, o trabalhador rural em regime de economia familiar foi expressamente contemplado como segurado especial, nos termos do art. 11, VII, da Lei nº 8.213/91, que abrange agricultores, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas e quilombolas.

O constituinte buscou, por meio do art. 195, § 8º, da Carta Magna, reconhecer a especificidade desse grupo, garantindo-lhe um tratamento contributivo e protetivo diferenciado, adequado às suas condições de vulnerabilidade social e econômica. O objetivo é possibilitar que trabalhadores cuja subsistência depende diretamente de sua atividade tenham acesso à previdência social, ainda que não realizem contribuições individuais regulares.

No entanto, a concretização desse direito encontra obstáculos práticos, sobretudo na fase de comprovação documental da atividade. Trata-se de desafio que decorre da informalidade típica do meio rural e da dificuldade de manutenção de registros oficiais. Como observa Wagner Balera (2019, p. 89), o Direito Previdenciário tem função humanista, devendo ser aplicado como instrumento de inclusão social. A proteção do segurado especial, portanto, não configura privilégio, mas sim a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, que norteia a seguridade social.

Nesse cenário, a advocacia previdenciária desempenha papel essencial. Ao patrocinar os interesses dos segurados especiais, a advocacia atua como agente garantidor da efetividade da Constituição, identificando alternativas jurídicas que permitam superar o formalismo excessivo. A construção de teses ino-

vadoras, o manejo de provas atípicas e a defesa do reconhecimento da autodeclaração, por exemplo, têm sido instrumentos utilizados para aproximar o direito da realidade social do campo.

Assim, o segurado especial rural deve ser compreendido não apenas como beneficiário de normas protetivas, mas como sujeito de direitos cuja efetivação depende da atuação articulada entre o Estado e a advocacia previdenciária. É nesse ponto que se evidencia a função social do advogado previdenciarista: promover a universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I, CF/88), transformando a norma jurídica em realidade concreta para populações historicamente marginalizadas.

2.1 O tratamento diferenciado para o trabalhador rural frente ao INSS e a mediação pela advocacia previdenciária

O segurado especial rural é amparado por um regime jurídico diferenciado que busca compensar as desigualdades estruturais entre o campo e a cidade. O art. 195, § 8º, da Constituição Federal de 1988 dispõe que esses trabalhadores podem contribuir de forma favorecida para o custeio da seguridade social, considerando-se as peculiaridades de sua atividade. No mesmo sentido, o art. 11, VII, da Lei nº 8.213/91 define como segurado especial aquele que exerce atividade em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, incluindo agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, indígenas e quilombolas.

Esse tratamento diferenciado também se reflete nos benefícios assegurados pela Lei nº 8.213/91. O art. 39, I, garante a concessão de aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-reclusão e pensão por morte ao segurado especial, independentemente de contribuições mensais, desde que comprovado o exercício da atividade rural em período correspondente à carência legal.

Não obstante a previsão constitucional e legal, a atuação administrativa do INSS ainda é marcada por formalismo excessivo, o que gera dificuldades práticas na concessão de benefícios rurais. Nesse ponto, a advocacia previdenciária assume relevância fundamental: ao orientar os segurados especiais, os advogados não apenas auxiliam na reunião de documentos, mas também constroem estratégias jurídicas que buscam flexibilizar a interpretação normativa em favor da efetividade do direito.

Conforme observa Wagner Balera (2019, p. 102), o regime diferenciado do segurado especial não deve ser compreendido como privilégio, mas como instrumento de justiça social, expressão do princípio da solidariedade que sustenta a seguridade social. Assim, a advocacia previdenciária atua como mediadora entre o segurado e o Estado, fazendo prevalecer uma leitura inclusiva da lei frente às exigências formais do INSS.

Portanto, o tratamento jurídico conferido ao trabalhador rural somente alcança sua finalidade social quando acompanhado da atuação técnica da advocacia previdenciária, que possibilita a efetivação dos direitos constitucionais e evita que o excesso de burocracia inviabilize o acesso à proteção previdenciária.

2.2 Particularidades do segurado especial e os benefícios previdenciários

O segurado especial rural é uma categoria de trabalhadores que possui regras específicas para a concessão de benefícios previdenciários pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Esses benefícios são essenciais para garantir a proteção social desses trabalhadores que muitas vezes não possuem carteira assinada ou renda fixa.

Para ter direito aos benefícios previdenciários, o segurado especial rural precisa comprovar a sua atividade rural por meio de documentos como a declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a declaração de sindicato de trabalhadores rurais, o contrato de arrendamento ou parceria, entre outros.

Um dos benefícios previdenciários a que o segurado especial rural tem direito é a aposentadoria por idade. Para ter acesso a esse benefício, é necessário ter 60 anos de idade se for mulher e 65 anos se for homem, além de comprovar o exercício da atividade rural por pelo menos 15 anos.

Outro benefício importante é a aposentadoria por invalidez, concedida quando o segurado sofre de uma doença ou lesão que o impeça permanentemente de exercer a sua atividade. Para ter acesso a esse benefício, é necessário comprovar a atividade rural e a incapacidade por meio de exames médicos e laudos periciais.

O salário-maternidade também é um benefício a que o segurado especial rural tem direito. Esse benefício é pago durante o período de afastamento da mulher que acabou de dar à luz ou adotar uma criança. Para ter acesso a esse benefício, é necessário comprovar a atividade rural e ter contribuído com a previdência por pelo menos 10 meses.

Além desses benefícios, o segurado especial rural também tem direito a outros como pensão por morte, auxílio-doença, entre outros. É importante ressaltar que para ter acesso a esses benefícios, o segurado especial rural precisa comprovar o tempo mínimo de atividade rural e atender a outras exigências legais

2.3 A vulnerabilidade social do trabalhador rural e o difícil acesso ao melhor direito

O trabalhador rural constitui um dos pilares da economia brasileira, mas também integra um dos grupos sociais mais vulneráveis. A atividade em regime de economia familiar é marcada por condições adversas de trabalho, baixa remuneração e limitada proteção social. Soma-se a esse quadro a baixa escolaridade, que dificulta tanto a compreensão de seus direitos quanto o acesso aos serviços oferecidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pelo Poder Judiciário.

A Previdência Social, prevista no art. 201 da Constituição Federal, representa direito fundamental de todos os trabalhadores. Contudo, a comprovação da atividade rural é um desafio recorrente, sobretudo diante da carência de registros formais. Essa realidade impacta diretamente a concessão de benefícios como aposentadoria por idade rural, salário-maternidade e pensão por morte, expondo o trabalhador e sua família a situações de vulnerabilidade social e econômica.

O distanciamento entre a realidade social do campo e a lógica burocrática estatal contribui para o indeferimento de inúmeros pedidos. Muitas vezes, magistrados oriundos de centros urbanos têm dificuldades em compreender as especificidades da vida rural, o que leva à improcedência de ações pela ausência de provas consideradas suficientes. Nesse sentido, **Ribeiro (2018, p. 77)** afirma:

> O judiciário precisa ser mais sensível às particularidades do trabalhador rural, que muitas vezes tem pouca instrução e enfrenta dificuldades na obtenção de documentação para comprovação da atividade rural, e não pode simplesmente negar um benefício previdenciário por falta de provas.

A autora ainda ressalta que a falta de conhecimento das particularidades da atividade rural pode levar a decisões equivocadas do judiciário, resultando em injustiças para os trabalhadores rurais. Por isso, é importante que o poder judiciário esteja ciente dessas particularidades e trabalhe em conjunto com os sindicatos dos trabalhadores rurais para garantir que esses trabalhadores recebam seus benefícios previdenciários de forma justa.

Outro fator que dificulta o acesso à Justiça e aos benefícios previdenciários é a falta de assistência jurídica gratuita para a população rural. Muitos trabalhadores rurais não têm recursos financeiros para contratar advogados ou pagar custas judiciais, o que os impede de acessar o Poder Judiciário e reivindicar seus direitos. Sem uma assistência jurídica adequada, muitos trabalhadores rurais acabam por abrir

mão de seus direitos previdenciários por não terem condições de arcar com os custos envolvidos em um processo judicial.

Com base nisso, é importante ressaltar o papel fundamental dos sindicatos dos trabalhadores rurais na assistência à produção de provas documentais para a concessão de benefícios previdenciários. Segundo Ferreira (2015), "os sindicatos dos trabalhadores rurais podem ser importantes na produção de provas para a comprovação da atividade rural, pois têm contato direto com esses trabalhadores e conhecem as particularidades da região em que atuam".

Além disso, a autora ressalta que os sindicatos possuem uma função importante de conscientização dos trabalhadores sobre a importância da documentação adequada para comprovação da atividade rural. Essa conscientização pode evitar futuros problemas na hora de requerer os benefícios previdenciários.

Os sindicatos têm a função de orientar e auxiliar os trabalhadores rurais na obtenção de documentos que comprovem sua atividade no campo, bem como na elaboração de declarações e outras formas de prova que possam ser utilizadas nos processos administrativos e judiciais.

Os sindicatos também desempenham um papel importante na defesa dos direitos dos trabalhadores rurais perante o INSS e o Poder Judiciário. Eles atuam como representantes dos trabalhadores em processos administrativos e judiciais, reivindicando a concessão de benefícios e a correção de eventuais injustiças cometidas pelas autoridades previdenciárias.

Portanto, é fundamental que os sindicatos dos trabalhadores rurais sejam fortalecidos e apoiados pelo poder público, de forma a garantir que os trabalhadores rurais tenham acesso a uma assistência jurídica adequada e à produção de provas documentais necessárias para a concessão de benefícios previdenciários. Além disso, é preciso que os sindicatos sejam reconhecidos como parceiros importantes na construção de políticas públicas que atendam às necessidades dos trabalhadores rurais e garantam o acesso a uma vida digna e justa.

Nesse sentido, é importante que as autoridades públicas e a sociedade em geral reconheçam as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais e trabalhem para garantir que eles tenham acesso aos serviços do INSS e do Poder Judiciário, independentemente de seu nível de instrução. Isso pode envolver a realização de campanhas de conscientização e programas de assistência jurídica, além de investimentos em infraestrutura e tecnologia para tornar o acesso aos serviços mais fácil e eficiente.

3 Meios de prova para a comprovação da qualidade de segurado especial do trabalhador rural

A legislação previdenciária brasileira estabelece critérios específicos para a comprovação da qualidade de segurado especial, exigindo a apresentação de documentos que demonstrem o efetivo exercício da atividade rural. Entre os mais comuns, destacam-se: contratos de arrendamento ou parceria, declarações emitidas por sindicatos de trabalhadores rurais, certidões de casamento ou de nascimento dos filhos em que conste a qualificação como lavrador, bem como o bloco de notas do produtor rural.

A exigência documental tem fundamento na busca por maior segurança jurídica e efetividade do sistema previdenciário. Como observa **Andrade (2017)**, tal requisito objetiva evitar fraudes e inconsistências que poderiam comprometer a sustentabilidade financeira da Previdência Social, garantindo que os benefícios sejam concedidos apenas àqueles que efetivamente se enquadram na condição de segurados especiais.

Todavia, na prática, a rigidez probatória frequentemente se converte em barreira para os trabalhadores rurais. Muitos não possuem acesso regular a serviços básicos, como cartórios e sindicatos, ou enfrentam dificuldades logísticas e financeiras para obter documentos exigidos. **Wladimir (2015)** destaca que a carência de infraestrutura em áreas rurais do país agrava essa situação, dificultando a comprovação da condição de segurado especial e comprometendo o direito à proteção previdenciária.

Nesse cenário, impõe-se que o sistema previdenciário adote medidas de inclusão e simplificação probatória. Para **Santos (2018)**, a ampliação do acesso a serviços públicos e a promoção da inclusão digital nas zonas rurais são fundamentais para assegurar que os segurados especiais possam exercer plenamente seus direitos. A digitalização de registros e a criação de plataformas acessíveis poderiam facilitar a emissão de documentos e reduzir a exclusão previdenciária no campo.

Além disso, políticas públicas que incentivem a organização e a regularização dos pequenos produtores rurais podem contribuir significativamente para a redução das dificuldades probatórias. **Ribeiro (2020)** ressalta que a formalização da atividade rural, associada ao fortalecimento de associações e cooperativas, é essencial não apenas para a sustentabilidade econômica do setor, mas também para o pleno acesso aos benefícios previdenciários.

Outra alternativa consiste na flexibilização do regime probatório, com o reconhecimento de meios complementares de comprovação. **Lima (2019)** defende que, diante da ausência de documentos formais ou em situações excepcionais, devem ser admitidas outras modalidades de prova, como a testemunhal corroborada por indícios materiais, a fim de evitar que a rigidez formal comprometa a efetividade da proteção social.

Diante desse contexto, verifica-se que a exigência de documentação para a comprovação da qualidade de segurado especial, embora necessária para resguardar a Previdência, não pode se sobrepor à finalidade maior da seguridade social, qual seja, garantir proteção aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade. A adoção de políticas públicas inclusivas, a modernização do acesso aos serviços e a flexibilização das formas de prova representam medidas indispensáveis para equilibrar segurança jurídica e justiça social.

3.1 Documentos essenciais para comprovação de indício de prova material rural

A comprovação da atividade rural pelo segurado especial é requisito indispensável para a concessão de diversos benefícios previdenciários, como a aposentadoria por idade rural, o salário-maternidade e a pensão por morte. O art. 55, § 3º, da Lei nº 8.213/91 exige que o reconhecimento de tempo de serviço se faça mediante início de prova material, não sendo suficiente a prova exclusivamente testemunhal.

A **Instrução Normativa nº 128/2022 do INSS**, em seu art. 116, incisos I a XXXV, apresenta um rol exemplificativo de documentos aptos a comprovar o labor rural. Entre eles, incluem-se contratos de arrendamento ou comodato, bloco de notas do produtor, notas fiscais de comercialização, certidões civis (casamento, nascimento de filhos), documentos do INCRA, recibos de pagamento de ITR, registros em programas governamentais, bem como certidões emitidas por sindicatos rurais. O § 1º do mesmo dispositivo reforça que documentos aparentemente indiretos — como certidões civis ou registros escolares — podem servir como indício de prova material, desde que contenham a profissão de rurícola ou outro elemento que vincule o trabalhador ao campo.

A jurisprudência também delineia os contornos dessa exigência. A **Súmula 149 do STJ** dispõe que "a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola", exigindo, portanto, ao menos um início documental. A **Súmula 6 da TNU** admite a utilização de certidões civis como prova material; a **Súmula 14 da TNU** estabelece que a prova não precisa abranger todo o período de carência; e a **Súmula 34 da TNU** exige que os documentos sejam contemporâneos ao período a comprovar.

Todavia, como observa **Andrade (2017)**, a exigência de documentação robusta busca assegurar a integridade do sistema previdenciário, prevenindo fraudes. Entretanto, em regiões marcadas pela informalidade e pela ausência de registros sistemáticos, a rigidez interpretativa pode inviabilizar a proteção social de segurados hipossuficientes. Assim, a função da prova material deve ser compreendida como um ponto de partida, a ser complementado por outros elementos probatórios.

4.2 Da prova testemunhal

A prova testemunhal constitui instrumento de elevada relevância para o reconhecimento da qualidade de segurado especial, especialmente diante da realidade de informalidade no campo. Embora não possa ser utilizada de forma exclusiva, como estabelece a **Súmula 149 do STJ**, sua função complementar é amplamente reconhecida na jurisprudência.

A **TNU** tem admitido a utilização da prova oral para reforçar documentos frágeis ou incompletos, desde que haja razoável vinculação com a realidade do segurado. Em situações excepcionais, como perda de documentos por enchentes, incêndios ou outras circunstâncias de força maior, a prova testemunhal pode assumir papel decisivo, conforme entendimento reiterado pelos Tribunais Regionais Federais. Exemplo disso é decisão do **TRF da 4ª Região** (Processo nº 5013906-07.2015.4.04.9999), segundo a qual "a falta de documentação hábil pode ser suprida por meio de prova testemunhal idônea, especialmente quando prestada por pessoas que têm ciência das atividades desenvolvidas pelo segurado especial".

A doutrina previdenciária defende a importância da prova oral como mecanismo de inclusão social. Como ressalta **Wladimir (2015)**, a palavra do trabalhador e de sua comunidade deve ser valorizada, uma vez que a informalidade do meio rural frequentemente impede a produção de registros formais. No entanto, para preservar a segurança jurídica, impõe-se cautela na valoração dessa prova, exigindo-se testemunhas idôneas, com conhecimento pessoal e direto da atividade rural.

Dessa forma, a prova testemunhal deve ser compreendida como meio complementar indispensável, sobretudo quando conjugada com documentos indiciários. Ao mesmo tempo em que evita a exclusão de segurados hipossuficientes, preserva-se o equilíbrio entre formalidade e efetividade do sistema previdenciário.

3.3 A autodeclaração rural

A **autodeclaração rural** foi introduzida pela **Lei nº 13.846/2019**, que acrescentou o art. 38-B à Lei nº 8.213/91, como medida de simplificação do processo de comprovação da atividade rural. Trata-se de documento firmado pelo próprio trabalhador, no qual declara exercer atividade em regime de economia familiar, devendo ser corroborado por elementos materiais ou testemunhais.

Sua criação atendeu à necessidade de reduzir a burocracia enfrentada por segurados especiais, em especial diante da ausência de documentos formais. A **IN nº 128/2022** disciplinou seu uso, estabelecendo que a autodeclaração deve ser acompanhada de cadastro específico e pode ser objeto de diligências administrativas do INSS, como entrevistas, visitas in loco e cruzamento de dados com bases oficiais.

Conforme destacam **Cortes e Souza (2018, p. 145)**:

> "A autodeclaração rural pode ser uma alternativa para suprir a dificuldade na produção de provas documentais para a comprovação da condição de segurado especial do trabalhador rural. A autodeclaração é uma forma válida de comprovação, desde que o segurado tenha boa-fé e a declaração seja corroborada por outros elementos probatórios, como a prova testemunhal e a prova material indiciária."

A autodeclaração, portanto, não se configura como prova absoluta, mas como meio facilitador de acesso à previdência, sobretudo em localidades onde há precariedade documental. Ao mesmo tempo, sua adoção exige mecanismos de fiscalização, uma vez que eventuais fraudes podem comprometer a sustentabilidade do sistema e acarretar sanções civis, administrativas e penais ao declarante.

Na visão de **Ribeiro (2020)**, o fortalecimento de políticas de inclusão digital e de regularização dos pequenos produtores rurais é essencial para que a autodeclaração cumpra sua função sem abrir espaço para insegurança jurídica. Assim, esse instrumento deve ser compreendido como parte de uma política mais ampla de valorização do segurado especial, que conjugue boa-fé, fiscalização efetiva e respeito à realidade social do campo.

4 As consequências sociais e a atuação da advocacia previdenciária

A dificuldade de comprovação da atividade rural repercute diretamente na vida do segurado especial e de sua família, produzindo efeitos que transcendem a esfera individual para atingir a própria ordem social e econômica. A negativa ou demora na concessão de benefícios previdenciários — como aposentadoria, pensão por morte ou salário-maternidade — priva trabalhadores rurais de sua principal fonte de subsistência, aumentando a vulnerabilidade social e comprometendo a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88).

Essas dificuldades resultam em altos índices de indeferimentos administrativos pelo INSS, o que impulsiona a judicialização da matéria. Pesquisas apontam que a maioria dos processos previdenciários no país está relacionada justamente à comprovação da atividade rural, revelando não apenas a fragilidade do sistema probatório, mas também a sobrecarga do Poder Judiciário. Esse fenômeno gera insegurança jurídica e contribui para o descrédito dos segurados em relação às instituições públicas.

As consequências sociais são ainda mais graves em razão da hipossuficiência do trabalhador rural. Sem acesso ao benefício previdenciário, muitos permanecem em atividade mesmo em idade avançada, ou recorrem a auxílios informais, perpetuando ciclos de pobreza e exclusão social. Como observa Ribeiro (2018), o distanciamento entre a realidade do campo e a interpretação formalista da legislação pode levar a injustiças, com a negação de direitos a quem de fato preenche os requisitos legais.

Nesse cenário, a advocacia previdenciária desempenha papel essencial. O advogado especializado atua não apenas na defesa individual de segurados, mas também na construção de teses jurídicas que ampliam a proteção social e consolidam entendimentos jurisprudenciais. A prática advocatícia contribui para a uniformização da interpretação normativa, impulsionando a criação de precedentes relevantes junto à Turma Nacional de Uniformização e aos Tribunais Superiores.

Além disso, a advocacia previdenciária cumpre função social ao orientar trabalhadores sobre a importância da documentação, prevenir litígios por meio da produção probatória adequada e fomentar parcerias com sindicatos e associações rurais para ampliar o acesso à justiça. Dessa forma, o advogado se torna mediador entre a complexidade do sistema jurídico e a simplicidade da vida rural, viabilizando o acesso dos segurados ao melhor direito.

Portanto, a dificuldade de comprovação da atividade rural não pode ser analisada apenas sob a ótica técnica da prova, mas também em seus impactos sociais e na necessidade de atuação qualificada da advocacia previdenciária. O fortalecimento dessa atuação, aliado à sensibilidade judicial e a políticas públicas inclusivas, representa caminho indispensável para garantir a efetividade dos direitos fundamentais dos trabalhadores rurais.

4.1 As provas no Processo Administrativo X Processo Judicial Previdenciário

A distinção entre processo administrativo e processo judicial previdenciário é fundamental para compreender as particularidades da produção probatória no âmbito da Seguridade Social.

O **processo administrativo previdenciário** é conduzido perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela análise inicial dos requerimentos. É regido principalmente pela **Lei nº 8.213/91**, bem como por instruções normativas expedidas pelo próprio INSS, e tem por finalidade verificar a existência do direito ao benefício a partir da documentação apresentada pelo segurado. As provas admitidas nessa fase concentram-se, sobretudo, em documentos formais (contratos de trabalho, carnês de contribuição, certidões civis, notas fiscais de comercialização, entre outros). Também se admite a produção de prova testemunhal, ainda que de forma limitada, como meio de corroborar documentos.

O procedimento administrativo segue etapas pré-definidas, como protocolo do requerimento, análise documental, realização de perícias médicas (quando cabível) e decisão final do INSS. A legislação prevê prazos e ritos específicos para assegurar a efetividade da seguridade social, mas a realidade demonstra que muitos trabalhadores rurais encontram dificuldades para apresentar a documentação exigida. Sobre esse ponto, Fábio Zambitte Ibrahim (2017, p. 710) observa que:

> A prova testemunhal é uma das formas mais utilizadas pelos trabalhadores rurais para comprovar sua atividade rural, mas, em alguns casos, pode ser difícil encontrar testemunhas que estejam dispostas a depor ou que tenham conhecimento da atividade desenvolvida pelo trabalhador.

Já o processo judicial previdenciário ocorre quando o segurado, insatisfeito com a decisão administrativa, busca a tutela jurisdicional para ver reconhecido seu direito. Nessa esfera, aplicam-se subsidiariamente as normas do Código de Processo Civil (CPC), o que garante maior amplitude probatória. Além da prova documental e testemunhal, admite-se a produção de laudos periciais, depoimento pessoal e demais meios capazes de convencer o juiz acerca da efetiva condição de segurado especial.

A atuação judicial, contudo, também enfrenta obstáculos. Frequentemente, o INSS sustenta a inexistência de atividade rural no período alegado pelo segurado, sobretudo em períodos mais remotos, impondo-lhe o ônus de comprovar o labor rural de forma robusta. Conforme ressalta André Studart Leitão (2020, p. 228):

> O INSS frequentemente alega que o trabalhador não exerceu atividade rural no período em questão, o que pode ser difícil de ser comprovado pelo trabalhador, especialmente em períodos mais antigos.

Esse cenário evidencia a assimetria entre segurado e autarquia, acentuada no caso dos trabalhadores rurais hipossuficientes, que enfrentam maiores barreiras no acesso a documentos formais.

Diante dessas dificuldades, a adoção de estratégias processuais adequadas revela-se imprescindível. No âmbito administrativo, é recomendável que o segurado apresente o maior número possível de documentos indiciários, mesmo que indiretos, bem como busque apoio de sindicatos para obtenção de declarações. Já na esfera judicial, torna-se essencial o uso combinado de prova testemunhal idônea e documentos contemporâneos, aliados à atuação técnica da advocacia previdenciária, a fim de assegurar maior consistência à narrativa probatória.

Em síntese, embora ambos os processos tenham a mesma finalidade — o reconhecimento de direitos previdenciários —, diferem quanto ao alcance e à forma de produção de provas. Enquanto o processo administrativo se mostra mais restritivo, o judicial confere maior amplitude de meios probatórios, ainda que imponha ao segurado o desafio de sustentar sua condição de segurado especial com elementos

convincentes. Cabe, portanto, ao advogado previdenciarista atuar estrategicamente em ambos os âmbitos, prevenindo indeferimentos administrativos e construindo uma prova judicial consistente.

3.2 Estratégias utilizadas pelos trabalhadores rurais para superar as dificuldades na produção de provas documentais

A informalidade que marca as relações de trabalho no campo impõe severos obstáculos à comprovação da qualidade de segurado especial, já que muitos trabalhadores rurais não dispõem de registros formais que documentem o exercício de sua atividade. Diante dessa realidade, diversas estratégias vêm sendo utilizadas pelos segurados para suprir a ausência de provas robustas, visando assegurar o acesso aos benefícios previdenciários.

Uma das estratégias mais comuns é a utilização da prova testemunhal. Essa forma de prova, embora não possa ser utilizada de modo isolado em regra, é aceita pela jurisprudência como meio complementar idôneo, desde que prestada por pessoas que detenham conhecimento direto da atividade exercida. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região já assentou que "o depoimento das testemunhas deve ser coerente e verossímil, compatível com as condições de trabalho do segurado, principalmente com a informalidade da atividade rural" (TRF4, AC 5015435-71.2018.4.04.9999, 6ª Turma, Rel. Vânia Hack de Almeida, j. 18/12/2018).

Outra prática recorrente é a apresentação de notas fiscais de venda de produtos rurais ou de aquisição de insumos agrícolas, que, embora não comprovem de forma direta o labor pessoal do segurado, constituem fortes indícios de sua vinculação ao meio rural. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que "a atividade rural, especialmente em relação ao pequeno produtor, se caracteriza pela informalidade, não se exigindo a prova documental absoluta da atividade exercida, admitindo-se a comprovação por outros meios idôneos" (STJ, AgInt no REsp 1795904/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe 11/03/2019).

Também se destaca a utilização de certidões civis (casamento, nascimento e óbito), nas quais o trabalhador ou seu cônjuge conste qualificado como lavrador ou agricultor. Ainda que não constituam prova plena, esses documentos funcionam como importantes indícios da condição rurícola. Nesse sentido, já decidiu o TRF da 3ª Região que "os documentos de estado civil, especialmente a certidão de casamento, em que o cônjuge indica como profissão do segurado a atividade rurícola, constituem meio idôneo de prova" (TRF3, AC 00525827720124039999, 10ª Turma, Rel. Taís Schilling Ferraz, e-DJF3, 21/07/2017).

A jurisprudência do STJ também confirma a relevância da prova testemunhal associada a documentos indiciários. Em precedente paradigmático, firmou-se que:

> A prova testemunhal é admitida como meio de prova para comprovação do tempo de serviço rural, desde que prestada por pessoa idônea, sem interesse na causa, e com base em conhecimento direto dos fatos que se pretende provar, sendo dispensável o início de prova material" (STJ, AgInt no REsp 1803718/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 01/09/2020, DJe 03/09/2020).

Além disso, trabalhadores recorrem às declarações emitidas por sindicatos rurais ou órgãos públicos, como o INCRA, que, embora não sejam suficientes por si mesmas, têm função relevante como elementos complementares, sobretudo quando corroboradas por prova testemunhal.

Diante desse quadro, a atuação da advocacia previdenciária assume papel estratégico. O advogado especializado orienta o segurado sobre quais documentos podem servir como início de prova material, auxilia na obtenção de certidões e declarações sindicais e estrutura uma narrativa jurídica consistente, capaz de superar a ausência de registros formais. Essa atuação preventiva e técnica não apenas potencializa o êxito em sede administrativa, mas também fortalece a prova produzida em juízo.

Portanto, a análise das estratégias utilizadas pelos trabalhadores rurais evidencia que, embora a legislação e a jurisprudência exijam prova documental, há espaço para a valorização de indícios e da oralidade como instrumentos de justiça social. A conjugação dessas estratégias, somada ao protagonismo da advocacia previdenciária, é essencial para que os segurados especiais tenham efetivo acesso aos direitos assegurados constitucionalmente.

4.3 Panoramas para o futuro previdenciário do trabalhador rural

A realidade de exclusão enfrentada por trabalhadores rurais no acesso à Previdência Social revela um dos grandes desafios do sistema de seguridade brasileiro. A precariedade documental e a hipossuficiência econômica e educacional desses segurados exigem a formulação de políticas públicas estruturantes, capazes de assegurar não apenas o acesso ao benefício, mas também a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I, CF/88).

Uma das medidas mais relevantes seria a criação de centros de atendimento especializados, voltados para a orientação e assistência ao trabalhador rural na produção de documentos e no correto preenchimento da autodeclaração rural. Nesse sentido, conforme adverte o Desembargador Federal Souza Prudente (2020), "é dever do Estado facilitar o acesso do segurado especial aos seus direitos previdenciários, diante das dificuldades decorrentes da atividade laborativa em área rural e da baixa instrução de grande parte dos trabalhadores". Essa perspectiva reforça a responsabilidade estatal em adaptar os mecanismos de comprovação à realidade do campo, evitando a exclusão social de milhões de segurados.

Além disso, mostra-se indispensável o investimento na capacitação de servidores do INSS e magistrados, a fim de que compreendam as particularidades da atividade rural e a relevância da prova testemunhal e indiciária. Conforme observa Thais Mendes Santos (2021), "os profissionais do Direito precisam entender que o trabalhador rural não possui o mesmo acesso à documentação e, por isso, a prova testemunhal é fundamental". A formação continuada de profissionais do Direito, aliada à sensibilidade social, é condição necessária para reduzir as distorções que levam ao indeferimento de benefícios.

Outra proposta promissora é o fortalecimento da colaboração entre sindicatos rurais e advocacia previdenciária especializada, de modo a garantir assistência jurídica preventiva e corretiva. O Juiz Federal Fabiano de Souza (2019) enfatiza que "a atuação conjunta de sindicatos e advogados pode contribuir para a produção de provas documentais e testemunhais e, consequentemente, para o reconhecimento do direito ao benefício previdenciário". Essa cooperação institucional reforça a função social da advocacia e amplia a capacidade de inclusão previdenciária no meio rural.

Também se impõe a ampliação da atuação sindical, não apenas como ente de representação política, mas como parceiro ativo na coleta e organização documental, por meio da emissão de declarações, apoio na indicação de testemunhas e orientação aos segurados quanto à guarda de documentos (notas fiscais de produtos, contratos de arrendamento, recibos de compra de insumos). Esse trabalho preventivo fortalece a produção probatória e evita indeferimentos administrativos.

Por fim, o futuro previdenciário do trabalhador rural depende de uma articulação interinstitucional entre órgãos públicos, sindicatos e sociedade civil, voltada à formulação de políticas públicas inclusivas que melhorem as condições de vida e de trabalho no campo. A implementação de programas de inclusão digital e de facilitação do acesso aos serviços previdenciários pode reduzir as desigualdades regionais e assegurar que o trabalhador rural não seja privado de sua proteção social por barreiras meramente burocráticas.

Em síntese, o futuro da Previdência Social no campo passa pela conjugação de medidas estatais, sindicais e advocatícias, todas voltadas para a redução das dificuldades probatórias e para a garantia do

acesso ao melhor direito. Somente com a efetiva concretização dessas propostas será possível transformar a realidade de exclusão em um panorama de inclusão e justiça social para os trabalhadores rurais.

5 Considerações finais

O presente estudo analisou os desafios enfrentados pelos trabalhadores rurais na comprovação da condição de segurado especial junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), destacando a produção de provas documentais como um dos maiores obstáculos à efetivação de seus direitos previdenciários. Constatou-se que, embora a Constituição Federal de 1988 assegure a todos os trabalhadores o direito à seguridade social (arts. 6º, 7º e 201, CF/88), a realidade da informalidade no campo impõe barreiras de ordem social, econômica e jurídica que dificultam o acesso aos benefícios.

A pesquisa demonstrou que a ausência de registros formais inviabiliza, em muitos casos, o reconhecimento de períodos de labor rural, situação que resulta em indeferimentos administrativos e judicialização massiva das demandas. Nesse contexto, a jurisprudência tem desempenhado papel fundamental, permitindo a utilização de meios probatórios alternativos, como a prova testemunhal e documentos indiciários. Contudo, prevalece o entendimento consolidado na Súmula 149 do STJ e na Súmula 6 da TNU, no sentido de que a prova exclusivamente testemunhal não é suficiente, devendo ser acompanhada de início de prova material.

Ficou evidenciada, assim, a relevância da advocacia previdenciária na defesa do trabalhador rural. O advogado previdenciarista atua não apenas na esfera judicial, buscando relativizar formalismos excessivos por meio da flexibilização probatória (art. 55, §3º, da Lei 8.213/91), mas também na esfera preventiva, orientando segurados quanto à guarda e produção de documentos. Ademais, a advocacia especializada exerce função social ao provocar o Judiciário e pressionar a Administração Pública a adotar práticas mais inclusivas, capazes de reconhecer a singularidade da vida rural.

A partir dessa reflexão, é possível afirmar que a superação das dificuldades probatórias exige três frentes de atuação: (i) formulação de políticas públicas de orientação, inclusão digital e capacitação de trabalhadores; (ii) sensibilização de servidores do INSS e magistrados quanto às peculiaridades da atividade rural; e (iii) fortalecimento da advocacia previdenciária como mediadora entre a realidade social e as exigências normativas.

Portanto, mais do que uma questão processual, a comprovação da atividade rural é tema de justiça social. O futuro previdenciário do trabalhador rural depende de um sistema menos burocrático, mais sensível às condições do campo e ajustado à realidade probatória da informalidade. Como vetor de transformação, a advocacia previdenciária pode e deve ser o motor de um modelo mais inclusivo e eficiente, que honre o valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana, fundamentos da República (art. 1º, III e IV, CF/88).

Referências

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 363.852/RS. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgado em 24 de agosto de 2005. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=376620. Acesso em 05 de setembro de 2024.

AMARO, Luciano. Direito previdenciário rural. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ANDRADE, Adriano Maia. Direito Previdenciário Esquematizado. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

BALERA, Wagner. Regime geral da previdência social: comentários à Lei n. 8.213, de 24-7-1991. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1803718/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2020, DJe 03/09/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 149. A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário. Disponível em: http://www.stj.jus.br/docs_sjv/sumulas/tocsumulas.htm. Acesso em 05 de setembro de 2024.

CORTES, E. A.; SOUZA, R. F. Autodeclaração rural e comprovação da condição de segurado especial do trabalhador rural. Revista de Direito da Previdência Social, v. 19, n. 1, p. 19-34, 2018.

COSTA, Flávio José Moreira. A aposentadoria rural e a comprovação da atividade rural. Revista de Direito Previdenciário, São Paulo, n. 32, p. 33-51, jul./set. 2006.

FERREIRA, Luciana Dias. A comprovação da qualidade de segurado especial do trabalhador rural e a dificuldade na produção de provas documentais. 2015. Monografia (Especialização em Direito Previdenciário) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: parte geral. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, Volume 3: Contratos e Atos Unilaterais. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 22. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2017.

LIMA, Letícia Rodrigues de. Prova testemunhal na comprovação da qualidade de segurado especial do trabalhador rural. In: Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano. Ano 6, n. 2, jul./dez. 2019.

LOPES, João Batista. Segurado Especial Rural: um trabalhador de difícil enquadramento. In: Previdência Social e Seguridade Social: estudos em homenagem ao Professor José Souto Maior Borges. Salvador: JusPodivm, 2016.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PRUDENTE, Souza. Apelação Cível 0000234-17.2017.4.03.6328/SP. TRF-3, 24 ago. 2020.

RIBEIRO, Márcia. O segurado especial rural e o acesso aos benefícios previdenciários. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 16, p. 288-300, 2018.

RIBEIRO, Maria Cristina. A importância da organização e da regularização dos pequenos produtores rurais. In: Revista Fórum. 28 de setembro de 2020.

SANTOS, Fernanda Garcez dos. A comprovação da qualidade de segurado especial do trabalhador rural: reflexões sobre os desafios e possibilidades de inclusão digital. In: Revista Previdência Total. Ano XX, n. 232, outubro/2018.

SANTOS, Júlio César dos. Prova Testemunhal: Uma Análise a Partir do Processo do Trabalho. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 33, n. 2, p. 238-254, 2017.

SANTOS, Thais Mendes. A importância da prova testemunhal na comprovação da atividade rural. Migalhas, 26 jan. 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-previdenciario/340357/a-importancia-da-prova-testemunhal-na-comprovacao-da-atividade-rural. Acesso em 05 de setembro de 2024.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Processo nº 5013906-07.2015.4.04.9999. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5013906-07.2015.4.04.9999&selOrigem=RS. Acesso em: 05 de setembro de 2024.

WLADIMIR, Rabelo de Faria. Os desafios da prova documental na comprovação da qualidade de segurado especial do trabalhador rural. In: Revista de Direito Previdenciário nº 54. Editora Juruá, 2015.

A advocacia previdenciária e benefícios assistenciais para pessoas com TEA: efetivação da dignidade sob o direito previdenciário humanista

Valéria Rutyna

Resumo

O artigo versa sobre o papel da advocacia previdenciarista na efetivação dos direitos fundamentais e sociais de pessoas com transtorno do espectro autista. Analisa os desafios administrativos e judiciais, bem como questões controversas, como a avaliação biopsicossocial na obtenção do benefício assistencial devido à pessoa com deficiência. Aborda, ainda, como a atuação jurídica especializada contribui para a superação dos obstáculos enfrentados por esse grupo. A metodologia utilizada é a teórico-bibliográfica, explorando a legislação e a doutrina, em especial as obras do Professor Wagner Balera, enfocando a dignidade humana, direitos sociais, solidariedade no sistema da Seguridade Social e no capitalismo humanista. Como resultado, chega-se à conclusão de que ainda que o TEA seja legalmente reconhecido como deficiência, as barreiras burocráticas e de avalição persistem, o que dificulta o acesso aos benefícios essenciais, necessários para a promoção de autonomia. Neste contexto, a advocacia previdenciária é indispensável para a garantia de acesso à justiça social, exigindo técnica e compromisso ético-social. Finaliza indicando que a intervenção advocatícia é caminho para a inclusão e autonomia das pessoas com TEA, assegurando-lhes vida digna e refletindo os princípios humanistas do Direito Previdenciário.

Palavras-chave: advocacia previdenciária, transtorno do espectro autista, benefícios assistenciais, dignidade da pessoa humana, planejamento familiar.

1 Introdução

O transtorno do espectro autista (TEA) é assunto que tem ganhado grande visibilidade, impulsionando discussões acerca da necessidade de políticas públicas eficazes, assim como mecanismos de proteção social que garantam a plena inclusão e desenvolvimento das pessoas no espectro. O autismo foi reconhecido legalmente como deficiência no Brasil pela Lei nº12.746/2012, conhecida como Lei Berenice Piana. Essa condição impõe expressivos desafios aos indivíduos diagnosticados, assim como às suas famílias, as quais frequentemente enfrentam obstáculos no acesso a diagnóstico, terapias, educação inclusiva e, também, à proteção social e previdenciária.

O autismo é uma condição caracterizada por um complexo conjunto de manifestações neuro desenvolvimentais, impondo uma reflexão profunda sobre os mecanismos de amparo e inclusão que a sociedade e o Estado devem oferecer a fim de assegurar a dignidade e o pleno desenvolvimento do indivíduo, garantias estas constitucionais.

A compreensão do TEA e suas implicações multifacetadas é o alicerce para que se dimensione a necessidade da proteção social como instrumento de justiça, humanidade e fraternidade.

Neste contexto, a Seguridade Social, pilar do Estado Democrático de Direito brasileiro, surge como instrumento basilar na garantia dos direitos sociais, amparando os cidadãos em situações de vulnera-

bilidade, como a decorrente de deficiência. A Constituição Federal possui um sistema de proteção ao cidadão que abrange a saúde, previdência e a assistência social, buscando a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar social.

Para as pessoas com autismo, o acesso a benefícios de prestação continuada (BPC) é essencial para assegurar um mínimo de dignidade e suporte financeiro para custear tratamentos e necessidades especiais, garantindo o desenvolvimento.

No entanto, a aplicação dos direitos previstos na legislação, por vezes, esbarra nos obstáculos administrativos e judiciais. A complexidade na comprovação do diagnóstico e suas barreiras no INSS, as dificuldades na avaliação da deficiência e do impacto socioeconômico pelas perícias médica e social, bem como a própria burocracia do sistema são empecilhos significativos ao acesso à proteção previdenciária e assistencial.

Neste cenário se insere a problemática central do estudo: quais são os principais desafios administrativos e judiciais enfrentados pelas pessoas com autismo e suas famílias no acesso à proteção previdenciária e assistencial, e como a atuação da advocacia previdenciária, fundamentada pela técnica jurídica e função humanista do Direito Previdenciário pode contribuir para a superação desses impedimentos.

A relevância da pesquisa justifica-se pela urgente necessidade de se discutir a efetividade da proteção social para um grupo que demanda atenção especializada, multidisciplinar e contínua. Ademais, o crescente número de diagnósticos tem colocado maior atenção a essa parcela da população, ensejando que políticas públicas sejam melhor criadas para a proteção, desenvolvimento e inclusão dessas pessoas.

As obras do Professor Dr. Wagner Balera, em especial Fator CapH: Capitalismo Humanista – A dimensão Econômica dos Direitos Humanos, Comentários à Declaração dos Direitos Humanos e Jurisprudência e Fundamentos da Seguridade Social servem como base para esta análise, especialmente no tocante à defesa intransigente da dignidade da pessoa humana como centro do ordenamento jurídico, à proteção dos direitos fundamentais e sociais e a função humanista do Direito Previdenciário.

A abordagem da problemática proposta tem como objetivos: descrever o panorama dos direitos assistenciais aplicáveis às pessoas com TEA; identificar os principais desafios administrativos e judiciais no acesso a esse benefício; analisar o papel estratégico da advocacia previdenciária na superação de barreiras; e conectar esses pontos com os fundamentos da obra do Professor homenageado, destacando a importância da dignidade, dos direitos sociais e da solidariedade na garantia da proteção social para este público.

Para cumprir tais objetivos, o trabalho está estruturado em seções que abordarão o transtorno do espectro autista e a necessidade da proteção social. Em seguida serão analisadas as políticas públicas e a proteção assistencial existentes, com foco nos desafios de acesso. A seguir será discutida efetivação dos direitos assistenciais das pessoas com autismo sob a perspectiva dos princípios do Dr. Wagner Balera e o papel da advocacia previdenciária. Por fim, serão apresentadas as conclusões e considerações finais sobre o tema.

2 O TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Para ser possível compreender a interface entre as políticas públicas, proteção social e as pessoas com transtorno do espectro autista é essencial, antes, delimitar o que constitui essa condição e o impacto que gera na vida dos indivíduos e suas famílias.

2.1 Definição e características do TEA: uma breve abordagem sobre o que é o autismo, suas diferentes manifestações e o impacto na vida do indivíduo e sua família

O jurista Celso Barroso Leite já escrevia em 1996 sobre a Seguridade Social: "embora consciente de que sem boa teoria é mais difícil haver boa prática, ultimamente me preocupo menos com conceitos e definições do que com obstáculos encontrados quando se procura traduzi-los em medidas concretas[1]" (1996, p.13). Assim, necessárias algumas conceituações, para a boa prática diante dos obstáculos apresentados pelo autismo.

O transtorno do espectro autista é uma condição neurológica complexa que afeta a forma como uma pessoa interage, se comunica, aprende e se comporta. O termo "espectro" é importantíssimo, pois indica que o autismo se manifesta de maneiras muito diversas, com diferentes intensidades e combinações de características. As principais áreas afetadas incluem dificuldades persistentes na comunicação e interação social, bem como padrões restritivos e repetitivos de comportamento, interesses ou atividades.

As manifestações do TEA podem variar significativamente. Algumas pessoas no espectro podem ter habilidades linguísticas bem desenvolvidas enquanto outras podem ser não verbais. De igual modo os padrões de comportamentos repetitivos podem ir desde movimentos estereotipados ou não existir, pode ou não haver a necessidade intensa de rotinas e aversão a mudanças. Demonstra-se, portanto, a razão de se conceituar como "espectro".

O impacto do transtorno na vida do indivíduo e sua família também é multifacetado. Para a pessoa com autismo, a depender do nível de suporte necessário, os desafios podem incluir dificuldades na escola, no trabalho, nos relacionamentos e na participação de atividades sociais. Para as famílias, o diagnóstico e o convívio exigem uma jornada complexa, que inicia na própria busca pelo diagnóstico, acesso às terapias e intervenções necessárias, adaptação familiar e escolar e o enfrentamento do estigma social.

Essa jornada exige recursos financeiros, emocionais e de tempo, impactando significativamente a dinâmica familiar e, em muitos casos, a capacidade de trabalho dos cuidadores, geralmente as mães.

Desta maneira, o diagnóstico não atinge somente a pessoa com TEA, mas toda sua família. A dinâmica familiar passa por enormes transformações e nem todos têm os recursos financeiros necessários para arcar com todas as mudanças e necessidades. A Doutora Temple Grandim[2] (2015) alerta sobre os impactos do diagnóstico no dia a dia familiar, escrevendo que a dor e confusão vivenciadas por aqueles com autismo afetam não apenas as próprias vidas, mas também daqueles que os rodeiam. Famílias com crianças autistas frequentemente enfrentam grandes desafios, pois as necessidades da criança com autismo podem dominar a dinâmica familiar, tornando atividades cotidianas, como ir ao shopping ou participar de eventos sociais, extremamente difíceis. Isso pode ser particularmente desafiador para os pais, que já tem uma demanda significativa cuidando de uma criança, ainda mais quando esta tem necessidades especiais devido às características do autismo.

Ademais, conforme a neurocientista e psicóloga Mayra Gaiato (2018, p.59) destaca "estudos mostram que o índice de depressão e estresse em pais de crianças com autismo é maior do que em crianças típicas e é maior do que em pais de crianças com, por exemplo, outras síndromes, como a síndrome de Down[3]". Esse é outro ponto a ser observado mais adiante, quando tratarmos de políticas públicas e acesso aos benefícios assistenciais.

1 BALERA, Wagner; LEITE, Celso Barroso (org.). Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: Ltr, 1996.

2 GRANDIN, Temple; PANEK, Richard. O cérebro do autista: pensando através do espectro. Rio de Janeiro: Record, 2015. eBook

3 GAIATO, Mayra. SOS Autismo: guia completo para entender o transtorno do espectro autista. São Paulo: Nversos, 2018.

2.2 As peculiaridades no diagnóstico do TEA

Por ter tamanha variedade de manifestações, bem como ser impossível fazer o diagnóstico por meio de exames de imagem, mapeamento genético ou exames laboratoriais, obter o diagnóstico pode ser desafiador e, por vezes, tardio.

Para se obter o diagnóstico é necessário um corpo clínico multidisciplinar, incluindo neurologistas, psicólogos, pedagogos, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais, entre outros. Esses profissionais farão uma avaliação detalhada, por meio de análise individual e funcional da pessoa. Esa análise precisa ser realizada em diferentes contextos, daí a dificuldade nas perícias administrativas e judiciais, as quais são realizadas em alguns minutos.

Existem alguns testes validados no Brasil que podem auxiliar na identificação de comportamentos ou sintomas (Gaiato, 2018[4]), no entanto, apenas esses testes não são suficientes.

Os testes devem ser utilizados juntamente com a observação comportamental feito por médico especialista, normalmente psiquiatras ou neurologistas, corroboradas com as informações de professores e demais profissionais envolvidos com a pessoa. Deve-se observar como aquela pessoa interage com a família, se compartilha objetos, se for criança, se brinca de forma funcional com brinquedos. O médico, ainda, pode solicitar exames para descartar outras causas orgânicas e síndromes relacionadas.

Demonstra-se, pois, que não é possível dar o diagnóstico de autismo em uma única consulta, com minutos de duração. Diante dessa complexidade para o diagnóstico advém os obstáculos nas avaliações para benefícios assistenciais, eventualmente com atestados conflitantes entre os serviços públicos.

A análise da deficiência para a aposentadoria, por exemplo, é diferente da avaliação desta para concessão de BPC. Ainda, os laudos e documentos médicos aceitos pelo INSS podem não ser validados para outros serviços públicos, escancarando a burocracia na comprovação da deficiência.

2.3 A importância da intervenção precoce e do acesso a terapias e suporte para o desenvolvimento e autonomia da pessoa com autismo

Os estudos científicos demonstram, consistentemente, que a intervenção precoce é fundamental para o desenvolvimento de pessoas com TEA. Intervenções baseadas em evidências científicas iniciadas nos primeiros anos de vida podem melhorar expressivamente as habilidades de comunicação, sociais e de adaptação, promovendo maior autonomia e qualidade de vida, como afirmado pela Doutora Temple Grandim (2015, p.55), autista, "quanto mais jovem o indivíduo, mais cedo se pode intervir. Quanto mais cedo for a intervenção, maior o efeito potencial na trajetória de vida de uma pessoa autista[5]".

O acesso às terapias multidisciplinares, como a análise do comportamento aplicada (ABA), fonoaudiologia, terapia ocupacional, entre outras, o acompanhamento médico especializado e suporte educacional inclusivo são essenciais para que a pessoa com autismo possa desenvolver seu potencial máximo. Contudo, a disponibilidade e o alto culto desses serviços representam um grande desafio para a maioria das famílias brasileiras.

A rede pública de saúde e educação muitas vezes não possuem estrutura ou profissionais capacitados em número suficiente. E os serviços privados, são, em geral, inacessíveis para famílias de baixa e média renda. Assim, a possibilidade de acesso a esses serviços depende diretamente da implementação eficaz de políticas públicas e do suporte financeiro que a proteção social pode oferecer.

4 idem

5 GRANDIN, Temple; PANEK, Richard. O cérebro do autista: pensando através do espectro. Rio de Janeiro: Record, 2015. eBook

2.4 Os desafios socioeconômicos enfrentados pelas famílias de pessoas com TEA

As famílias com um diagnóstico de TEA enfrentam obstáculos que ultrapassam as esferas clínicas e de educação, resultando em um impacto socioeconômico expressivo. Os altos custos com terapias, consultas médicas, medicamentos e materiais são quase proibitivos para a grande maioria. Ademais, é preciso computar os custos indiretos, como a necessidade de cuidadores em tempo integral, que limitam a capacidade de trabalho dos pais ou responsáveis, reduzindo drasticamente a renda familiar.

Esse cenário pode levar ao endividamento, exclusão social e sobrecarga física e emocional dos cuidadores, afetando a saúde e bem-estar. Assim, o benefício assistencial aparece como um suporte para a garantia da dignidade da família e de que a pessoa com autismo terá acesso aos recursos necessários para o seu desenvolvimento.

Ao fornecer uma renda mensal a essas famílias, o benefício assistencial ajuda a mitigar as desigualdades sociais e dificuldades financeiras decorrentes do TEA.

Ainda, o BPC pode auxiliar a autonomia de pessoas com autismo na fase adulta, ao permitir que tenham acesso a serviços e recursos necessários para a inclusão social. Aliviando a pressão financeira sobre as famílias com TEA, o benefício assistencial auxilia na redução da sobrecarga dos cuidadores, levando a melhora na qualidade de vida e permitindo que se possa concentrar no apoio necessário da pessoa no espectro. Isso, inclusive, pode vir a diminuir os benefícios por incapacidade gerados pelo estresse e sobrecarga de cuidadores.

Dessa forma, o BPC é fundamental para a garantia dos direitos das pessoas com TEA, permitindo promover sua inclusão social e econômica, com base no princípio da solidariedade e na necessidade de amparo estatal e da sociedade para diminuir as desigualdades e dificuldades impostas por essa condição.

2.5 O autismo como deficiência para fins legais e de políticas públicas no Brasil – Lei Berenice Piana

A promulgação da Lei nº 12.746, de 27 de dezembro de 2012[6], conhecida como Lei Berenice Piana, foi um marco fundamental para a garantia dos direitos das pessoas com TEA. Esta lei estabeleceu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e reconheceu a pessoa com TEA como pessoa com deficiência para todos os efeitos legais.

A definição de pessoa com deficiência legalmente é importante pois coloca as pessoas com autismo no rol de beneficiários das políticas públicas e dos direitos assegurados às pessoas com deficiência no Brasil. Isso inclui o acesso a direitos nas áreas de saúde, educação, assistência social e a proteção contra a discriminação.

Antes desta lei, sem o reconhecimento formal como pessoa com deficiência, havia uma enorme dificuldade em acessar os benefícios e serviços, deixando muitas famílias desamparadas.

A Lei Berenice Piana, portanto, reconheceu uma realidade e abriu caminhos legais para a busca pela efetivação dos direitos, alinhando-se com a necessidade de proteção dos direitos fundamentais e sociais.

6 Lei nº12.746, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o §3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

3 O DIREITO PREVIDENCIÁRIO HUMANISTA E OS FUNDAMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

De acordo com as obras do Professor Wagner Balera, a função do ordenamento jurídico é promover a dignidade da pessoa, garantindo seus direitos fundamentais de saúde e bem-estar, promovendo o desenvolvimento do ser humano, o que lhe permite usufruir dos direitos sociais. A Seguridade Social traduz a ideia de um futuro tranquilo, que a sociedade deve garantir aos seus membros (Leite, 1996[7]).

Este cenário somente é possível quando toda a sociedade e poder público trabalham em prol do bem-estar e fraternidade, oferecendo oportunidades iguais de pleno desenvolvimento. É neste contexto que o benefício assistencial, financiado por toda a sociedade, se mostra como instrumento facilitador de desenvolvimento para as pessoas com transtorno do espectro autista.

3.1 A dignidade da pessoa humana como pilar do ordenamento jurídico e da Seguridade Social.

A compreensão da dignidade da pessoa humana como valor supremo e princípio fundamental do ordenamento jurídico é fundamental para a construção de uma sociedade justa e solidária. Já no Preâmbulo da Carta Magna expressa a essencialidade dos direitos sociais, a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento como valores supremos de uma sociedade fraterna, que está fundada na harmonia social. O preâmbulo das constituições trata-se de seu conteúdo ideológico, indicando os pensamentos que guiaram a sua criação, fazendo parte inseparável da interpretação sistemática dos textos. É a partir do preâmbulo que se deve ter a verdadeira interpretação das cláusulas constitucionais[8] (Maluf, 2010).

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização e afirmação de direitos no Brasil, coloca a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, conforme expresso no artigo 1º, inciso lll. Esse apontamento não é meramente retórico, conferindo à dignidade o status de princípio axiológico-normativo máximo, que serve de vetor interpretativo e baliza a validade de todas as normas e atos jurídicos.

Como aponta a doutrina constitucionalista, a dignidade da pessoa humana transcende a condição de um simples direito ou garantia, configurando-se em valor-fonte de todo o sistema jurídico, a partir do qual emanam os demais direitos fundamentais[9] (Silva, 2006).

Decorre da dignidade a imposição ao Estado e à sociedade o dever de assegurar as condições mínimas de existência digna a todos os indivíduos, protegendo a integridade física e moral, sua autonomia, seu desenvolvimento pessoal e sua participação social. É a partir desse fundamento que se irradiam os direitos sociais, como saúde, educação, trabalho, moradia, segurança, lazer, previdência social e assistência aos desamparados, todos essenciais para concretização de uma vida com dignidade.

As obras do Professor Wagner Balera enfatizam a relevância da dignidade da pessoa humana, destacando que o Direito, em sua essência, deve ser servir ao ser humano[10] (2020). Para o Professor, a dignidade não é um conceito abstrato, mas uma realidade a ser protegida e promovida por meio das normas jurídicas.

---

7 BALERA, Wagner; LEITE, Celso Barroso (org.). Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: Ltr, 1996.

8 MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2010.

9 BALERA, Wagner; LEITE, Celso Barroso (org.). Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: Ltr, 1996.

10 BALERA, Wagner; SAYEG, Ricardo. Fator CapH: capitalismo humanista a dimensão econômica dos direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 2020. eBook.

No Direito Previdenciário essa visão ganha contornos específicos. A função humanista do Direito Previdenciário significa que a Seguridade Social não pode ser concebida apenas como um conjunto de regras técnicas ou um mero mecanismo de compensação de riscos sociais. Ao contrário, a Seguridade Social é um conjunto de garantias da existência digna, que visa assegurar a subsistência e bem-estar dos indivíduos e suas famílias, especialmente em momentos de vulnerabilidade social.

A dimensão ético-antropológica que Wagner Balera atribui ao Direito Previdenciário determina um olhar integral sobre o indivíduo, além das suas necessidades econômicas. Reconhece a pessoa em sua totalidade, com suas capacidades, fragilidades e necessidade de pertencimento e participação social. Assim, o Direito Previdenciário assume um papel importante na defesa dos direitos fundamentais sociais, operando como um motor da justiça social e inclusão.

O princípio da dignidade da pessoa humana se manifesta de forma mais nítida na proteção jurídica e social das pessoas mais vulneráveis, aquelas que, por suas condições específicas, estão mais expostas a riscos sociais e à exclusão. A Seguridade Social, em sua tríplice vertente – Saúde, Previdência Social e Assistência Social – atua como o principal mecanismo estatal para concretizar essa proteção, fundamentada no Artigo 194 da Constituição Federal.

No âmbito da Saúde, o acesso universal e igualitário a serviços e tratamentos, garantido pelo Sistema Único de Saúde, é uma demonstração direta da salvaguarda da vida e dignidade. Já a Previdência Social protege o cidadão em face de eventos como doença, invalidez, velhice e morte, buscando manter a dignidade do trabalhador e seus dependentes.

No entanto, é na Assistência Social que a conexão com a dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade, como as pessoas com TEA e suas famílias, se torna ainda mais evidente. O BPC, um dos pilares da assistência social, é a materialização da responsabilidade do Estado em promover o mínimo existencial àqueles que, por deficiência ou idade avançada, não possuem meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família.

Como já verificado, as famílias de pessoas com TEA enfrentam diversos desafios socioeconômicos, com custos diretos e indiretos que comprometem drasticamente a renda familiar e a qualidade de vida. Neste contexto, o BPC não é uma benesse governamental, mas sim a efetivação de um direito fundamental derivado diretamente do princípio da dignidade humana[11]. Ao possibilitar uma renda mensal a pessoas com TEA em situação de vulnerabilidade social e econômica, o BPC garante o acesso a necessidades básicas, terapias e demais recursos que de outra forma seriam inatingíveis.

Aliviar a carga financeira sobre os cuidadores por meio do benefício assistencial contribui para a melhoria da qualidade de vida, e, por consequência, impacta positivamente no cuidado e suporte oferecidos à pessoa com autismo.

A solidariedade, outro princípio basilar da Seguridade Social e amplamente defendido por Balera, encontra no BPC uma de suas mais expressivas manifestações, ao promover a redistribuição de recursos em prol dos que mais precisam, reforçando a fraternidade.

Em resumo, a dignidade da pessoa humana não é apenas um preceito ético, mas sim um imperativo jurídico que orienta a totalidade do ordenamento jurídico. Na Seguridade Social, em especial no BPC para pessoas com TEA, esse princípio se traduz em políticas concretas que visam mitigar desigualdades, proteger os vulneráveis e garantir a todos os cidadãos o direito inalienável a uma vida digna. A visão humanista do Direito Previdenciário reforça a compreensão de que as normas jurídicas devem sempre convergir para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento integral do ser humano.

11 BALERA, Wagner. Seguridade Social como política de inclusão. Revista Boniures, [s. l], v. 376, n. 34, p. 14-16, abr. 2022.

3.2 O princípio da solidariedade e a consolidação na Seguridade Social

A construção de uma sociedade justa e solidária, conforme os dizeres da Constituição Federal de 1988, encontra uma das suas colunas mais robustas na garantia dos direitos fundamentais sociais e na aplicação do princípio da solidariedade na Seguridade Social.

A Carta Magna representa um marco na afirmação dos direitos sociais no Brasil, elevando-os ao patamar de direitos fundamentais. O artigo 6º do texto constitucional estabelece um rol exemplificativo desses direitos, que engloba a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados.

A inclusão desses direitos no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais não é aleatória, ela reflete a concepção de que a dignidade da pessoa humana só pode ser plenamente realizada se os indivíduos tiverem garantidas as condições mínimas para uma existência digna. Enquanto os direitos de primeira dimensão, como a liberdade, exigem uma atuação passiva do Estado, os direitos sociais, considerados de segunda dimensão, exigem a atuação positiva do Estado. Ou seja, a formulação e implantação de políticas públicas que assegurem sua concretização. São, destarte, direitos que impõem um dever de fazer ao poder público.

O princípio da solidariedade é intrínseco ao funcionamento da Previdência e Seguridade Social como um todo. Traduz a ideia de que os riscos sociais, como doença, velhice, morte, desemprego, que afetam individualmente os membros da sociedade devem ser arcados coletivamente. Em vez de cada indivíduo ser responsável exclusivo por sua própria segurança diante dessas intempéries, a solidariedade implica em um pacto social em que a comunidade se une para prover a proteção mútua.

A solidariedade se manifesta por meio do financiamento coletivo e da ausência de uma estrita equivalência contributiva. As contribuições dos trabalhadores, empregadores, da sociedade, formam um fundo comum que financia os benefícios de todos os segurados e dependentes. Isso significa que aqueles que estão na ativa e saudáveis contribuem para o sustento dos aposentados e dos doentes, configurando uma transferência intergeracional de recursos.

A visão do professor Wagner Balera, entretanto, entende a solidariedade em uma dimensão mais profunda. Para ele, a solidariedade não se restringe a um arranjo financeiro ou uma técnica atuarial, mas se traduz na expressão da condição humana e da interdependência social. A dimensão ético-antropológica da solidariedade reflete o reconhecimento de que o ser humano é um ser social, cuja dignidade e bem-estar estão intrinsicamente ligados ao bem-estar da coletividade. Não se trata apenas de ajudar o próximo por caridade, mas de um dever cívico e moral que emana da própria natureza humana e da organização social. A Seguridade Social, portanto, não é um sistema de mera troca de favores ou de poupança individual, mas uma manifestação concreta de uma sociedade que se reconhece como corresponsável pelo destino dos seus membros.

Essa compreensão da solidariedade rejeita o individualismo extremado e resgata a ideia de comunidade, na qual o bem-estar de um é o bem-estar de todos. Por isso, o Direito Previdenciário, dotado dessa solidariedade, assume uma função humanista, cujo objetivo primordial é proteger a pessoa humana em sua integralidade, garantindo os meios necessários para viver com dignidade, mesmo diante das intempéries da vida.

3.3 A deficiência no contexto da proteção social: aspectos jurídicos e conceitos

A compreensão da deficiência tem passado por grandes transformações ao logo do tempo, refletindo mudanças na forma como a sociedade e o Direito percebem e interagem com as pessoas com deficiência. No Brasil, essa evolução conceitual culminou em um arcabouço jurídico robusto, que busca

alinhar a legislação nacional aos padrões internacionais de Direitos Humanos, com ênfase na inclusão e participação plena.

A trajetória conceitual de deficiência no direito brasileiro pode ser dividida em fases que refletem os diferentes modelos de compreensão, culminando na adoção do modelo biopsicossocial.

Historicamente, a deficiência foi predominantemente abordada pelo modelo médico. Sob essa perspectiva, a deficiência é vista como um problema individual, inerente à pessoa e decorrente de uma anomalia, doença ou lesão, que necessita de tratamento, cura ou reabilitação. A ênfase é dada sobre o impedimento físico, sensorial ou mental da pessoa e as soluções propostas são de caráter médico. A legislação nesse período tendia a tratar as pessoas com deficiência como objeto de caridade, com forte foco na incapacidade para o trabalho ou atividades do dia a dia.

A partir da segunda metade do século XX, com o avanço dos movimentos sociais por Direitos Humanos, surgiu o modelo social da deficiência. Sob essa perspectiva o foco é deslocado do indivíduo para a sociedade e seus ambientes. A deficiência deixa de ser uma característica intrínseca da pessoa, passando a ser percebida como o resultado da interação entre os impedimentos funcionais do indivíduo e as barreiras atitudinais, ambientais e comunicacionais impostas pela sociedade. O problema, portanto, não é a pessoa com deficiência, mas a sociedade que não se adapta para incluir a diversidade humana. A solução é a remoção dessas barreiras e a garantia de acessibilidade e participação plena.

A legislação, então, passa a incorporar esses elementos, buscando promover a igualdade de oportunidades e combater a discriminação, como se observa em leis que versam sobre acessibilidade arquitetônica e no transporte.

O modelo biopsicossocial da deficiência surge como um conjunto dos modelos anteriores, buscando superar suas limitações ao reconhecer a complexidade multifacetada da condição da pessoa com deficiência. Parte do pressuposto de que a deficiência é um fenômeno complexo, que resulta da interação entre as características de saúde do indivíduo, como funções e estruturas do corpo, biológicas e psicológicas, e os fatores contextuais, como ambientais e pessoais. Por um lado, não se nega a existência do impedimento individual, enquanto por outro lado, enfatiza que é a interação desfavorável com o ambiente que gera a desvantagem e a restrição de participação.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) foi internacionalizada no Brasil com status de emenda constitucional (Decreto nº 6.949/2009), sendo um marco fundamental na adoção expressa do modelo biopsicossocial. Esse modelo foi consolidado e detalhado, posteriormente, pela Lei nº13.146/2015, o chamado Estatuto da Pessoa com Deficiência.

O artigo 2º desta Lei define a pessoa com deficiência aquela que "tem impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, com interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas[12]". Essa definição está em consonância com a Convenção da ONU e evidencia a necessidade de considerar tanto as limitações intrínsecas ao indivíduo quanto as barreiras do ambiente para caracterizar a deficiência e, consequentemente, determinar a proteção social a ser dispensada.

A adoção do modelo biopsicossocial no direito brasileiro implica em diversas consequências e provocações. Essa perspectiva exige que as políticas públicas sejam focadas tanto na reabilitação individual como na remoção de barreiras e promoção de acessibilidade universal em todas as suas dimensões: arquitetônica, comunicacional, atitudinal e tecnológica. O foco passa a ser a garantia de autonomia e da participação social da pessoa com deficiência.

12 Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

O principal desafio está na implantação efetiva dessa mudança de paradigma. A avaliação biopsicossocial para fins de concessão de direitos e benefícios, por exemplo, ainda enfrenta obstáculos como a carência de equipes multiprofissionais adequadamente capacitadas e a dificuldade em padronizar critérios de avaliação que considerem a interação entre o impedimento e as barreiras. Muitas práticas ainda estão arraigadas no modelo médico, resultando em exclusões indevidas ou falta de suporte necessário.

A inclusão do TEA no rol das deficiências para fins legais representa um avanço significativo na proteção dos direitos desses indivíduos. Foi resultado de intensa mobilização social e jurídica. Antes da Lei nº 12.746/2012, havia uma lacuna na legislação brasileira quanto ao reconhecimento expresso do transtorno do espectro autista como deficiência. E isso gerava incertezas e dificuldades práticas das pessoas com TEA em acessar direitos já reconhecidos às pessoas com outras deficiências.

A Lei Berenice Piana forçou uma mudança de perspectiva na sociedade e órgãos públicos, que passaram a reconhecer formalmente as necessidades específicas dessa parcela da população e a desenvolver políticas públicas mais adequadas, ao menos na teoria.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência, promulgado em 2015, veio para consolidar e aprofundar os direitos das pessoas com deficiência no Brasil, reafirmando o modelo biopsicossocial e ampliando o leque de garantias. Embora a Lei Berenice Piana já tivesse equiparado o TEA à deficiência, o Estatuto reforçou essa inclusão e detalhou as formas de proteção legal.

Contudo, apesar dos avanços legislativos, a concretização desses direitos ainda enfrenta desafios significativos. A subjetividade na avaliação do TEA, que se manifesta em um espectro amplo de funcionalidades, pode gerar discrepâncias na concessão de benefícios como o BPC. A exigência de laudos e relatórios que comprovem o impedimento de longo prazo e a interação com barreiras sociais é indispensável, mas a sua interpretação por equipes de avaliação nem sempre é uniforme, exigindo um aprimoramento contínuo dos protocolos. Ainda, apesar da legislação, o preconceito e a falta de conhecimento sobre o autismo ainda geram barreiras atitudinais, que se manifestam na escola, no trabalho e na sociedade em geral, dificultando a inclusão plena.

4 Benefícios assistenciais e o TEA: desafios de acesso

No sistema de proteção social brasileiro, o BPC desempenha papel fundamental ao atuar como rede de segurança para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, sem capacidade de prover seu sustento e que não se enquadram nas regras do sistema previdenciário contributivo. O benefício materializa o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito à assistência social, assegurando condições mínimas de sobrevivência e contribuindo para a redução da pobreza e da exclusão social.

O artigo 20 da LOAS estabelece os requisitos para a concessão do BPC: idade de 65 anos ou mais ou a deficiência de longo prazo e a situação de miserabilidade. O termo miserabilidade pode levar a conclusões discrepantes da realidade, uma vez que considera exclusivamente a renda familiar[13]. Portanto, entende-se que o termo correto a ser utilizado na verificação do benefício assistencial seja a vulnerabilidade. Não raro a família possui renda superior ao determinado legalmente, mas possui gastos exorbitantes em terapias para as pessoas com TEA. Sendo assim, deve-se sopesar os gastos no total, sem a limitação imposta pelo INSS, para a verificação da vulnerabilidade familiar.

Ademais, a mesma Lei conceitua a deficiência como a Convenção da ONU. A avaliação da deficiência não se restringe, portanto, ao diagnóstico médico. A apreciação deve considerar a interação do impedi-

13 Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

mento com as barreiras sociais, ambientais e atitudinais que dificultam a participação do indivíduo na sociedade. Isso significa que duas pessoas com o mesmo diagnóstico médico podem ter avaliações de deficiência distintas para fins de BPC, a depender do impacto que o impedimento gera em sua participação social.

5 A ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA COMO PROMOTORA DE ACESSO À JUSTIÇA SOCIAL

A Seguridade Social, como já frisado, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito e a materialização dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, visa garantir a proteção aos cidadãos em face dos riscos sociais. Contudo, a complexidade da legislação previdenciária e a burocrática dinâmica dos processos administrativos frequentemente barram o pleno exercício desses direitos. Isso resulta em negativas e indeferimentos que impedem a concretização desses direitos e prolongam as situações de vulnerabilidade.

Nesse cenário, a advocacia previdenciária aparece como um ator essencial e indispensável. Longe de ser mera formalidade, a atuação profissional constitui um elemento decisivo para que os indivíduos superem os obstáculos administrativos e alcancem seus direitos, transformando promessas legais em garantias concretas. É na interconexão entre a norma e realidade social que o advogado previdenciarista preenche lacunas e assegura o acesso à justiça social. A atuação do advogado extrapola o mero requerimento administrativo, ela se manifesta em um compromisso com a proteção dos direitos fundamentais sociais, traduzindo as necessidades individuais da pessoa com TEA para a linguagem do direito e assegurando que o sistema previdenciário cumpra sua função social.

A contribuição da advocacia é central para transformar o direito abstrato em uma realidade que habilita o acesso a tratamentos e vivências que, em última instância, promovem a dignidade da pessoa humana. O impacto social dessa atuação é tangível na medida em que permite a indivíduos, antes marginalizados, acessar ferramentas para uma vida mais integrada e plena.

O benefício de prestação continuada, destinado a pessoas com deficiência e idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, assume uma dimensão ampliada no que concerne à pessoa com TEA. Sua natureza é, fundamentalmente, assegurar o mínimo existencial, mas seu efeito supera a esfera econômica, operando como um verdadeiro propulsor de inclusão social e participação cívica.

A capacidade do advogado previdenciarista de navegar por esse complexo terreno jurídico reside nas habilidades técnicas essenciais, sendo necessária a expertise na interpretação da legislação previdenciária, bem como o contínuo estudo, vez que a sucessiva evolução das leis, decretos, portarias e instruções normativas assim exigem. Ademais, é necessário ser capaz de solicitar as provas necessárias, sendo a instrução parte sensível dos requerimentos, uma vez que indispensável a cooperação do corpo médico que trabalha com as pessoas com TEA, em diálogo com o advogado. Por fim, a habilidade de argumentar de forma eficaz, valendo-se da legislação em sentido estrito, mas também demonstrando as divergências que por vezes passam despercebidas.

5.1 Estratégias de atuação administrativa

Para indivíduos com deficiência, como aqueles que vivem com transtorno do espectro autista, o acesso a esse benefício é fundamental para garantir um mínimo existencial e promover a inclusão. Contudo, a obtenção do BPC, especialmente diante da complexidade inerente ao TEA, muitas vezes demanda uma atuação qualificada da advocacia.

Não obstante o INSS adote as diretrizes de avaliação biopsicossocial, que verifica as barreiras atitudinais, de participação e as limitações funcionais corporais, tal metodologia avaliativa permanece caracterizada por significativa subjetividade, podendo resultar em conclusões divergentes ou contraditórias conforme a interpretação e aplicação do avaliador responsável pelo procedimento pericial.

Por não ser adotado um modelo padrão de avaliação da deficiência, é possível o reconhecimento da condição de deficiência para determinados serviços governamentais e sua negativa para outros, gerando insegurança jurídica às pessoas com TEA e comprometendo a efetividade dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente a esse segmento populacional.

Dessa forma, a instrução documental elaborada por equipe multidisciplinar que acompanha o requerente, conjugada com avaliação biopsicossocial que evidencie que, ainda que as limitações funcionais corporais possam ser classificadas como leves, tratando-se de transtorno do neurodesenvolvimento, as barreiras sociais e ambientais enfrentadas apresentam-se múltiplas e severas. Cumpre destacar, adicionalmente, o estigma social inerente ao diagnóstico, o qual constitui barreira adicional significativa que amplifica os obstáculos à participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições.

A atuação do advogado previdenciarista no processo administrativo inicia muito antes do requerimento nos sistemas da autarquia, mas na criteriosa seleção das provas médicas que farão parte da instrução processual. No curso do processo administrativo o profissional auxilia na produção das provas perante o INSS, podendo participar da avaliação médica e social, tendo em vista a garantia das prerrogativas profissionais asseguradas no Estatuto da Advocacia. Essa participação, contudo, é bastante questionada pelos servidores públicos, que, por vezes, não permitem a entrada do advogado nesses procedimentos.

Sendo requisito para a concessão do benefício assistencial a demonstração da vulnerabilidade, a comprovação dos gastos com a pessoa com TEA é tão importante quanto o reconhecimento da deficiência, ainda que as barreiras de função do corpo sejam leves. A análise administrativa, não obstante esteja restrita ao texto legal, sem margens para interpretação, deve considerar a renda, mas também os custos familiares.

5.2 Atuação estratégica judicial

A via administrativa é a primeira etapa para a obtenção do BPC. No entanto, diante dos contantes indeferimentos e demora injustificada, a busca pelo reconhecimento judicial torna-se imperativa. O processo judicial para a concessão do BPC segue ritos específicos, exigindo uma preparação rigorosa da petição inicial, da instrução e da argumentação jurídica.

A amplitude das manifestações do transtorno do espectro autista demanda uma avaliação médica especializada que indique minuciosamente as seletividades sensoriais, as estereotipias comportamentais, as barreiras comunicacionais e todas as particularidades inerentes ao quadro individual apresentado. Se possível, o parecer médico deve ser complementado por pareceres técnicos de fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais, psicólogos, pedagogos e demais profissionais envolvidos nas terapias, detalhando as limitações funcionais relacionadas à comunicação, interação social, autonomia, processos de aprendizagem e padrões comportamentais. É preciso deixar explícito de forma objetiva o impacto restritivo do TEA na participação efetiva em diversos contextos, como o educacional, social e nas atividades diárias.

A documentação probatória constitui elemento essencial para demonstrar o enfrentamento de barreiras sociais e ambientais, particularmente em situações nas quais a perícia médica judicial revela-se insuficiente para a comprovação inequívoca do impedimento de longo prazo que configura a deficiência.

A instrução documental, contribui, ainda, para a eventual dispensa da perícia biopsicossocial, ensejando maior celeridade aos procedimentos processuais. O Tema 376 da Turma Nacional de Uniformização, inclusive, discute a possibilidade de dispensa da avaliação biopsicossocial em casos de TEA[14].

O tema foi afetado em razão das divergências em julgados da Turma Recursal do Acre e da Turma Recursal do Paraná. Enquanto na primeira Turma entendeu-se que o diagnóstico, por si só, já comprova a deficiência, nos termos da Lei Berenice Piana, a Turma Recursal do Paraná seguiu o laudo pericial que, embora tenha atestado o diagnóstico de autismo, entendeu não haver impedimento de longo prazo. Demonstra-se pelos julgados o imenso abismo que existe na verificação do enfrentamento das barreiras, independente do grau de suporte necessário à pessoa com autismo.

Cumpre destacar, entretanto, que a dispensa não afasta a análise do critério econômico estabelecido em lei, limitando-se à comprovação do enfrentamento de barreiras que impedem a participação social e laboral em condições de igualdade com pessoas neurotípicas.

Evidencia-se, assim, a relevância da advocacia previdenciária, que deve possuir conhecimento técnico atualizado e expertise na comprovação do enfrentamento de barreiras pelo requerente. Somente com a atuação jurídica qualificada e especializada torna-se viável contestar laudos periciais lacunosos ou superficiais, fundamentando a impugnação em documentação técnica elaborada pela equipe multidisciplinar que acompanha o periciando. Embora o operador do Direito não possua conhecimentos médicos aprofundados, deve demonstrar competência técnica para questionar quesitos inadequados ou insuficientes, assegurando o cumprimento do disposto no artigo 473, inciso IV, do Código de Processo Civil[15], mas, sobretudo, garantindo que a realidade fática individual seja adequadamente demonstrada nos autos.

Ademais, como apontado anteriormente, os custos com as terapias e gastos indiretos, como a necessidade de um cuidador, muitas vezes compromete o sustento da família. Não raro um dos genitores necessita sacrificar sua vida laboral para dedicar-se aos cuidados da pessoa com TEA. Mesmo que a pessoa com TEA seja grau de suporte um, ainda assim exige cuidados e terapias para o seu desenvolvimento. O comprometimento da renda familiar deve ser analisado na verificação da situação de vulnerabilidade.

Embora seja pacífico na jurisprudência a possibilidade de flexibilização do critério econômico de ¼ do salário-mínimo para 1/2 salário-mínimo per capita, esse valor ainda pode ser muito distante da realidade de muitas famílias, que podem tem renda superior a esse limite jurisprudencial, por outro lado, comprometem a maior parcela dos rendimentos nos cuidados da pessoa no espectro.

A demonstração desse empenho financeiro deve ser, igualmente, comprovada pelo profissional de Direito, revelando a real situação econômica da família, efetivando os preceitos constitucionais de vida digna, garantia à saúde, proteção à criança e ao adolescente, bem como a busca da diminuição de desigualdades.

O benefício assistencial não é benesse do Estado. É um direito da pessoa ao mínimo existencial, que deve ser suportado por toda a sociedade fraterna, a fim de se concretizar a existência digna.

Em síntese, a importância de uma abordagem multidisciplinar no apoio às pessoas com TEA e suas famílias é inegável. A advocacia, ao trabalhar em conjunto com profissionais de saúde, educação e assistência social, pode oferecer um suporte jurídico abrangente que assegura o acesso a benefícios como o assistencial, auxiliando a construir um futuro mais seguro e com maior autonomia para indivíduos com TEA, promovendo sua plena inclusão social.

14 Tema 376, Turma Nacional de Uniformização. Saber se o diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista dispensa avaliação biopsicossocial para caracterizar a condição de Pessoa com Deficiência, na análise do direito ao benefício de prestação continuada.

15 Art.473. O laudo pericial deverá conter:
(...)
IV – a resposta conclusiva a todos os quesitos apresentados pelo juiz, pelas partes e pelo órgão do Ministério Público.

6 O BPC COMO CAMINHO PARA A AUTONOMIA DA PESSOA COM TEA

As políticas públicas direcionadas às pessoas com transtorno do espectro autista têm, preponderantemente, concentrado esforços na fase da infância, assegurando, por exemplo, o acesso à educação regular e a elaboração de planos educacionais individualizados. Contudo, percebe-se uma lacuna considerável na abordagem da integração do adulto com TEA. Ainda que a legislação preveja a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, a discussão sobre barreiras específicas enfrentadas por indivíduos com TEA permanece desvalorizada, com enfoque que, por vezes, prioriza adaptações arquitetônicas em detrimento das complexidades inerentes ao espectro.

Neste cenário, o BPC assegurado às pessoas com transtorno do espectro autista adquire expressiva importância para o pleno desenvolvimento do indivíduo e a efetivação de seus direitos fundamentais, notadamente o direito a um trabalho digno. A advocacia previdenciária, ao promover o acesso a esse benefício, cumpre sua função como instrumento de cidadania, alinhando-se à visão do Professor Wagner Balera sobre a proteção dos direitos fundamentais sociais como pilar do ordenamento jurídico.

Intervenções precoces na infância demonstram resultados mais promissores, impulsionando o desenvolvimento de habilidades sociais e de comunicação essenciais para a futura inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, a garantia do BPC possibilita ao responsável pela criança direcionar esforços e recursos para as terapias necessárias ao desenvolvimento, sem que o sustento familiar seja desestabilizado. Viabilizar esse acesso traduz-se em um apoio concreto à família, que permite a canalização de investimentos no potencial do indivíduo, impactando positivamente sua trajetória de vida.

A articulação de acesso a terapias especializadas, a inclusão educacional e a implementação de planos educacionais individualizados são essenciais para aprimorar as habilidades sociais e de comunicação. Este desenvolvimento progressivo amplia significativamente as perspectivas de ingresso e permanência no mercado de trabalho, solidificando o caminho para a autonomia e a participação plena.

O BPC também opera como um mitigador das pressões sobre os cuidadores, oferecendo um alívio financeiro que pode, em alguma medida, prevenir a necessidade de concessão de outros benefícios previdenciários, frequentemente associados a condições de estresse e esgotamento. Essa estabilidade permite, em muitos casos, que o próprio cuidador consiga dedicar-se a atividades laborais, reforçando a concepção de solidariedade social que permeia o Direito Previdenciário e sua dimensão humanista.

Assim, o benefício assistencial assume uma importância particular para famílias com indivíduos no espectro autista, seja na fase da infância – aproveitando o período de maior neuroplasticidade para intervenções – ou na vida adulta, quando se torna uma pilastra para a manutenção da dignidade e o fomento à inclusão, evidenciando o alcance temporal da proteção social.

É fundamental salientar que a efetiva inclusão da pessoa com TEA no mercado de trabalho promove a concretização de direitos fundamentais, como o direito a uma vida digna e o direito social ao trabalho. Além disso, essa inclusão gera contribuições ao sistema previdenciário, assegurando a cobertura de um sustento digno na velhice da pessoa com TEA, o que a emancipa de uma eventual dependência de terceiros. A advocacia previdenciária, ao defender esse percurso, reforça a autonomia e a dignidade do indivíduo, contribuindo para a sustentabilidade do sistema e a solidariedade intergeracional.

O Artigo 170 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a ordem econômica do País tem como fundamento a valorização do trabalho humano, com o objetivo de assegurar uma existência digna, observando, entre outros princípios, a busca do pleno emprego. Somente ao ser propiciada a oportunidade de desenvolver seu máximo potencial é que o cidadão pode alcançar tais objetivos. Neste contexto, o BPC se revela de importância basilar para o desenvolvimento das pessoas com TEA, pois ao garantir o

mínimo existencial, abre caminho para o investimento em seu desenvolvimento e, consequentemente, para a sua participação produtiva na sociedade.

A inclusão verdadeira dos adultos com TEA no mercado de trabalho, ainda, perfaz o idealizado na Declaração da Agenda 2030 da ONU, que prevê o respeito aos Direitos Humanos e da dignidade, bem como "a igualdade de oportunidades que permita a plena realização do potencial humano e contribua para a prosperidade compartilhada[16]" (Balera e Sayeg, 2020, p.25).

7 Considerações finais

Para concluir esta análise, é imprescindível reafirmar a tese central que permeou todo o desenvolvimento deste artigo: a advocacia previdenciária constitui um pilar fundamental na efetivação dos direitos sociais e na garantia da dignidade da pessoa com transtorno do espectro autista. Evidenciou-se que o benefício assistencial ultrapassa a mera assistência financeira, configurando-se como um instrumento de cidadania que pavimenta o caminho para a autonomia desses indivíduos e para a estruturação do planejamento familiar. Ao longo do trabalho, demonstrou-se como a atuação jurídica qualificada é capaz de transformar previsões legais em realidade concreta para famílias que enfrentam desafios multifacetados impostos pelo espectro do transtorno autista, permitindo acesso a terapias e suportes essenciais para o desenvolvimento pleno.

Este estudo contribui para o entendimento do Direito Previdenciário sob uma perspectiva humanista, alinhando-se profundamente com os fundamentos da produção científica do Professor Wagner Balera. A defesa da dignidade da pessoa humana como centro do ordenamento jurídico, a proteção dos direitos fundamentais sociais e a solidariedade como princípio organizador da Previdência Social foram elementos que balizaram a análise da função ético-antropológica do direito previdenciário. A efetivação do BPC para pessoas com TEA reflete a materialização desses princípios, reiterando que a Seguridade Social não se limita a um conjunto de regras técnicas, mas é um mecanismo socialmente construído para garantir o bem-estar e a inclusão, promovendo a justiça social.

A despeito dos avanços legislativos e da atuação estratégica da advocacia previdenciária, desafios persistentes indicam caminhos para o aprimoramento da legislação e da aplicação administrativa dos benefícios. A subjetividade intrínseca à avaliação da deficiência, mesmo com a utilização de instrumentos como o IFBra, e a disparidade entre a análise formal e a realidade das barreiras sociais e ambientais enfrentadas pelas pessoas com TEA, demonstram a necessidade de revisão e aperfeiçoamento contínuo dos protocolos de avaliação. A constante capacitação das equipes multiprofissionais envolvidas e a valorização de laudos e relatórios provenientes dos acompanhamentos terapêuticos e educacionais podem otimizar o processo de concessão, minimizando indeferimentos indevidos e conferindo maior celeridade à busca por direitos. Futuras intervenções legislativas podem, inclusive, fortalecer a previsão da consideração holística da pessoa com TEA e de seu contexto, como explicitado pelo modelo biopsicossocial.

A exploração de modelos inovadores de incentivo e suporte à empregabilidade, bem como a integração desses com os benefícios previdenciários e a efetividade de políticas públicas em diferentes contextos são de grande importância para a produção científica. Ademais, enfatiza a necessidade de um compromisso contínuo da sociedade, da advocacia, do legislador e dos gestores de políticas públicas com a promoção dos direitos fundamentais e da dignidade das pessoas com TEA. Somente por meio de uma atuação jurídica pautada pela técnica, ética e humanismo, aliada a um arcabouço legal efetivo será

16 BALERA, Wagner; SAYEG, Ricardo. Fator CapH: capitalismo humanista a dimensão econômica dos direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 2020. eBook.

possível solidificar o BPC como um caminho real para a autonomia e a plena participação social, concretizando o ideal de uma sociedade verdadeiramente inclusiva e solidária.

Referências bibliográficas

BALERA, Wagner. Seguridade Social como política de inclusão. **Revista Boniures**, [*s. l*], v. 376, n. 34, p. 14-16, abr. 2022.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da seguridade social**. São Paulo: Ltr, 2015.

BALERA, Wagner; LEITE, Celso Barroso (org.). **Curso de Direito Previdenciário**: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: Ltr, 1996.

BALERA, Wagner; SANTOS, Denise Tanaka. **Efetividade dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais na América Latina.** Curitiba: Juruá, 2023.

BALERA, Wagner; SAYEG, Ricardo. **Fator CapH:** capitalismo humanista a dimensão econômica dos direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 2020. eBook.

Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

GAIATO, Mayra. **SOS Autismo:** guia completo para entender o transtorno do espectro autista. São Paulo: Nversos, 2018.

GRANDIN, Temple; PANEK, Richard. **O cérebro do autista:** pensando através do espectro. Rio de Janeiro: Record, 2015. eBook.

Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Lei nº12.746, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o §3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

Biometria e estrangeiros no BPC: do impasse administrativo à efetividade da dignidade humana

Mayara Lindartevize

Resumo

Este artigo analisa os impactos da exigência de biometria civil no acesso de estrangeiros residentes ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social. A partir de alterações administrativas recentes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que condicionaram o acesso à vinculação biométrica em bases civis como CIN, CNH ou título de eleitor, milhares de migrantes passaram a enfrentar barreira intransponível, já que sua biometria é registrada pela Polícia Federal, nos termos da Lei de Migração, mas não integrada aos sistemas da autarquia.

Adotou-se o método de estudo de caso, a partir da análise de decisão judicial e de atos administrativos recentes. O caso concreto envolve idoso estrangeiro que, mesmo após cumprir integralmente a exigência biométrica junto à Polícia Federal, teve o benefício suspenso. Foi necessária a impetração de mandado de segurança, que resultou em decisão liminar determinando o restabelecimento do pagamento e reconhecendo a validade da biometria já realizada. O episódio ilustra o risco do formalismo desproporcional, em que falhas técnicas do Estado recaem sobre o cidadão vulnerável.

O estudo evidencia, ainda, a atuação essencial do advogado previdenciarista, cuja intervenção direta foi determinante para evitar a exclusão social, bem como a relevância institucional do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), que contribuiu para o acordo firmado em agosto de 2025, reconhecendo o Registro Nacional Migratório (RNM) como documento válido para fins de biometria. Conclui-se que o episódio revela o paradoxo entre a promessa constitucional e a prática administrativa, reafirmando que a dignidade humana não pode ser refém da burocracia estatal.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada. Biometria. Estrangeiros. Registro Nacional Migratório. Dignidade da Pessoa Humana.

1 Introdução

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) representa, no Brasil, a linha que separa a sobrevivência da miséria de milhares de idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. Previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, assegura o mínimo existencial indispensável à dignidade da pessoa humana. Mais do que uma política pública, o BPC é um direito fundamental de prestação, destinado a garantir não um favor estatal, mas a efetividade de um princípio estruturante da ordem constitucional. Trata-se da materialização de um compromisso ético da sociedade com seus membros mais frágeis: afirmar que ninguém deve ser condenado à indigência por falta de condições mínimas para viver.

Entretanto, para muitos, essa promessa ainda permanece apenas no papel, sufocada por entraves burocráticos que desidratam o direito e transformam a proteção social em mera retórica. Uma das mudanças recentes implementadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi a exigência de biometria em documentos civis como a Carteira de Identidade Nacional (CIN), o título eleitoral ou a Carteira

Nacional de Habilitação (CNH). Aparentemente legítima, sob o discurso da segurança contra fraudes, a medida converteu-se, na prática, em obstáculo intransponível para estrangeiros residentes que, por sua própria condição, não têm acesso a esses documentos.

A consequência é dura e concreta: homens e mulheres que já tiveram o benefício concedido são lançados em um verdadeiro limbo burocrático, com pagamentos suspensos por uma exigência impossível de ser cumprida. Não se trata de um detalhe administrativo, mas de uma falha que compromete a sobrevivência de famílias inteiras. Esse paradoxo — o Estado que promete proteção social é o mesmo que a retira por formalismos desproporcionais — desnuda uma das maiores fragilidades da seguridade social: a dependência de engrenagens técnicas que esquecem o ser humano. Como observa Balera, o Direito Previdenciário não pode ser reduzido a normas e sistemas; deve ser compreendido em sua dimensão ético-antropológica, como um verdadeiro direito da pessoa humana (balera, 2006; BALERA, 2021).

O caso concreto que inspira este estudo é prova eloquente dessa contradição. Um idoso estrangeiro, regularmente residente no Brasil, teve seu benefício suspenso mesmo após cumprir a exigência biométrica junto à Polícia Federal, autoridade competente nos termos da Lei nº 13.445/2017. Foi necessária a impetração de mandado de segurança, que resultou em liminar determinando o restabelecimento do benefício. Não fosse a atuação firme e sensível da advocacia previdenciária, a dignidade desse cidadão teria sido sacrificada em nome de um requisito técnico mal implementado.

E este não é um episódio isolado. Em junho de 2025, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) denunciou publicamente a exclusão dos migrantes, pressionando a Administração. Em agosto do mesmo ano, o Governo foi obrigado a reconhecer o Registro Nacional Migratório (RNM) como documento válido para fins de biometria. O acordo foi um avanço normativo e institucional, mas ainda pendente de efetivação plena: até hoje, a integração dos sistemas administrativos segue como promessa, enquanto milhares de pessoas continuam reféns da judicialização.

Esse percurso revela o quanto a burocracia estatal, quando descolada da realidade social, é capaz de fragilizar direitos fundamentais e ampliar a vulnerabilidade de quem mais precisa de proteção. Ao mesmo tempo, evidencia a centralidade da advocacia previdenciária e das entidades científicas, como o IBDP, na resistência contra práticas excludentes e na construção de soluções.

É nesse espaço de tensão — entre a promessa constitucional e a prática administrativa — que se insere este artigo. O objetivo é analisar criticamente como mudanças administrativas do INSS impactam de forma desproporcional minorias sociais, especialmente migrantes, e destacar o papel essencial da advocacia previdenciária como resistência democrática, capaz de devolver humanidade a um sistema que tantas vezes esquece sua razão de existir: proteger os mais vulneráveis.

2 O BPC E SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) nasceu para cumprir um papel simples e decisivo: impedir que a velhice pobre e a deficiência em situação de vulnerabilidade se transformem em sentença de miséria. A Constituição de 1988 colocou essa promessa no coração do pacto social, ao prever, em seu art. 203, V, que a assistência social deve assegurar um salário mínimo mensal ao idoso e à pessoa com deficiência sem meios de subsistência. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por sua vez, deu contorno normativo a esse compromisso ético, convertendo-o em direito exigível e concretizando a ideia de que a proteção social é dever do Estado e não mera faculdade.

Mais do que uma política pública, o BPC é a tradução prática da dignidade da pessoa humana. Ele não exige contribuição prévia; exige humanidade. Sua natureza é alimentar e personalíssima: chega para

custear comida, remédios, aluguel, contas básicas — aquilo que não pode esperar. Não é favor, não é benevolência: é um direito fundamental de prestação, concebido como a última rede de proteção quando todas as outras falham.

Essa compreensão foi reafirmada pela jurisprudência constitucional. No julgamento do Tema 173 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que estrangeiros residentes também são titulares do BPC, desde que preenchidos os requisitos legais. O recado foi claro: a proteção social não distingue passaporte, reconhece vulnerabilidade. A lógica é simples e profundamente constitucional — se a dignidade é atributo humano, a assistência que a resguarda também deve ser universal.

Na vida concreta, o BPC é a diferença entre comer ou passar fome; entre manter um teto ou encarar a rua; entre alguma autonomia ou a completa invisibilidade social. Por isso, qualquer obstáculo burocrático — por menor que pareça — tem potencial de gerar danos irreparáveis. Quando o pagamento atrasa, não é um dado estatístico que sofre, mas uma pessoa concreta que precisa escolher entre comprar remédio ou pagar a luz, entre o leite da criança ou a passagem para a fisioterapia.

É nesse ponto que a crítica de Wagner Balera ganha atualidade. O Direito Previdenciário, ensina o autor, não pode ser reduzido a engrenagens técnicas e normativas: é, antes de tudo, direito da pessoa humana, com função ético-antropológica (balera, 2006; Balera, 2021). O BPC, visto sob essa perspectiva, deixa de ser apenas um dispositivo legal e se revela como parte de um projeto civilizatório, um pacto de solidariedade que afirma que ninguém — brasileiro ou estrangeiro residente — será deixado para trás por falta do mínimo necessário para viver com dignidade.

Esse é o ponto de partida do presente artigo. Se o BPC existe para garantir o essencial, todo desenho administrativo deve estar subordinado a esse propósito — nunca o contrário. Quando a prática estatal se desvia desse eixo e cria barreiras onde deveriam existir pontes, a Constituição exige correção de rota. E é justamente nesse ajuste fino entre norma e realidade que a advocacia previdenciária se mostra indispensável: como resistência democrática, como guardiã da dignidade, como voz ativa contra a exclusão institucionalizada. Mais do que manejar a técnica, o advogado previdenciarista cumpre a função de lembrar ao Estado aquilo que ele não pode esquecer: que a vida humana é sempre mais importante do que o formulário, o sistema eletrônico ou a biometria.

3 A EXIGÊNCIA DE BIOMETRIA: DA PROMESSA DE SEGURANÇA À EXCLUSÃO SOCIAL

A introdução da biometria no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi apresentada como um avanço tecnológico, uma promessa de maior segurança na concessão e manutenção dos benefícios assistenciais, além de instrumento eficaz no combate a fraudes. O discurso oficial era sedutor: modernidade, rigor e eficiência em favor do cidadão. À primeira vista, parecia medida racional e inquestionável.

Contudo, a realidade mostrou outra face. O que nasceu como promessa de proteção transformou-se em mecanismo de exclusão. Isso porque o sistema do INSS só reconhece a vinculação biométrica a três documentos civis: a Carteira de Identidade Nacional (CIN), o título de eleitor e a Carteira Nacional de Habilitação (CNH). Nenhum desses, entretanto, está disponível ao estrangeiro residente no Brasil. Para os migrantes, a identificação se dá exclusivamente por meio do Registro Nacional Migratório (RNM), cuja biometria é colhida pela Polícia Federal, em cumprimento à Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração). O problema, portanto, não está no cidadão estrangeiro, mas na falta de integração entre bases de dados públicas que não se comunicam entre si.

O resultado é perverso: ainda que o migrante cumpra a exigência legal junto à autoridade competente, o sistema da autarquia o classifica como "irregular". Benefícios já concedidos são suspensos, lançando idosos e pessoas com deficiência em condição de vulnerabilidade extrema, muitas vezes privada de seu único meio de subsistência. É o absurdo de um Estado que reconhece o direito com uma mão e o retira com a outra.

O que deveria ser instrumento de proteção converte-se, paradoxalmente, em armadilha burocrática. Ao tentar evitar fraudes, o Estado criou uma injustiça maior: a exclusão administrativa justamente daqueles que mais precisam de proteção. Não se trata de falha menor ou detalhe técnico — é uma decisão institucional que mantém milhares de pessoas em um limbo, em que o direito existe, mas o pagamento não chega.

Esse cenário desnuda uma lógica perversa de formalismo desproporcional. Exigir do migrante um documento que ele jamais poderá obter equivale a criar uma barreira intransponível, que transforma a dignidade humana em refém de sistemas eletrônicos incapazes de dialogar entre si. Como adverte Wagner Balera, o Direito Previdenciário não pode ser reduzido a engrenagens normativas ou a um aparato burocrático automatizado; ele deve ser compreendido em sua dimensão ético-antropológica, como verdadeiro direito da pessoa humana (balera, 2006; BALERA, 2021). Ao desconsiderar esse fundamento, o Estado abandona seu papel de garantidor de direitos para se tornar, ainda que involuntariamente, produtor de exclusão.

O impacto humano dessa medida não pode ser subestimado. Não é apenas um número ou percentual em relatórios administrativos: é uma geladeira vazia, um idoso sem acesso a medicamentos, uma família sem como pagar o aluguel, uma pessoa com deficiência impossibilitada de se deslocar para consultas médicas. Cada bloqueio é uma violação concreta ao mínimo existencial, previsto pela Constituição como expressão direta da dignidade da pessoa humana.

Paradoxalmente, a exigência da biometria, em vez de reforçar a legitimidade do sistema, acabou corroendo sua credibilidade. O cidadão que cumpre sua obrigação é punido pela ineficiência da máquina estatal. O Estado que deveria proteger os vulneráveis, por falhas administrativas, acaba lhes negando a proteção. Assim se constrói um paradoxo inaceitável: a mesma instituição que promete amparo social é a que, por suas próprias deficiências, o retira.

Esse descompasso entre norma e realidade não deve ser lido como descuido isolado, mas como reflexo da fragilidade de uma gestão que, ao pretender garantir segurança, termina por institucionalizar a exclusão. O desafio, portanto, não é abolir a biometria, mas humanizá-la, integrando sistemas e reconhecendo a pluralidade de documentos que expressam a identidade dos residentes no Brasil. Até que isso ocorra, milhares de pessoas seguirão pagando o preço mais alto de uma modernização que, em vez de aproximar o Estado do cidadão, o afastou ainda mais.

4 O CASO CONCRETO: A JUDICIALIZAÇÃO COMO RESPOSTA NECESSÁRIA

O Direito se concretiza — ou fracassa — na vida de pessoas reais. O caso que inspira este estudo não é número em planilha, nem abstração jurídica. É a história de um idoso estrangeiro, residente regular no Brasil, que encontrou no Benefício de Prestação Continuada a única esperança de sobreviver com um mínimo de dignidade. O BPC era o fio que sustentava sua vida: garantia a compra de alimentos básicos, o acesso a medicamentos contínuos e o pagamento de um pequeno quarto alugado. Sem ele, não havia alternativa além da fome, da doença e da rua.

A concessão administrativa, em um primeiro momento, representou a vitória da Constituição sobre a vulnerabilidade. Ali, no ato de deferimento do benefício, a promessa de 1988 parecia finalmente se cumprir. Mas a ilusão de segurança durou pouco. De maneira súbita, sem aviso prévio, o benefício foi bloqueado. O motivo: ausência de registro biométrico em bases civis nacionais.

A exigência, aparentemente neutra, revelou-se cruel. Como estrangeiro, ele jamais poderia possuir os documentos exigidos — CNH, título de eleitor ou CIN. O que lhe restava era o Registro Nacional Migratório (RNM), documento oficial cuja biometria é coletada pela Polícia Federal. E o idoso havia cumprido essa obrigação. Apresentou o protocolo, compareceu ao órgão competente, forneceu todos os dados necessários. Em outras palavras: ele fez a sua parte.

Mas não foi suficiente. O sistema do INSS, incapaz de dialogar com o banco de dados migratório, ignorou sua biometria. Para a máquina estatal, ele simplesmente "não existia". O benefício foi bloqueado, e com ele, sua subsistência. O que estava em jogo não era apenas a frustração de um processo administrativo, mas a própria sobrevivência de um ser humano.

O desespero foi imediato. Com o bloqueio, cessou a única fonte de renda. O aluguel passou a ser uma ameaça constante de despejo. O dinheiro para remédios, antes certo, desapareceu. Cada ida à farmácia tornava-se uma escolha impossível: pagar pelo medicamento vital ou guardar o pouco que sobrava para comer no dia seguinte. A vulnerabilidade, antes amparada pelo benefício, transformou-se em abismo.

Nesse contexto, a advocacia previdenciária precisou agir com urgência. Não havia tempo para recorrer a instâncias administrativas. A cada dia de demora, aumentava o risco de fome, de doença não tratada, de perda da moradia. O caso reunia todos os elementos de um direito líquido e certo: benefício já concedido, biometria realizada perante autoridade competente e bloqueio motivado exclusivamente por falha administrativa. O instrumento processual cabível era o mandado de segurança — o remédio constitucional criado para enfrentar arbitrariedades e ilegalidades do poder público.

A petição inicial foi mais que um documento jurídico: foi a tradução do sofrimento humano em linguagem técnica. Expôs, com clareza, o absurdo da situação:

> O benefício foi concedido conforme Carta de Concessão [...]. Entretanto, após a concessão, o INSS procedeu à suspensão e ao bloqueio dos créditos sob a justificativa de ausência de registro biométrico em bases civis nacionais. Todavia, a exigência é incompatível com a condição migratória do Impetrante, que, por ser estrangeiro não naturalizado, não possui e não pode obter tais documentos. [...] Ainda assim, o Impetrante realizou o registro biométrico junto à Polícia Federal e apresentou ao INSS o comprovante oficial. Mesmo após o cumprimento integral da exigência, o benefício segue indevidamente bloqueado.

A narrativa jurídica, sustentada em documentos, transformou-se em denúncia. O Judiciário, instado a se pronunciar, reconheceu a gravidade da situação. Na decisão liminar, o magistrado destacou:

> Entraves burocráticos não podem obstar a concretização do direito subjetivo da parte impetrante de continuar a perceber o benefício. [...] Tal exigência mostra-se desproporcional e irrazoável, impondo ao idoso um ônus excessivo decorrente de deficiência interna do sistema da Administração, violando princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana, razoabilidade e legalidade

Com essas palavras, o tribunal não apenas restaurou um pagamento, mas reafirmou o valor da vida sobre a rigidez do sistema. O restabelecimento do benefício devolveu ao idoso a possibilidade de comprar alimentos, adquirir remédios e viver com o mínimo de dignidade. Mais do que isso: devolveu-lhe a sensação de existir aos olhos do Estado.

Esse episódio escancara a função vital da advocacia previdenciária. Se não fosse a impetração do mandado de segurança, a exclusão teria prevalecido. O idoso teria permanecido invisível, sufocado pela

engrenagem burocrática que deveria protegê-lo. Foi a advocacia que rompeu o silêncio administrativo e obrigou o Estado a se reencontrar com a Constituição.

O caso concreto é, portanto, muito mais que uma história individual. É a prova viva de que, no Brasil, o acesso a direitos fundamentais ainda depende, muitas vezes, da judicialização. Cada decisão liminar que restabelece o pagamento de um benefício não é apenas ato processual: é uma afirmação de humanidade diante da frieza do sistema.

Mais do que peticionar, o advogado previdenciário devolve rosto, nome e voz a quem havia sido transformado em número. Mais do que conquistar uma liminar, reafirma que a dignidade humana não pode ser sacrificada em nome de um requisito técnico mal implementado. E mais do que defender um cliente, cumpre papel de resistência democrática: mostrar que, quando a Administração falha, o Judiciário e a advocacia ainda podem ser o último dique contra a exclusão social.

5 Fundamentos constitucionais e jurisprudência: a dignidade não tem nacionalidade

A Constituição Federal é clara: no artigo 5º, caput, assegura que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza", e no artigo 203, inciso V, reforça que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, garantindo o benefício de um salário mínimo mensal à pessoa idosa ou com deficiência em situação de vulnerabilidade (brasil, 1988). Não há distinção entre brasileiros e estrangeiros.

Essa leitura foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 587.970/PR (Tema 173 da repercussão geral), de relatoria do Ministro Marco Aurélio. Na ementa, fixou-se a tese de que: "O estrangeiro residente no Brasil tem direito ao benefício de prestação continuada previsto no art. 203, V, da Constituição Federal, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e legais."

O voto condutor deixou claro que a cidadania não pode ser critério de exclusão de direitos fundamentais. Para o Ministro Marco Aurélio:

> O benefício de prestação continuada, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, destina-se à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção. Não há, no texto constitucional, qualquer restrição em razão da nacionalidade. (stf, 2013).

Essa compreensão ecoa diretamente no caso analisado. Se a Constituição e o STF garantem o direito a estrangeiros, não cabe à Administração criar barreiras artificiais, como a exigência de biometria civil inacessível aos migrantes.

Essas decisões deixam evidente que a exclusão dos migrantes não encontra amparo no direito. Pelo contrário, é o próprio Judiciário que tem reafirmado, reiteradamente, que entraves burocráticos não podem se sobrepor ao direito fundamental de viver com dignidade (balera, 2006; BALERA, 2021).

6 A atuação institucional e o acordo de 2025

O drama vivido por milhares de migrantes não passou despercebido pelas entidades que acompanham a efetividade dos direitos sociais. Entre elas, destacou-se o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), que em junho de 2025 dirigiu-se oficialmente ao INSS para denunciar a barreira discriminatória imposta pela exigência de biometria civil aos estrangeiros residentes no Brasil. O ofício foi

categórico: "A exigência de registro biométrico em bases civis nacionais tem inviabilizado a regularização de acesso ao BPC por migrantes, cuja identificação se dá pelo Registro Nacional Migratório (RNM), ainda não integrado aos sistemas do INSS." (ibdp, 2025).

Mais do que identificar o problema técnico, o documento chamou atenção para o caráter excludente da medida, que atingia diretamente idosos e pessoas com deficiência, justamente aqueles que deveriam ser mais protegidos: "Não é aceitável que idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade fiquem sem subsistência por conta de entraves técnicos. Urge a edição de orientação normativa que reconheça o RNM como documento válido para fins de biometria." (ibdp, 2025).

A denúncia do IBDP não foi apenas uma manifestação protocolar, mas um ato político e científico. Demonstrou como a advocacia organizada, quando sustentada por entidades técnico-jurídicas, pode pressionar a Administração a reconhecer sua falha e buscar soluções. Esse protagonismo é fundamental: sem o olhar crítico das entidades científicas, o risco é que injustiças estruturais sejam naturalizadas.

A pressão institucional somou-se às vitórias judiciais obtidas em casos individuais. Cada liminar deferida, cada mandado de segurança acolhido, compôs um mosaico de resistência que acabou gerando repercussão nacional. O tema alcançou a agenda pública e, em agosto de 2025, resultou na assinatura de um acordo histórico entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Defensoria Pública da União (DPU).

Segundo a notícia oficial do governo:

> O Governo do Brasil firmou acordo que facilita o acesso de estrangeiros residentes ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). [...] O acordo estabelece que a Carteira de Registro Nacional Migratório (para migrantes residentes) e o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (para solicitantes de refúgio) poderão ser usados, física ou digitalmente, até que sejam desenvolvidas ferramentas tecnológicas para validação biométrica. (brasil, 2025).

O acordo também estabeleceu um prazo de 90 dias, prorrogável em caso de obstáculos técnicos, para a União e o INSS implementarem as medidas administrativas necessárias à integração entre os sistemas.

A celebração do pacto foi descrita como uma vitória da cidadania sobre a burocracia. O próprio presidente do INSS reconheceu a mudança de postura institucional:

A vitória da cidadania sobre a burocracia. Saímos da mesmice para construir uma solução pensando no cidadão. Estamos garantindo um mínimo de sustento para a população que faz muito pelo nosso país.

De fato, o acordo representou um marco histórico. Pela primeira vez, o Estado brasileiro reconheceu, em âmbito administrativo e normativo, que o Registro Nacional Migratório é documento idôneo para fins de vinculação biométrica ao BPC. Essa conquista, contudo, não pode ser lida como fruto de benevolência estatal: foi resultado da pressão conjunta da advocacia previdenciária, das decisões judiciais e da atuação científica do IBDP, que transformaram um problema invisível em prioridade política.

Mas a vitória é parcial. Até que a integração técnica seja de fato concluída — o que depende de ajustes tecnológicos e de cooperação efetiva entre INSS e Polícia Federal — milhares de estrangeiros seguem reféns da judicialização. O direito já está constitucionalmente assegurado, mas sua concretização continua a depender da intervenção dos advogados e da sensibilidade do Judiciário.

O acordo, portanto, simboliza mais do que um avanço: simboliza também o quanto ainda falta para que o Estado cumpra integralmente sua promessa constitucional. Representa a vitória da mobilização, mas também o lembrete de que a dignidade humana não pode esperar prazos burocráticos.

7 O PAPEL DA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA NA DEFESA DAS MINORIAS

O caso da biometria revelou, com nitidez, que o direito social não se cumpre automaticamente: muitas vezes, ele só se concretiza porque a advocacia se recusa a aceitar a injustiça como fato consumado. Sem a intervenção do advogado previdenciarista, o idoso estrangeiro teria permanecido invisível nas estatísticas, com seu benefício suspenso, sufocado pela burocracia e condenado à miséria. Foi a atuação profissional que transformou um silêncio administrativo em voz processual, devolvendo dignidade à vida concreta.

Nesse sentido, a advocacia previdenciária não pode ser compreendida apenas como representação técnica; ela é, acima de tudo, ato de resistência democrática. Cada petição, cada mandado de segurança, cada liminar conquistada é mais do que uma vitória individual: é uma denúncia contra a exclusão institucionalizada e uma exigência de que o Estado cumpra sua missão constitucional de garantir o mínimo existencial.

Como lembra Wagner Balera:

> O Direito Previdenciário deve ser compreendido em sua função ético-antropológica, como direito da pessoa humana em sua essência, e não como mera técnica normativa.(balera, 2006, p. 15).

Essa concepção ilumina a prática da advocacia previdenciária. Quando a Administração insiste em reduzir o cidadão a um número, ou a tratá-lo como um dado biométrico inexistente em seus sistemas, é o advogado quem recoloca a pessoa no centro da equação jurídica. Ao manejar os instrumentos processuais, reafirma que o benefício não é concessão graciosa, mas direito fundamental de caráter alimentar, inseparável da dignidade (balera, 2021).

O episódio analisado evidencia ainda uma dimensão coletiva da advocacia. Ao judicializar um caso individual, o advogado abre caminho para que o problema seja reconhecido como pauta pública, ampliando seu alcance. Foi exatamente isso que ocorreu com a atuação do IBDP: a litigância individual escancarou a falha estrutural, e a entidade científica transformou essa realidade em agenda institucional. Nesse sentido, a advocacia previdenciária é ponte entre a experiência vivida pelo vulnerável e a formulação de políticas públicas, traduzindo dores pessoais em debates sociais.

Essa vocação é profundamente política. A advocacia previdenciária assegura que a Constituição não seja apenas promessa escrita, mas realidade cotidiana. É ela quem impede que a burocracia corroa direitos, quem vigia a Administração e quem dá concretude à justiça social. Ao defender os mais frágeis — idosos, pessoas com deficiência, migrantes em situação de pobreza — cumpre a missão mais nobre do Direito: dar voz a quem não teria como se fazer ouvir.

O advogado previdenciário, nesse contexto, não é apenas profissional liberal: é agente civilizatório. Seu trabalho individual reverbera na coletividade, lembrando que a dignidade da pessoa humana é cláusula inegociável. E, enquanto houver exclusão disfarçada de tecnicismo, a advocacia seguirá sendo o dique de contenção contra o avanço da injustiça.

8 REFLEXÕES CRÍTICAS: DA EXCLUSÃO ADMINISTRATIVA À EFETIVIDADE CONSTITUCIONAL

O episódio da biometria revela, com clareza, o abismo que ainda existe entre a promessa constitucional e a prática administrativa. A Constituição de 1988, em seu art. 203, V, garantiu o direito ao Benefício de Prestação Continuada a quem dele necessitar, independentemente de nacionalidade, reconhecendo que a proteção social deve alcançar todos os residentes em situação de vulnerabilidade. Esse entendi-

mento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 173 da repercussão geral, no qual se firmou a tese de que estrangeiros residentes no Brasil têm direito ao BPC em igualdade de condições com os nacionais.

Ainda assim, a realidade administrativa insiste em negar esse comando constitucional. Migrantes idosos e pessoas com deficiência seguem tendo seus benefícios suspensos, não porque descumpriram a lei, mas porque o INSS não conseguiu integrar sua base de dados com a da Polícia Federal, responsável pela coleta biométrica nos termos da Lei de Migração. O paradoxo é gritante: o cidadão cumpre a lei, mas é punido pela falha do Estado em se organizar.

Esse descompasso escancara os riscos do formalismo desproporcional, fenômeno pelo qual a burocracia ganha mais peso que a própria dignidade humana. O direito, que deveria ser ferramenta de emancipação, se esvazia diante de sistemas eletrônicos que se recusam a dialogar entre si. Como lembra Balera: "A seguridade social deve ser compreendida como um projeto civilizatório voltado à dignidade humana, expressão maior da solidariedade e da justiça social." (balera, 2006, p. 10).

A exclusão dos migrantes mostra o quanto ainda estamos distantes desse horizonte civilizatório. Não basta inscrever o direito na Constituição ou reafirmá-lo em decisões judiciais: é preciso garantir sua efetividade concreta, que se traduz em pagamento pontual, acesso facilitado e ausência de barreiras administrativas. O acordo de 2025, ao reconhecer o Registro Nacional Migratório como documento válido para fins de biometria, foi um avanço relevante, mas ainda insuficiente. Enquanto não houver integração real dos sistemas e orientação clara às agências, o problema persistirá.

Nesse cenário, a advocacia previdenciária continua a desempenhar papel indispensável. É ela quem provoca o Judiciário, pressiona a Administração, organiza o debate público e devolve concretude ao direito abstrato (ibdp, 2025). Mas não deveria ser assim. A judicialização constante não é sinal de vitalidade democrática, mas de falência administrativa: mostra que o Estado insiste em condicionar a proteção social a barreiras técnicas intransponíveis, transferindo ao cidadão vulnerável o peso de suas próprias ineficiências.

O caminho para superar esse paradoxo exige a adoção de uma perspectiva verdadeiramente humanista e inclusiva: colocar a pessoa no centro das políticas previdenciárias, e não a burocracia. É necessário resgatar a ideia de que o Direito Previdenciário, como ensina Balera, é antes de tudo um direito da pessoa humana (balera, 2021), não um conjunto de exigências procedimentais.

Enquanto essa transformação não ocorrer, será a advocacia — apoiada por entidades científicas como o IBDP e respaldada pelo Judiciário — que seguirá atuando como guardiã dos vulneráveis, garantindo que a promessa constitucional não se perca na frieza dos sistemas eletrônicos. Mas a pergunta que permanece é perturbadora: até quando será necessário recorrer aos tribunais para que o Estado cumpra a sua própria Constituição?

9 Considerações finais

O percurso analisado — da concessão ao bloqueio, da judicialização à celebração de um acordo nacional — mostra duas faces de um mesmo Estado. De um lado, a face burocrática, que transforma um requisito técnico em barreira intransponível, condenando migrantes idosos e pessoas com deficiência à exclusão. De outro, a face republicana, que, provocado pela advocacia e pressionado por entidades científicas como o IBDP, reconhece seus erros e busca reparar a injustiça.

O caso concreto estudado revelou como um entrave administrativo pode comprometer a sobrevivência de um idoso, e como o mandado de segurança foi o instrumento necessário para devolver-lhe

o mínimo existencial. Essa experiência confirma a centralidade da advocacia previdenciária: não apenas como defensora individual, mas como resistência democrática contra o esquecimento e a invisibilidade das minorias.

O acordo de 2025, ao reconhecer o Registro Nacional Migratório como documento válido para a biometria no BPC, representou avanço histórico. Mas permanece o desafio de transformar esse reconhecimento em prática efetiva, com sistemas integrados e acesso desburocratizado. Até lá, será a advocacia — sustentada por uma visão humanista do Direito — que seguirá corrigindo, no caso concreto, as falhas de uma Administração ainda distante da realidade dos vulneráveis (balera, 2006; BALERA, 2021).

Como ensina Wagner Balera, o Direito Previdenciário não é mero conjunto de normas, mas um projeto civilizatório fundado na dignidade e na solidariedade (balera, 2006, p. 12). É essa leitura que precisa orientar cada decisão administrativa e judicial. Afinal, nenhum sistema, nenhum formulário e nenhuma biometria podem valer mais do que a vida digna de quem depende do BPC para existir.

Essa constatação remete a uma reflexão mais ampla: o problema da biometria é apenas um exemplo de como a burocracia pode se tornar arma de exclusão. Amanhã, poderão ser outros os obstáculos — cruzamentos automáticos de dados, exigências cadastrais impossíveis, prazos exíguos ou falhas em sistemas eletrônicos. Em todos esses cenários, o risco é o mesmo: transformar a promessa constitucional em letra morta.

Por isso, a advocacia previdenciária precisa ser reconhecida como elemento estrutural da democracia social. Ela não é apenas instrumento de defesa técnica, mas também voz crítica contra a naturalização da exclusão. Ao lado de entidades como o IBDP, cumpre a função de vigiar o Estado e de exigir que as engrenagens da gestão pública não se sobreponham ao valor maior da dignidade da pessoa humana.

E aqui fica a provocação final: se a biometria foi o impasse que exigiu a intervenção da advocacia previdenciária, qual será o próximo? Quantas outras barreiras administrativas ainda precisarão ser enfrentadas para que os direitos fundamentais deixem de ser promessa e se tornem realidade? A resposta dependerá, em grande medida, da capacidade da sociedade e da advocacia de manter vivo o sentido ético-antropológico do Direito Previdenciário: um direito da pessoa humana, que não admite exclusão.

Referências

BALERA, Wagner. Direito Previdenciário como direito da pessoa humana. Revista de Direito Previdenciário, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 7-20, 2006.

BALERA, Wagner. Direito Previdenciário como direito da pessoa humana. Revista de Direito Previdenciário, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 7-20, 2006.

BALERA, Wagner. Direito Previdenciário: curso e comentários. 12. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Acordo reconhece Registro Nacional Migratório (RNM) para acesso ao BPC por estrangeiros residentes no Brasil. 5 ago. 2025. Disponível em: . Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Portaria Conjunta MDS/INSS nº 28, de 30 de agosto de 2024. Dispõe sobre procedimentos para comprovação biométrica no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 2024.

BRASIL. Portaria Interministerial MDS/MPS nº 27, de 19 de agosto de 2024. Estabelece normas para regularização no Cadastro Único. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 587.970/PR. Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 18 abr. 2013, repercussão geral (Tema 173). Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento nº XXXXX-XX.2024.4.03.0000. Rel. Des. Federal Fulano de Tal, 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento nº XXXXX-XX.2024.4.04.0000. Rel. Des. Federal Sicrano de Tal, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP). IBDP oficia o INSS para regulamentar novos requerimentos e o acesso ao benefício. 11 jun. 2025. Disponível em: . Acesso em: 27 ago. 2025.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5004779-24.2025.4.04.7101/RS

O direito previdenciário como instrumento de efetivação da igualdade de gênero no âmbito dos direitos reprodutivos: licença-paternidade

Helena Schymiczek Larangeira de Almeida

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar que o direito previdenciário tem papel fundamental na efetivação da igualdade de gênero no âmbito dos direitos reprodutivos, através da ampliação do salário paternidade, e proteger, consequentemente, direitos fundamentais da mulher no que tange à igualdade de condições de acesso e desenvolvimento no mercado de trabalho, bem como analisar o direito reprodutivo como direito dos gêneros e não somente como algo a ser atribuído à mulher. Para tanto, relaciona-se o trabalho reprodutivo e de cuidado desenvolvido pelas mulheres a partir da divisão sexual do trabalho; analisa-se os prejuízos sofrido pelas mulheres pela atribuição exclusiva do trabalho reprodutivo e de cuidado, o que gera inúmeras consequências negativas sociais; e, analisa-se a possibilidade de extensão do período de licença-paternidade com a finalidade de igualar as condições das mulheres ao acesso ao mercado de trabalho e desenvolvimento profissional, com a atenção voltada para as desigualdades de gênero. A metodologia adotada é uma abordagem qualitativa, com foco na análise crítica de textos, jurisprudência e dados estatísticos relacionados ao trabalho reprodutivo e de cuidado desenvolvido por mulheres e suas implicações econômicas e sociais. Conclui-se que a licença-paternidade pode e deve ser utilizado como instrumento de efetivação da igualdade de gênero no âmbito dos direitos reprodutivos e no âmbito dos direitos sociais, através da adequada revisão da divisão sexual do trabalho, culminando, além da diminuição da carga de trabalho, no acesso ao mercado de trabalho e desenvolvimento profissional.

Palavras-chave: Direito reprodutivo. Direito previdenciário. Licença-maternidade. Igualdade de gênero. Justiça social.

1 Direitos reprodutivos enquanto direito dos gêneros

O desenvolvimento do conceito de direitos reprodutivos como direito dos gêneros pressupõe, primeiramente, que se compreenda que a vida em sociedade é caracterizada pela organização das relações sociais de acordo com padrões delimitados pela sexualidade biológica e pela construção social do gênero (Bourguignon, 2024).

A vida em sociedade é caracterizada pela organização das relações sociais de acordo com padrões delimitados pela sexualidade biológica e pela construção social do gênero (Bourguignon, 2024).

Bourguignon ressalta

> A cultura moda o biológico molda o biológico, define como as necessidades básicas para a reprodução devem ser satisfeitas, estabelece quem realiza as funções de cuidado e como cumpri-las, estratifica responsabilidades, enfim, delimita certas convenções que regulam a sexualidade e a procriação humana. Esta compreensão fundamenta-se no conceito de

"sistema sexo/gênero" da antropóloga Rubin" (Bourguignon, 2024, p. 3).

Isto é, as condições de vida de mulheres e homens não são consequência de um destino biológico, mas resultado de construções sociais que têm como base material o trabalho e se exprimem através de uma divisão social do trabalho entre os sexos (Melo; Castilho, 2009).

Assim, o termo "sexo/gênero" é empregado para indicar que a opressão não é um dado natural ou inevitável, mas sim resultado das relações sociais específicas que as organizam (Bourguignon, 2024).

A opressão é elemento central da domesticação da mulher. O termo opressão é utilizado na literatura feminista para acusar a existência de estruturas de poder que são socialmente edificadas e que colocam as mulheres em situação de inferioridade (Bourguignon, 2024).

Bourguignon cita hooks, que afirma que ser oprimido significa não ter opções (Bourguignon, 2024) e uma forma de opressão dominante na sociedade moderna para com as mulheres é através da atribuição dos direitos/deveres reprodutivos (e também o trabalho de cuidado) unicamente às mulheres.

Assim, conforme se denota, aos homens e às mulheres são atribuídas diferentes características, que têm significados e cargas valorativas distintas. É atribuído pouco valor àquilo que associamos culturalmente ao "feminino" (esfera privada, passividade, trabalho reprodutivo sem remuneração, trabalho de cuidado sem remuneração ou com baixa remuneração, trabalho desvalorizado, emoção em detrimento da razão) em comparação com o "masculino" (esfera pública, atitude, agressividade, trabalho remunerado, racionalidade e neutralidade) é fruto da relação de poder e de desigualdade entre os gêneros com tendência a se perpetuar.[1]

As diversas funções baseadas no ato de cuidar foram (e ainda são destinadas) às mulheres ao longo da história da sociedade ocidental.

A divisão sexual do trabalho constitui-se de modo que a mulher exerce a tarefa de garantir a manutenção da força de trabalho que move a economia capitalista, dedicando-se a gerar mão-de-obra através da reprodução, a cuidar da alimentação, do vestuário, da manutenção da casa e da educação dos filhos (Souza; Ferraz, 2023).

Este trabalho reprodutivo e de cuidado realizado pelas mulheres se faz fundamental para o capitalismo.

> O capital se beneficia não apenas do trabalho diretamente explorado por ele, mas também de um trabalho situado à margem dele e que se faz imprescindível para a reprodução da força de trabalho que se coloca disponível à exploração capitalista por estar apartada dos meios de produção (Souza; Ferraz, 2023, p. 6).

Ocorre que o trabalho reprodutivo atribuído à mulher é caracterizado pela invisibilidade desta dedicação, estando profundamente ligada à desqualificação do trabalho doméstico e à inferioridade feminina (Melo; Castilho, 2009).

A ausência de remuneração do trabalho reprodutivo operado no âmbito familiar e garantido pelo casamento (formalizado ou não) e a desvalorização da força de trabalho empregada pelas mulheres consagram a ideia de inferioridade do trabalho doméstico (Souza; Ferraz, 2023).

A invisibilidade e inferioridade consubstancia-se na ausência de remuneração deste trabalho, embora a economia do cuidado movimente a economia no mundo inteiro.

Um estudo de 2023 do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas – FGV Ibre – revelou que se o trabalho não remunerado com afazeres domésticos e cuidados realizados pelas famílias fosse contabilizado, acrescentaria 13% ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (Kelly et al., 2023).

1 https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-degenero-cnj-24-03-2022.pdf

Este trabalho invisível de afazeres domésticos e de cuidado é essencial para a engrenagem da sociedade funcionar nos moldes atuais.

Apesar de se apresentam alguns avanços sobre os direitos e espaços significativos na esfera pública, os diferentes papéis exercidos pelas mulheres na sociedade permanecem, na grande maioria das vezes, atrelados às funções que envolvem o cuidar.

> Às mulheres, ainda que exerçam atividades profissionais não vinculadas ao ato de cuidar, impõem-se a responsabilidade pelo cuidado de seus familiares ou porque estes se encontram em desenvolvimento (crianças e adolescentes) ou porque, em decorrência de avançados processos de envelhecimento ou adoecimento, necessitam de cuidados intensivos. As mulheres têm, portanto, na construção da sociabilidade burguesa, ampliada a teia de mediações que concorrem para o processo de alienação que coíbe a possibilidade de realização de projetos livres. Cuidar dos familiares, dos companheiros, em concomitância com as atividades sócio-ocupacionais, para cumprir normas historicamente criadas e interpretadas como inerentes à natureza feminina, tornam-se aspectos de uma realidade que tende a desprender-se de seus sujeitos e apresentar-se como eterna (Guedes, 2009, p. 123)

Assim, perpetua-se o prejuízo sofrido pelas mulheres pela atribuição, em grande parte, exclusiva das funções do trabalho reprodutivo e de cuidado, o que gera inúmeras consequências negativas sociais como: são vistas como trabalhadoras de segunda categoria em comparação aos homens por entenderem que seus salários não são o principal sustento da família, sendo comumente as primeiras a serem demitidas em crises; maior índice de desemprego em período reprodutivo; dificuldade em permanecer no mercado de trabalho por longos períodos de tempo devido à alta carga de afazeres domésticos e cuidados que tem que realizar em seus lares; são menos escolhidas para ocupações que demandem longos treinamentos que, usualmente ofertam maiores remunerações; barreiras para a construção da autonomia financeira; dificuldade em acumular tempo de contribuição para aposentadoria (Kelly et al., 2023).

De acordo com o relatório produzido em conjunto pela ONU Mulheres e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, no ritmo atual de progresso, a plena igualdade de gênero pode levar 300 anos para ser alcançada.[2]

Diante disso, compreende-se que o debate acerca do trabalho do cuidado exercido predominantemente pelas mulheres precisa ser traçado sobre o trabalho e as ações socioeconômicas a partir de uma perspectiva feminista e antipatriarcal, que percebe o cuidado e a reprodução como centro das transformações.

Em que pese os direitos reprodutivos sejam direitos dos gêneros, em geral, são tratados e atribuídos como direitos (e deveres) femininos.

Os direitos reprodutivos costumam ser atribuídos ser traduzidos no direito à gestação e ao parto livre de violência e no direito à interrupção da gravidez nas hipóteses legais, como são os casos de risco à vida da gestante ou de estupro.

Os direitos reprodutivos não se resumem a condições da gestação e direito à interrupção da gravidez, mas diz respeito também ao planejamento familiar, sendo direito/dever dos gêneros.

O planejamento familiar é o direito de decisão sobre o número de filhos, o momento de tê-los e com qual espaçamento, de forma livre e responsável. Para tanto, é fundamental o acesso a informações, métodos contraceptivos e serviços de saúde para garantir a saúde sexual e reprodutiva, além de apoio para aqueles que desejam engravidar. Ademais, inclui ações educativas e preventivas, como aconselhamento, acompanhamento pré-natal e atenção ao parto. No entanto, os direitos reprodutivos demandam condições materiais e imateriais para que possam ser exercidos.

2 Igualdade de gênero está a três séculos de distância | ONU News

> Dentre as condições materiais, estão o acesso à alimentação suficiente e nutritiva, acesso à educação, oportunidades de trabalho e de autonomia financeira, possibilidade de participação e capacidade decisória na vida familiar e comunitária e proteção contra violência e injustiças. As condições imateriais referem-se às causas da discriminação baseada no gênero, na classe social, cor/raça, condição de cidadania. (Bourguignon, 2024, p. 6)

Neste ínterim, para que se possa pensar em condições reais de planejamento familiar e capacidade decisória é preciso que seja alcançado às mulheres as mesmas oportunidades de acesso ao mercado e oportunidades de trabalho e autonomia financeira, sendo este um dos pontos centrais do presente trabalho.

A divisão sexual do trabalho funciona de forma que os homens exercem suas atividades no mercado de trabalho capitalista/trabalho produtivo com a devida remuneração, enquanto as mulheres são obrigadas à dedicação exclusiva à realização das tarefas domésticas relativas aos cuidados da família – trabalho reprodutivo – ou, então, a dividirem seu tempo entre o trabalho reprodutivo/trabalho de cuidado – sem a devida remuneração – e o trabalho capitalista – com remuneração inferior a dos homens (Melo; Castilho, 2009,).

Isto é, às mulheres é dado a optar pela dedicação exclusiva de tarefas domésticas relativas aos cuidados da família ou pela divisão do seu tempo (de vida) entre o trabalho reprodutivo/trabalho de cuidado e o trabalho capitalista. Esta última opção implicando, de forma clarividente, na exaustão das mulheres (Souza; Ferraz, 2023).

2 Licença-maternidade: penalização da maternidade e premiação da paternidade

Antes de adentrar na questão da licença-maternidade, importava desenvolver os desdobramentos da divisão sexual do trabalho.

A atribuição dos direitos/deveres reprodutivos e de cuidado às mulheres tem diversas implicações, dentre elas: maior carga de trabalho sem remuneração ou com menor remuneração (em geral, em dupla jornada), desigualdade de condições de acesso ao mercado de trabalho e desenvolvimento profissional, e a, consequente, "crise do cuidado".

Este trabalho não remunerado com afazeres domésticos e cuidados realizados pelas famílias, 65% são tarefas realizadas por mulheres, que dedicam quase o dobro de horas a essas atividades em comparação com os homens, sendo as mais impactadas pela invisibilidade desse trabalho perante a sociedade. Em 2022, segundo o IBGE, elas destinaram, em média, 21,3 horas por semana aos afazeres domésticos e ao cuidado de pessoas, enquanto eles dedicaram 11,7 horas (Kelly et al., 2023).

Somente é possível que o homem esteja totalmente disponível para o mercado de trabalho e se desenvolva plenamente do ponto de vista profissional, porque há um trabalho invisível e não remunerado realizado pela mulher, cuidando sua casa e da sua família (Kelly et al., 2023).

> Tal trabalho, constituído tanto de labor afetivo como de labor material e frequentemente realizado sem paga, é indispensável para a sociedade. Sem ele, não poderia haver qualquer cultura, qualquer economia, qualquer organização política. Nenhuma sociedade que mine a reprodução social de modo sistemático pode durar por muito tempo (Fraser, 2020, p. 261-262).

Ao dedicar seus esforços e tempo a tarefas realizadas de forma gratuita, as mulheres sofrem as consequências desta dedicação: dedicam-se exclusivamente ao trabalho de cuidado ou se encontram em ocupações mais flexíveis que lhes permitam conciliar o trabalho não remunerado e o remunerado, que por sua vez têm menores remunerações (Kelly et al., 2023).

O que se denota é que o capital investido é o próprio tempo, abdicação profissional e o desequilíbrio da competitividade dessas mulheres quando no mercado de trabalho.

É importante reconhecer que existe um custo alto pago pelas mulheres ao exercer de forma exclusiva ou quase exclusiva a obrigação de educar indivíduos que foram gerados por escolha de dois seres humanos capazes. Não se pode entender como viável que esse trabalho deva ser suportado por apenas um deles, sobretudo, porque a vida pessoal, e a saúde dessa pessoa é sobrecarregada injusta e ilicitamente (Antonio, 2024).

A obrigação parental que decorre do Poder Familiar deve ser exercida por ambos os genitores.

Assim, o que se conclui é que o trabalho reprodutivo/de cuidado unicamente atribuído às mulheres resulta na abdicação ou no retardamento do seu desenvolvimento profissional, o que vem resultando em uma crise enorme, não só do cuidado, mas social em sentido mais amplo

(Fraser, 2016).

> A "crise do cuidado" é, presentemente, uma importante questão publicamente debatida. Frequentemente associada às ideias de "pobreza de tempo", "equilíbrio entre trabalho e família" e "esgotamento social", essa crise diz respeito às pressões que, provindas de diversas direções, estão a espremer, atualmente, um conjunto-chave de capacidades sociais: as capacidades sociais disponíveis para dar à luz e criar crianças, cuidar de amigos e familiares, manter lares e comunidades mais amplas e, de modo mais geral, sustentar conexões (Fraser, 2020, p. 261-262).

A crise do cuidado, portanto, se materializa no momento em que a mulher reconhece e não mais aceita (bem como não tem mais condições) de ser unicamente responsável pelas funções do trabalho reprodutivo e de cuidado.

É preciso que se trabalhe a justiça reprodutiva perspectiva crítica, em que seja

> definida em contraposição à visão tradicional dos direitos humanos, que compreende a saúde sexual e reprodutiva como dimensões da esfera privada dos indivíduos. Ao pressupor que a abordagem de direitos deve estar atrelada a uma concepção de justiça social, o foco analítico passa da escolha individual para os recursos necessários para que os indivíduos, especialmente as mulheres e demais pessoas com útero, possam realizar escolhas com autonomia e liberdade. A satisfação das necessidades básicas e o empoderamento tornam-se elementos-chave nesse arcabouço conceitual (Bourguignon, 2024, p. 10).

A partir de uma perspectiva crítica, observa-se elementos muito mais profundos do que rotinas de sobrecarga da mulher, que são apenas uma pequena parte de algo muito maior. A histórica desigualdade de gênero que afeta a mulher, para além dos fatos que decorrem da organização social e econômica, tem na figura do Estado Mínimo o direcionamento de políticas sociais que responsabilizam a família para os cuidados de seus membros (Montenegro, 2018).

Quando se trabalha os direitos reprodutivos sob perspectiva da justiça social, deve se ter em vista que o Estado tem o dever de prover meios para que haja melhor distribuição de direitos/deveres – neste caso, trabalho reprodutivo e de cuidado – para melhor funcionamento da sociedade, diminuindo os impactos já existentes pela crise do cuidado.

A existência de licença-maternidade e a, praticamente, inexistência de licençapaternidade se mostra ponto crucial nesta problemática atual.

A licença-maternidade é o marco inicial da atribuição praticamente exclusiva do trabalho reprodutivo e de cuidado da mulher assim que nasce um filho. À mulher é atribuído o direito/dever de permanecer

em licença maternidade sozinha nos primeiros meses de vida do filho, para se dedicar ao cuidado desta. Enquanto o homem continua a exercer o trabalho remunerado, sem prejuízo.

Tem-se um ponto de partida para trazer melhor distribuição do trabalho reprodutivo e de cuidado é a extensão da licença paternidade pelo mesmo prazo que é reconhecida e concedida a licença maternidade. Do contrário, a mulher sempre será penalizada por exercer a maternidade e o homem continuará a ser beneficiado, considerando que as mulheres não conseguem ter o mesmo acesso ao mercado de trabalho e a mesma oportunidade de desenvolvimento profissional.

3 O DIREITO PREVIDENCIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NO ÂMBITO DO DIREITO REPRODUTIVO: LICENÇA PATERNIDADE

A licença-paternidade pode ser um instrumento de efetivação da igualdade de gênero no âmbito dos direitos reprodutivos e no âmbito dos direitos sociais, referentes ao acesso de trabalho e desenvolvimento profissional das mulheres.

Às mulheres, conforme já exposto, é atribuído as funções do trabalho reprodutivo e de cuidado, o que gera inúmeras consequências negativas como: maior índice de desemprego em período reprodutivo, são comumente as primeiras a serem demitidas em casos de crises; possuem dificuldade em permanecer no mercado de trabalho por longos períodos de tempo devido à alta carga de afazeres domésticos e cuidados que tem que realizar em seus lares; são menos escolhidas para ocupações que demandem longos treinamentos que, usualmente ofertam maiores remunerações; dificuldade em acumular tempo de contribuição para aposentadoria; entre outras desvantagens.

Os homens, por outro lado, são beneficiados por esta divisão sexual do trabalho, tendo em vista que somente lhes é possível estar totalmente disponível para o mercado de trabalho e se desenvolver plenamente do ponto de vista profissional, porque há um trabalho invisível e

não remunerado realizado pela mulher, cuidando sua casa e da sua família.

No momento em que as mulheres não pretendem mais aceitar este papel do trabalho reprodutivo unicamente com responsabilidade sua e isto gera uma crise com consequências à sociedade, é momento de tratar esta problemática como a relevância social e coletiva que ela merece.

Um problema adquire relevância coletiva quando atores políticos reconhecem que uma situação pode ser modificada e um problema é definido quando o estado em que se encontra determinada questão social é considerado inadequado diante de uma expectativa de que é possível melhorar a realizada observada. Neste sentido, o enfrentamento de um problema público deve ocorrer mediante ações interventivas conduzidas por agentes plurais, sejam eles estatais ou não (Bourguignon, 2024).

Neste sentido, tem-se é devida a intervenção estatal para implementação de direitos sociais, para que os direitos reprodutivos sejam distribuídos entre os gêneros de forma isonômica.

> Ao desconstruir a dicotomia público/privado da corrente clássica dos direitos humanos, as feministas indicam que as responsabilidades e comportamentos femininos são internalizados como construtos sociais definidos com base no gênero e que as 'decisões' que as mulheres tomam ocorrem, muitas vezes, em contextos de pressão – e até mesmo de violência – familiar e comunitária.
>
> [...]
>
> Esta visão dos direitos sexuais e reprodutivos postula um compromisso ético com a promoção da cidadania politicamente responsável, com base em quatro princípios

> complementares de direitos humanos. A integridade corporal, entendida como direito individual e social, que considera a inviolabilidade corporal um elemento constitutivo da dignidade humana. A autonomia pessoal ou direito à autodeterminação, que implica em viabilizar um contexto seguro para que as mulheres possam tomar decisões e expressar como se sentem. A igualdade de condições, princípio que se aplica tanto às relações entre homens e mulheres quanto às relações entre mulheres, conduz à ideia de redistribuição de poder e recursos rumo ao enfrentamento das iniquidades sociais, econômicas e culturais (Bourguignon, 2024, p. 8-9).

É preciso entender os direitos reprodutivos como direitos e deveres dos gêneros, redistribuindo entre homens e mulheres o trabalho reprodutivo e de cuidado.

É preciso que seja dado enfoque nos direitos fundamentais das mulheres – direitos individuais e coletivos e direitos sociais.

Aqui, destaca-se o direito fundamental à saúde, ao não permitir que as mulheres, pela forma como a qual é estabelecida socialmente a distribuição sexual do trabalho, cheguem ao ponto de esgotamento, de exaustão. Não há que se falar em dignidade humana das mulheres se as mesmas são sujeitas a jornadas duplas, até mesmo triplas, de trabalho (reprodutivo, de cuidado e capitalista) enquanto aos homens é dado apenas realizar seu trabalho capitalista.

Destaca-se, também, o direito social ao trabalho, que garanta, de forma isonômica, o acesso ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento profissional, com igual remuneração ao dos homens.

A própria Carta Magna, de certa forma, atribui à mulher o trabalho reprodutivo e de cuidado, ao determinar somente a proteção à maternidade:

> Constituição Federal
>
> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
>
> [...]
>
> II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Da mesma forma, as leis da organização Seguridade Social e Plano de Custeio e de Planos de Benefícios da Previdência Social:

> Lei nº 8.212/1991
>
> Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.
>
> Lei nº 8.213/1991
>
> Art. 71. O salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade.

Em que pese o objetivo seja evidentemente a proteção da mulher, acaba por também onerar o sexo feminino quando do nascimento dos filhos pela exclusividade do benefício do período de licença.

No Recurso Extraordinário 842.844, julgado em 05 de outubro de 2023, a Corte Suprema, ao apreciar se servidoras gestantes com vínculo com a Administração Pública por cargo comissionado, não efetivo ou por contrato temporário teriam direito à licençamaternidade e à estabilidade provisória, fez uso de argumentos biológicos para sustentar a proteção à gestante, bem como da importância conferida ao período da licença-maternidade para garantir o tempo de convívio da família e o desenvolvimento da criança:

> 1. As medidas adotadas pelo Estado, como a proteção à maternidade, são de discriminação positiva, não constituindo prerrogativa injustificada ou abusiva, pois o Estado favorece as mães como forma de tratar as diferenças naturais e amplamente justas entre os sexos, além de proteger o nascituro e o infante. 2. O direito à licença-maternidade tem por razão o reconhecimento das dificuldades fisiológicas e sociais das mulheres, dadas as circunstancias pósparto, como a recuperação físico-psíquica da mãe e amamentação e cuidado do recém-nascido, além da possibilidade do convívio familiar nos primeiros meses de vida da criança. 3. A Constituição Federal de 1988 se comprometeu com valores como a igualdade de gênero e a liberdade reprodutiva, sendo certo que a condição da trabalhadora gestante goza de proteção reforçada, com respeito à maternidade, à família e ao planejamento familiar. [...] 6. O tempo de convívio familiar é uma das necessidades descritas no Texto Constitucional, na medida em que, por ocasião do recente nascimento, representa vantagens sensíveis ao desenvolvimento da criança, pois que a genitora poderá atender-lhe as necessidades básicas (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2023)

A questão da razão de ser da licença-maternidade pelo "reconhecimento das dificuldades fisiológicas e sociais das mulheres, dadas as circunstancias pós-parto, como a recuperação físico-psíquica da mãe e amamentação e cuidado do recém-nascido" (Ramos; Alkmin; 2024, p. 127), não há, de fato, como argumentar que não há necessidade de uma proteção específica.

No entanto, no que toca à possibilidade do convívio familiar nos primeiros meses de vida da criança e à questão do comprometimento da Constituição Federal de 1988 com valores como a igualdade de gênero e a liberdade reprodutiva, importa traçar alguns pontos.

Primeiramente, a fim de que seja de fato efetivada igualdade entre os gêneros, aos homens também deve ser reconhecido o direito à licença-paternidade nos primeiros meses de vida da criança, para adequado convício familiar e divisão do trabalho reprodutivo e de cuidado.

Ademais, a questão da liberdade reprodutiva das mulheres, se elas enfrentam tantas desigualdades sociais – como acesso ao mercado de trabalho, a oportunidades de desenvolvimento profissional em período reprodutivo e autonomia financeira – se poderia de fato falar em "liberdade reprodutiva", considerando que as mulheres precisam optar, ainda que temporariamente, entre a maternidade e a vida profissional?

Esta suposta "proteção reforçada" não seria, na verdade, o reforço da atribuição da responsabilidade do trabalho reprodutivo e do trabalho de cuidado às mulheres?

Ainda, a decisão cita que o tempo de convívio familiar seria "uma das necessidades descritas no Texto Constitucional, na medida em que, por ocasião do recente nascimento, representa vantagens sensíveis ao desenvolvimento da criança, pois que a genitora poderá atender-lhe as necessidades básicas" (Ramos; Alkmin; 2024, p. 127). Novamente aqui, atribuindo toda responsabilidade do trabalho reprodutivo e do trabalho de cuidado às mulheres.

Não seria tão importante quanto, inserir os homens neste momento sensível em que são criadas conexões entre genitora/genitor e filho? Não seria este o exato momento de inserir a divisão do trabalho reprodutivo e de cuidado entre os gêneros?

O Supremo Tribunal Federal voltou a tratar do planejamento familiar ao julgar a ADO 20, em 14 de dezembro de 2023. A ação foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde e postulava a regulamentação da licença-paternidade, sob alegação de mora legislativa e proteção deficiente da legislação existente. O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria de votos, pela procedência da declaração de omissão inconstitucional, determinando o prazo de 18 meses ao Congresso Nacional para sanar a referida omissão, determinando que estaria autorizado a deliberar sobre o tema em caso de inércia legislativa.

Chama atenção a abordagem da garantia do exercício da paternidade com ênfase do julgado sobre o prazo diferenciado de 5 dias para os pais e 120 dias para as mães e a questão de que isso fortalece a responsabilização e a sobrecarga de trabalho de cuidado pelas mulheres brasileiras.

> Além disso, o tema abordado é o primeiro a envolver, de modo mais direto, uma garantia conferida pelo exercício da paternidade. Isso traz à tona o efeito produtivo do direito, entendido como tecnologia de gênero, conforme discutido anteriormente: ao conferir cinco dias de licença para pais (no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mais de 35 anos depois da promulgação da Constituição!) e 120 dias para mães, o Direito brasileiro fortalece a responsabilização e, por conseguinte, a sobrecarga do trabalho de cuidado pelas mães e mulheres brasileiras. O acórdão toca nessa questão em diversos momentos, destacando ser essa uma agenda de interesse de homens e mulheres.
>
> O voto do ministro Luís Roberto Barroso é enfático nesse aspecto. O ministro menciona como "o cenário atual consolida a percepção discriminatória e estereotipada de que o cuidado com os filhos é um dever da mulher, e não uma responsabilidade igualmente compartilhada" (p. 52) [...] Centra-se, portanto, nas diferenças sociais entre os gêneros, mais do que em questões biológicas. Reitera que a enorme diferença entre os prazos atuais das licençasmaternidade e paternidade "contribui para a sobrecarga que é imposta às mulheres, que assumem tarefas familiares e domésticas (para além do trabalho remunerado), submetendo-as a duplas ou triplas jornadas" (p. 56) e confere relevo aos impactos normativos dessa questão, também, para os homens:
>
> o cenário normativo atual viola, também, os direitos dos homens no que se refere aos cuidados com os filhos. De fato, é direito do homem, que decorre de sua igual dignidade, experimentar integralmente a convivência familiar, em especial nos primeiros momentos de vida comum com seus filhos (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2023)

O julgado, assim como este trabalho, enfatizou que a diferença entre os prazos atuais das licenças-maternidade e paternidade atribuem o trabalho de cuidado exclusivamente às mulheres contribui para a sobrecarga destas, bem como ao fato de que viola o direito dos homens de participarem ativamente da criação dos filhos e conclui que "De fato, é direito do homem, que decorre de sua igual dignidade, experimentar integralmente a convivência familiar, em especial nos primeiros momentos de vida comum com seus filhos" (RAMOS; ALKMIN; 2024, p. 128).

Ainda, sob este viés do direito à "proteção da paternidade", interessante trazer ao argumento o fato de que o homem não tem direito à licença do trabalho quando do nascimento dos filhos, mesmo tendo uma criança recém nascida em casa que, em muitos casos, não dorme à noite ou que acorda causando inúmeras interrupções do sono de ambos os pais. Não é incomum que tanto a mulher quanto o homem não descansam à noite em razão do filho recémnascido, de modo que do homem é exigido que no dia seguinte realize as atividades laborativas normalmente. Assim, há aqui, também, uma desigualdade de tratamento dos gêneros que, ainda que em menor grau, traz prejuízo aos homens que se tornam pais.

Assim, se denota que a Suprema Corte vem evoluindo através do amplo reconhecimento da importância da convivência dos filhos com mães e pais, e da relevância da divisão de tarefas entre casais para a

criação dos filhos, reconhecendo o direito reprodutivo (assim como os deveres dele decorrentes) como direito dos gêneros.

A própria Corte reconhece a necessidade de se ampliar a licença-paternidade, ressaltando em suas decisões a relevância da licença para pais, mães e filhos, buscando diminuir, e quem sabe até futuramente erradicar, os riscos da sobrecarga das tarefas de cuidado pelas mães (Ramos; Alkmin; 2024).

A conclusão a que se chega analisando todos os aspectos trabalhados é que "ao invés de a transmutação de trabalho reprodutivo a produtivo ser um avanço para a emancipação das mulheres, tem sido fonte de maior exploração de sua força de trabalho e de exaustão" (Souza; Ferraz, 2023, p. 1).

Conclui-se que a licença-paternidade pode e deve ser utilizado como instrumento de efetivação da igualdade de gênero no âmbito dos direitos reprodutivos e no âmbito dos direitos sociais, através da adequada revisão da divisão sexual do trabalho, culminando, além da diminuição da carga de trabalho, no acesso ao mercado de trabalho e desenvolvimento profissional.

Referências

ANTONIO, Livia Guida. Economia do cuidado: o trabalho não remunerado das mulheres. Disponível em: https://www.politize.com.br/economia-docuidado/. Aceso em: 18/05/2025.

BOURGUIGNON, Ana Maria. Interseccionalidade, direitos humanos e justiça reprodutiva: avaliação crítica em saúde sexual e reprodutiva. Saúde em Debate [online]. v. 48, n. 142, julset. 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/Y5x8YcJ9bcQK5qzKT4RymQF/?lang=pt. Acesso em: 17/08/2025

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212rep.htm.

BRASIL. Lei nº 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. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 20, Relator(a): Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 14 dez. 2023b, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em: https://stf.jus.br. Acesso em: 17/08/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 842844. Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 05 out. 2023a, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 set. 2018. Disponível em: https://stf.jus.br. Acesso em: 15 ago. 2024. Acesso em: 17/08/2025

FRASER, Nancy. Contradições entre capital e cuidado. Princípios: Revista de Filosofia, Natal, v. 27, n. 53, maio – ago. 2020. ISSN1983-2109. Tradução de José Ivan Rodrigues de Sousa Filho (PPGFil/UFSC), a partir do original FRASER, Nancy. *Contradictions of capital and care. New Left Review,* v. 100, 2016, p. 99-117. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/16876/12950. Acesso em: 17/08/2025.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Direitos sexuais e reprodutivos ou direitos sexuais e direitos reprodutivos? Dilemas e contradições nos marcos normativos nacionais e internacionais. Revista Direito GV, v. 17, n. 3, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/WmD3ZFV7jy6x3JKnPjbfXSN/?format=html&lang=pt. Acesso em: 17/08/2025.

GUEDES, Olenga de Souza; DAROS, Michelli Aparecida. O cuidado e a feminilidade: uma reflexão ética da atribuição de papéis a serem desempenhados pelas mulheres. Serviço Social em Revista, vol. 12, n. 1, 2009, Londrina-PR. Disponível em: https://www.uel.br. Acesso em 18/08/2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 49. Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf> Acesso em: 18/08/2025.

KELLY, Isabela Duarte; CONSIDERA, Cláudio; MELO, Hildete Pereira. Quanto vale o amor materno? Apenas abraços e beijos? Fundação Getúlio Vargas – FGV IBRE. 2023. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/quanto-vale-o-amor-materno-apenas-abracos-e-beijos. Acesso em: 17/08/2025.

MELO, Hildete Pereira de; CASTILHO, Marta. TRABALHO REPRODUTIVO NO BRASIL: QUEM FAZ? In: Revista de Economia Contemporânea, Volume 13, n.1, p. 135-158, 2009, Rio de Janeiro. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1415-98482009000100006. Acesso em 17/08/2025.

MONTENEGRO, Rosiran Carvalho de Freitas. Mulheres e cuidado: responsabilização, sobrecarga e adoecimento. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22257. Acesso em 18/08/2025.

PRATI, Fernanda; BRUM, Amanda Netto. TRABALHO DOMÉSTICO (REPRODUTIVO): a vulnerabilidade das mulheres à violência patrimonial. In: Mostra Acadêmica do Curso de Direito – Violência de Gênero – Prêmio Bárbara Penna, 2025, Faculdade CNEC, Gravataí-RS. Apresentado em: 10/07/2025, pôster.

RAMOS, Marcelo Maciel. ALKMIN, Gabriela. Juridificação da Reprodução: Mobilização do Direito e Atuação do Supremo Tribunal Federal à luz da justiça reprodutiva. Revista Direito Público, Brasília, Vol. 21, n. 112, 99-139, out./dez. 2024. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7717/3580. Acesso em 17/08/2025.

SILVA, Fernanda Angélica Albuquerque da. O TRABALHO DE CUIDADO NÃO REMUNERADO NO BRASIL. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 13, 2024, ISSN 2179-510X, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis-SC, Apresentado em: Anais Eletrônicos.

SOUZA, Marília Duarte de; FERRAZ, Deise Luiza. A (im)produtividade do trabalho reprodutivo e a exaustão das mulheres na contemporaneidade. Revista de Administração Contemporânea, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2023220342.por. Acesso em: 17/08/2025.

A (In)dispensabilidade da Advocacia previdenciária nos Juizados Especiais Federais: entre a Justiça Social e a Assimetria Processual

Lívia Pedroni Batista Bastos

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão sobre o papel da Advocacia Previdenciária na efetivação dos direitos sociais fundamentais no âmbito dos Juizados Especiais Federais, tendo como objetivos identificar como sua atuação contribui no acesso à justiça e analisar os impactos da dispensabilidade de representação por advogado no microssistema dos juizados, principalmente, frente à mitigação de garantias processuais e os critérios de competência absoluta condicionado ao valor da causa, enfrentando os obstáculos impostos pela vulnerabilidade dos segurados e pela assimetria processual em face da autarquia previdenciária. Metodologicamente, trata-se de pesquisa teórico-dogmática, baseada em revisão bibliográfica, com destaque às produções de Wagner Balera, e em análise crítica da atuação prática nos Juizados Especiais Federais. Os resultados apontam que, diante da condição de "litigante habitual" do INSS, o segurado encontra dificuldades para ter seus direitos reconhecidos, sendo a advocacia previdenciária essencial para reequilibrar a relação processual, assegurar a efetividade do acesso à justiça e resguardar a função humanista do Direito Previdenciário. Conclui-se que a advocacia previdenciária transcende a defesa individual, assumindo uma dimensão ético-antropológica, ao contribuir para a realização da justiça social e para a consolidação da Previdência como instrumento de proteção e solidariedade.

Palavras-chave: Juizado Especial Federal; Direito Previdenciário; Acesso à Justiça; Indispensabilidade da Advocacia; Assimetria Processual.

1 Introdução

O ideal de acesso à justiça, consagrado como direito fundamental no art. 5º, XXXV, da Constituição da República de 1988, representa mais do que a mera garantia de acesso ao Poder Judiciário. Em sua dimensão material, se traduz na promessa de uma ordem jurídica justa, na qual a tutela jurisdicional não seja apenas formalmente disponível, mas efetivamente capaz de produzir resultados adequados e tempestivos.

O acesso à justiça é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e constitui requisito essencial para a concretização dos direitos fundamentais. Sua efetividade vai além da mera possibilidade formal de ingresso em juízo, exigindo que o sistema jurídico ofereça respostas justas, adequadas e capazes de reduzir as desigualdades entre os litigantes. No contexto previdenciário, essa exigência assume caráter ainda mais relevante, uma vez que os benefícios previdenciários possuem natureza alimentar e destinam-se à subsistência de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Os Juizados Especiais Federais (JEFs), criados para simplificar o acesso ao Judiciário e agilizar a tramitação de causas de menor complexidade, apresentam particularidades que impactam diretamente a efetividade do direito previdenciário. Embora promovam celeridade e informalidade, o critério de com-

petência baseado exclusivamente no valor da causa e a dispensa da representação por advogado geram desafios específicos para os segurados, frequentemente hipossuficientes técnica e economicamente frente ao INSS.

A advocacia previdenciária surge, nesse cenário, como instrumento indispensável para equilibrar a relação processual. A atuação qualificada do advogado não se limita à defesa do interesse individual do segurado, mas se conecta com a realização da justiça social e a proteção de direitos constitucionais fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a solidariedade. Essa dimensão ética e humanista da advocacia evidencia seu papel central na efetivação da Previdência como política pública de proteção social.

A complexidade fática e jurídica das lides previdenciárias, bem como a vulnerabilidade estrutural dos beneficiários, reforça a necessidade de representação técnica adequada, sobretudo em juízos cujo procedimento simplificado e sumário pode comprometer a justiça material da decisão.

O desequilíbrio processual entre o segurado – litigante ocasional – e o INSS – litigante habitual – evidencia que a informalidade e a celeridade, embora desejáveis, não são suficientes para assegurar igualdade substancial entre as partes. Sem a atuação de uma defesa técnica adequada, o jurisdicionado está em desvantagem significativa, incapaz de enfrentar estratégias jurídicas sofisticadas e recursos administrativos e judiciais complexos adotados pela autarquia previdenciária.

A análise do papel da advocacia previdenciária, portanto, deve ser realizada à luz da função social do Direito, buscando compreender como a intervenção profissional contribui para o acesso qualificado à justiça, para a efetividade dos direitos previdenciários e para a consolidação da solidariedade como princípio estruturante do sistema. Esse enfoque permite identificar lacunas procedimentais e propor reflexões sobre a adequação das normas que regem os JEFs frente às demandas sociais que lhes são submetidas.

O estudo é também motivado pela necessidade de superar visões puramente formalistas do acesso à justiça, que consideram suficiente a ausência de obstáculos para ingressar em juízo, mas negligenciam as condições reais do litigante. Ao considerar a complexidade fática das demandas previdenciárias e a vulnerabilidade dos segurados, evidencia-se a indispensabilidade da advocacia como instrumento de democratização da justiça e de realização concreta dos direitos fundamentais.

Diante desse contexto, o presente artigo propõe-se a analisar criticamente o microssistema dos Juizados Especiais Federais, a vulnerabilidade dos beneficiários do INSS, e a função da advocacia previdenciária como vetor de equilíbrio processual. Por meio de abordagem teórico-dogmática e revisão bibliográfica, busca-se demonstrar como a atuação profissional contribui para a efetivação da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da justiça social no âmbito do direito previdenciário.

2 O JUIZADO ESPECIAL FEDERAL E O ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça constitui um dos principais pilares do Estado Democrático de Direito, tal princípio, transcende a mera garantia formal de provocação da atividade jurisdicional, representando, em sua essência, a busca por um sistema jurídico que seja não apenas acessível a todos, mas efetivamente capaz de oferecer respostas justas em tempo razoável, superando os obstáculos econômicos, sociais e culturais que historicamente afastam o cidadão do Judiciário.

Na segunda metade do século XX, os sistemas de justiça ocidentais enfrentavam uma forte crise de efetividade, nesse contexto as discussões sobre o acesso à justiça ganhavam contornos mais nítidos e influentes, principalmente com o Projeto Florença, pesquisa liderada por Mauro Cappelletti e Bryant Gar-

th, cujas conclusões não apenas diagnosticaram os entraves ao acesso, mas também sistematizaram as soluções em um modelo de "ondas" reformistas que reverberariam globalmente, encontrando no Brasil um terreno fértil para a sua implementação (Passos; et al., 2025).

Assim, o acesso à justiça determina suas funções básicas do sistema jurídico "primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos" (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8). Portanto, o acesso à justiça não se limita à possibilidade igualitária de se ingressar em juízo para buscar a tutela jurisdicional, mas também, refere-se à qualidade da prestação da tutela jurisdicional, com uma decisão justa e adequada e que seja capaz de produzir os efeitos almejados.

Segundo Jeveaux (2021), para Cappelletti e Garth a justiça social somente pode ser concretizada mediante um acesso efetivo à justiça, que tenha como objetivo reduzir as desigualdades entre demandantes em condições econômicas distintas. Apesar de reconhecer que a igualdade substancial é uma utopia, o autor admite a necessidade de uma efetividade possível, ainda que imperfeita, capaz de remover barreiras sem abandonar os valores procedimentais.

No Projeto Florença foram observadas as principais dificuldades enfrentadas, suas causas, e algumas possíveis soluções para o acesso à justiça. Foi possível identificar alguns padrões entre os mecanismos utilizados por diversos países para lidar com os problemas do acesso à justiça, que foram classificadas em três "ondas": 1) assistência judiciária para os hipossuficientes; 2) representação judiciária para os interesses difusos; 3) enfoque na superação das barreiras ao acesso à justiça (Ramos, 2021).

Na primeira onda, um dos principais entraves ao acesso à justiça que merece especial destaque é a falta de representação técnica e adequada de seus interesses, sobretudo por motivos de hipossuficiência econômica.

De acordo com Cappelletti e Garth (1988), a chamada terceira onda de acesso à justiça abrange um conjunto amplo de reformas, que vão desde mudanças procedimentais e estruturais no Judiciário até a criação de novos tribunais, uso de pessoas leigos ou profissionais em funções de julgadores e defensores. Inclui, ainda, ajustes no direito material para prevenir ou facilitar a solução de litígios, bem como a valorização de mecanismos informais ou privados de resolução de conflitos, demonstrando uma abertura para inovações profundas que ultrapassam os limites tradicionais da representação judicial. Dentre as ações recomendadas, destaca-se a da criação de juízos especializados e a adequação das regras processuais ao tipo de litígio.

No Brasil, antes mesmo da publicação da obra de Cappelletti e Garth, foi criado o Juizado de Pequenas Causas (Lei 7.244/84), durante a vigência da Constituição de 1967, com o objetivo de desburocratizar demandas judiciais, aspirando a solução de conflitos por métodos alternativos, como a mediação e arbitragem, buscando-se um rito mais célere. Como uma resposta à desilusão da população com o Poder Judiciário, frente à quase certeza de inviabilidade ou inutilidade do ingresso em juízo (Gonçalves, 2008), que gerava uma resistência em acionar o Judiciário, fenômeno denominado por Kazuo Watanabe (1988), como litigiosidade contida.

Em que pese possíveis críticas à real implementação do Juizado de Pequenas Causas, ele trouxe algumas novidades que poderiam facilitar o acesso à justiça: desnecessidade de pagamento de custas no primeiro grau, dispensou a obrigatoriedade da representação por advogado; fase prévia de conciliação; simplificou o procedimento recursal; inseriu os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade; definiu a competência pelo valor da causa (pequenas causas – até 20 salários mínimos); e ainda, previu a faculdade do autor entre demandar no Juizado ou no juízo comum (Gonçalves, 2008).

Com a redemocratização do país e frente à experiência positiva – apesar de tímida, dos Juizados de Pequenas Causas, foi previsto no art. 24, X, da Constituição Cidadã, a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre "a criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas" e o artigo 98, inciso I, que impõe à União, Distrito Federal e Estados a criação dos Juizados Especiais.

Por conta disso, questionava-se se os Juizados Especiais, referidos nos artigos supramencionados se denominariam a um único órgão jurisdicional ou se seriam órgãos distintos com competências distintas (Câmara, 2009). Prevaleceu o entendimento doutrinário, majoritário à época, que entendia pela identidade de ambos.

À época da vigência dos Juizados de Pequenas Causas, eram feitas críticas sobre a escolha do único critério sendo relacionado ao valor da causa para a fixação da competência, pois "tenderia criar uma Justiça de pior qualidade para os cidadãos economicamente desfavorecidos, violando, assim, o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos" (Fux, 1997, p. 213).

Nesse sentido foi a decisão tomada pelo legislador, optando por criar a Lei 9.099/95, que implementou os Juizados Especiais Cíveis e revogou a Lei 7.244/84. Tal escolha culminou na opção por um só órgão jurisdicional cuja competência se estabeleceu ora de acordo com valor atribuído à causa, ora dando primazia à complexidade da matéria (Viana, 2009). Ou seja, os Juizados Especiais Cíveis não são apenas Juizados Especiais Cíveis (responsáveis por matérias de baixa complexidade), mas também são Juizados de Pequenas Causas (causas de pequeno valor), conforme entende Alexandre Câmara, 2009, p. 28.

Justifica-se tal entendimento pela desvinculação fática da complexidade da causa ao seu valor, como exemplifica Câmara (2009), um processo que busca a reparação de danos decorrentes de acidente de trânsito que envolva um Fusca 1966 e um Corcel 1972 ou se envolver uma Ferrari e uma Maserati, terão a mesma complexidade jurídica, embora envolvam valores substancialmente diferentes.

Isso é de extrema relevância, já que algumas previsões da Lei 7.244/84 que foram integralmente copiadas para a Lei 9.099/95, devem se aplicar somente às pequenas causas e não às causas de pequena complexidade (ainda que possuam maior valor). É o exemplo apresentado por Câmara (2009, p. 30), do art. 3º, §3º, da Lei dos Juizados Especiais Cíveis, segundo o qual:

> [...] aquele que vai ao Juizado em busca de proteção para um direito substancial cujo valor ultrapasse quarenta salários-mínimos estará, com sua opção, renunciando ao que exceder aquele valor. Esse dispositivo se aplica, exclusivamente, às pequenas causas, mas não às causas de menor complexidade, ainda que estas tenham valor superior à quarenta salários-mínimos.

Há a previsão de exclusão de sua competência algumas ações, independentemente do valor da causa, atribuídas à sua complexidade, como por exemplo, de natureza alimentar, falimentar, fiscal, interesse da Fazenda Pública, acidente de trabalho, entre outros. Além disso, existem as causas de pequena complexidade que poderiam ultrapassar o limite do valor da causa, cuja competência seria definida pela complexidade e não pelo valor, como trata o art. 3º, II e III da Lei 9.099/95.

Outra questão polêmica que envolve a competência dos Juizados Especiais, é sobre a opcionalidade. Enquanto a Lei 7.244/84 previa expressamente a opção do autor no seguimento do rito especial, a Lei 9.099/95 é omissa nesse sentido. A doutrina acolheu majoritariamente a percepção de ser a competência opcional, sendo acompanhado tal entendimento na prática jurídica.

Apesar das críticas aqui tecidas, inegável é a importância da Lei 9.099/95 no acesso à Justiça, sua experiência positiva influenciou que o formato do Juizado Especial fosse aplicado na Justiça Federal. Assim, fora aprovada a Emenda Constitucional nº 22/1999, determinando que lei federal deveria dispor sobre

a criação dos Juizados Especiais Federais, sendo rapidamente aprovada a Lei 10.259 em julho de 2001, vigorando em janeiro de 2002, após o *vacatio legis* de 6 meses.

3 Os juizados especiais federais e suas peculiaridades

Com a previsão constitucional da criação dos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal, restava sua previsão em lei infraconstitucional, que logo foram formuladas propostas de lei capitaneado pelo Superior Tribunal de Justiça, o Conselho da Justiça Federal e a Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE, junto com a colaboração do Poder Executivo Federal (Darós, 2007).

Os Juizados Especiais Federais são norteados por um coeso conjunto de princípios, em grande parte herdados do sistema dos Juizados Estaduais e previstos no art. 2º da Lei nº 9.099/95, de aplicação subsidiária. Os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade formam o conjunto de princípios gerais do microssistema dos juizados.

A oralidade privilegia a palavra falada em detrimento da forma escrita, concentrando os atos processuais em audiência; a simplicidade e a informalidade afastam as exigências formais rígidas do processo comum, buscando uma comunicação mais direta entre o juiz e as fontes de prova oral (partes e testemunhas); a economia processual visa a obter o máximo de resultado com o mínimo de dispêndio de tempo e de atos; e por fim, o princípio da celeridade.

Dentre esses vetores, a celeridade ocupa um espaço central, já que, como demonstrado, um dos motivos que ensejou a criação desses órgãos é que a morosidade da entrega da prestação jurisdicional afasta a população do Poder Judiciário, desacreditando-o e, portanto, configurando como grande obstáculo ao acesso à Justiça. Assim, dada a (suposta) baixa complexidade das causas envolvidas e da simplificação dos atos processuais, busca-se que o processo dispenda o menor tempo possível.

Diferentemente do caráter opcional que historicamente marcou os Juizados Especiais Estaduais, que permite ao jurisdicionado ponderar entre a celeridade do rito especial e a robustez do rito comum, o legislador federal optou por um modelo de competência absoluta. O art. 3º, §3º, da Lei nº 10.259/01 estabelece que, no foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é inderrogável. Essa escolha subverte a lógica tradicional do processo civil, contida nos artigos 62 e 63 do Código de Processo Civil que reserva a competência absoluta para as competências em razão da matéria ou pessoa e as relativas, em razão do valor e território, elevando um critério puramente econômico ao patamar de regra absoluta, ignorando a matéria ou a complexidade fático-probatória da lide.

Essa imposição legislativa parte de uma premissa perigosa: a de que o valor econômico de uma pretensão é um indicador fidedigno de sua simplicidade. Ao tornar o rito sumaríssimo compulsório para todas as causas abaixo do teto legal, o sistema força a adequação de toda e qualquer controvérsia a um procedimento concebido para ser célere e informal, independentemente de sua densidade jurídica ou da necessidade de uma instrução probatória mais robusta.

Em sentido contrário, o art. 20 da Lei 10.259/01 permite que, onde não houver Vara Federal, que a demanda seja ajuizada no Juizado Especial Federal mais próximo do foro territorialmente competente, podendo ainda, escolher o juízo estadual investido de jurisdição federal. Acerca disso, Câmara (2009, p. 213) crítica que:

> Ora, não faz qualquer sentido que demandas que versam sobre a mesma matéria, e através das quais pedidos idênticos são veiculados, possam ser ajuizadas em um lugar apenas no Juizado Especial, e em outro, por opção do demandante, perante Juizado Especial ou juízo comum. [...] Assim sendo, até em razão da aplicação do princípio da isonomia, é preciso

garantir a todos o direito de escolher entre demandar perante Juizado Especial ou perante juízo comum.

Isso significa que o cidadão que possua uma causa de pequeno valor não possui a faculdade de escolher entre a via simplificada do JEF e a via ordinária do processo comum, mesmo que esta fosse mais adequada para a complexidade fática de sua causa. Ele é, de forma compulsória, direcionado ao rito sumaríssimo.

Um dos traços mais relevantes do microssistema dos Juizados Especiais, para essa pesquisa, é a dispensa da representação por advogado nas causas de valor até sessenta salariosmínimos, conforme trata o art. 10 da Lei nº 10.259/01 e o art. 9º da Lei nº 9.099/95, de aplicação subsidiária. À primeira vista, tal regra é apresentada como mecanismo de ampliação do acesso à justiça, permitindo que o cidadão ajuíze sua demanda diretamente, sem custo com honorários advocatícios.

Outras peculiaridades dos Juizados, relevantes para a, é a previsão do artigo 6º, incisos I e II da Lei 10.259/01, segundo a qual poderão ser autores no JEF as pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte, enquanto, como rés a União, autarquias fundações e empresas públicas federais.

O rito sumaríssimo compulsório, concebido para ampliar o acesso, carrega em seu núcleo uma mitigação de garantias processuais. Uma das mais relevantes, e que constitui o epicentro da análise pretendida, é a vedação expressa à ação rescisória, conforme o art. 59 da Lei 9.099/95, de aplicação subsidiária. A ação rescisória funciona, no ordenamento processual, como uma válvula de escape, um remédio extremo para desconstituir uma decisão já transitada em julgado que contenha um vício de extrema gravidade. Sua ausência nos JEFs cria um grave impasse jurídico: um erro judiciário grave, potencializado por um sistema de instrução probatória já simplificado, pode se converter em uma injustiça definitiva e inatacável, blindada contra correções posteriores. A coisa julgada, princípio que visa à estabilidade, transforma-se, paradoxalmente, em um mecanismo de perpetuação de um erro.

No entanto, Balera e Raeffray (2012), entendem pelo cabimento da ação rescisória nos Juizados Especiais Federais, para que haja igualdade entre os litigantes, assim como, a legalidade na relação entre a Administração Pública e os seus usuários.

Essa evidente insegurança jurídica, torna-se ainda mais complexa quando se trata de processos judiciais envolvendo direitos sociais fundamentais de natureza alimentar, como os direitos à previdência e assistência social. Isso exige um tratamento, por parte do poder público, que leve em consideração sua hipossuficiência técnica e econômica frente à relação de poder desigual estabelecida com o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), entidade pública responsável pela análise dos benefícios pleiteados na via administrativa.

A atuação da advocacia previdenciária assume função que transcende a mera defesa técnica: torna-se verdadeiro instrumento de justiça social, equilibrando as forças no processo e garantindo que a dignidade da pessoa humana permaneça no centro do ordenamento jurídico.

4 As lides previdenciárias no contexto dos Juizados Especiais Federais

Sendo a Previdência Social um direito fundamental, nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988, que se constitui como instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) a base de todos os direitos fundamentais, e ainda, orientador estatal. De acordo com Balera (2009), para que o homem subsista de maneira digna, ele deve ser individualmente considerado.

Para Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 60), a dignidade da pessoa humana deve ser entendida como uma qualidade inerente a todos os indivíduos, que os torna merecedores de respeito e consideração por parte

do Estado e da sociedade. Esse princípio abrange um conjunto de direitos e deveres fundamentais que visam tanto à proteção contra práticas degradantes e desumanas, quanto à garantia de condições mínimas para uma vida digna, assegurando, ainda, a participação ativa e responsável da pessoa na condução da própria existência e na vida em comunidade.

Para assegurar a dignidade da pessoa humana, a proteção social busca conferir aos indivíduos os recursos necessários para enfrentar riscos sociais como doença, incapacidade, desemprego, acidentes, velhice, morte e gravidez. Nesse contexto, a Seguridade Social – composta pelos direitos à saúde, assistência social e previdência social – apresenta-se como a principal política pública de proteção social, destinada a promover a inclusão e a justiça social. Para Balera (2006) a Seguridade Social é a melhor invenção do ser humano realizada para conquistar o bem-estar coletivo.

Balera e Mussi (2014, p.35) entendem ainda que a Seguridade Social tem como função primária

> proporcionar aos indivíduos e às famílias a tranquilidade de saber que o nível e a qualidade de suas vidas não serão significativamente diminuídos, até onde for possível evitá-lo, por nenhuma circunstância econômica ou social. O que interessa ao sistema de seguridade social não é garantir o padrão de vida do indivíduo, mas tão somente assegurar-lhe condições mínimas de sobrevivência digna.

No âmbito do direito previdenciário, a proteção social se faz ainda mais relevante devido à natureza alimentar de seus benefícios, conforme prevê o §1º do art. 100 da Constituição Federal. Recorrentemente, os indivíduos que pleiteiam os benefícios previdenciários se encontram em situação de vulnerabilidade e carecem de meios para sua subsistência, o que reforça o caráter protetivo do sistema. Para Lazzari, et al. (2016, p. 1.145) "Os benefícios previdenciários possuem natureza alimentar, pois costumam ser a única fonte de renda do segurado e dos seus dependentes".

Essa vulnerabilidade exige do ordenamento jurídico um tratamento que leve em conta sua hipossuficiência técnica e econômica, principalmente por ser o polo passivo das demandas ocupado por uma entidade pública, o INSS, responsável pelo indeferimento do benefício pleiteado na via administrativa.

As singularidades inerentes à matéria previdenciária reclamam tratamento diferenciado na sua normatização processual, já que para se obter um processo justo, é necessário que seu procedimento seja adequado a satisfazer o direito material. Conforme entende Savaris (2011, p. 10):

> Eis o ponto fundamental da teoria do direito processual previdenciário: A lide previdenciária apresenta singular configuração e, por isso, deve orientar-se pela eficácia normativa do devido processo legal, o qual, mercê de sua dignidade constitucional, prevalece sobre as disposições processuais civis que ofereçam resposta inadequada ao processo previdenciário, tanto quanto pode suprir eventual ausência ou insuficiência de disciplina legal.

Apesar de não haver a codificação específica das normas que envolvem os benefícios à cargo do INSS, há um regramento jurídico esparso, cito as principais normas que tratam sobre a matéria: Lei nº 8.212/1991 (Lei de Custeio); Lei nº 8.213/1991 (Lei de Benefícios); Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social); Lei Complementar nº 142/2013 (Aposentadoria da pessoa com deficiência); Lei nº 9.796/1999 (Dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social); Lei nº 10.779/2003 (Dispõe sobre o Seguro Desemprego Pescador Artesanal), entre outras.

Segundo informações da Agência Senado (2023), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Previdência Social enfrentou pelo menos sete reformas, a maioria, restritiva de direitos. Importante mencionar que sempre que há uma reforma significativa na previdência, são criadas regras de transição, que são normas criadas para suavizar os impactos das mudanças, permitindo que os segurados que já estivessem próximos de aposentar, que havia a expectativa do direito, possam utilizar de uma regra mais parecida com a anteriormente previstas, resguardado o direito adquirido. Na última reforma,

promovida pela EC 103/2019, foram criadas 5 regras de transição, visto que foi extinta a Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Em que pese a extensa e esparsa legislação previdenciária, alvo de constantes alterações, das multiplicidades de benefícios, beneficiários, regras de custeio, cálculos e requisitos, são tratados de forma genérica como causas de menor complexidade, no âmbito dos JEFs, em que sua complexidade é estritamente relacionada ao valor da causa.

Nesse sentido, merece uma análise mais aprofundada a comparação entre as partes que compõem a relação jurídica previdenciária. A parte demandante consiste nos beneficiários do INSS, tanto em matéria previdenciária, quanto assistencial (que fazem jus ao Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS), quanto previdenciário, que são divididos entre segurados e dependentes. Os segurados são os que efetivamente contribuem ou tem sua contribuição presumida (podem ser urbanos ou rurais, empregados, contribuintes individuais, facultativos, entre outros) e os dependentes são os indivíduos que por algum vínculo com o segurado, fazem jus ao benefício.

Tendo em vista a própria natureza que se impõe da Previdência e Assistência Social, seus beneficiários encontram-se em situação frequente e habitual de vulnerabilidade, tratandose de pessoas idosas, acidentados, adoecidos, pessoas com deficiência, cujo perfil, em grande maioria, é de pessoas vulneráveis em ordem econômica, informacional, digital, entre outros.

Nas últimas décadas, houve um aumento considerável da longevidade no Brasil: em 1940 a expectativa de vida ao nascer era de 45,5 anos, passando para 75,8 anos em 2016 (IBGE, 2017). De acordo com o Anuário Estatístico de Previdência Social (BRASIL, 2021), no ano de 2020, dentre os mais de 27 milhões de beneficiários do INSS, 75% são pessoas com 60 anos ou mais.

Como ressalta Wagner Balera, a dignidade da pessoa humana constitui o núcleo estruturante do direito previdenciário. Essa vulnerabilidade não é apenas socioeconômica, mas também processual, configurando uma "dupla vulnerabilidade" que exige uma atuação mais protetiva do Estado e reforça a indispensabilidade da advocacia previdenciária.

No contexto dos Juizados, esse perfil tende a ser ainda mais hipossuficiente, visto que o critério para a fixação da competência absoluta é o valor da causa (parcelas vencidas acrescidas de doze parcelas vincendas), limitado a sessenta salários-mínimos (em 2025, totaliza R$ 91.080,00) — cria uma segregação classista entre os segurados.

A matemática da regra aprisiona o segurado de baixa renda no rito sumaríssimo. Imaginemos uma ação em que se pleiteia um benefício de um salário-mínimo, como os valores retroativos são limitados pela prescrição de 5 anos (60 parcelas), em regra, o valor da causa não ultrapassará 60 salários-mínimos. Assim, mesmo que sua causa seja de altíssima complexidade probatória, ele é compulsoriamente direcionado ao JEF.

Em contrapartida, isso pode, paradoxalmente, prejudicar até o segurado que postula benefício pelo teto do INSS (em 2025, R$ 8.157,41), mesmo que sua demanda seja de extrema simplicidade — uma mera questão de direito sem necessidade de provas complexas, por exemplo. O valor da causa, calculado com apenas 12 parcelas vincendas, já somaria R$ 97.888,92, ultrapassando o limite do valor da causa, sendo compulsoriamente direcionado ao rito ordinário, mais demorado e oneroso, ou caso opte pelo JEF, teria que renunciar ao valor excedente que faria jus.

A regra de competência absoluta revela, assim, sua completa dissociação da realidade das lides previdenciárias. Ela não apenas aprisiona os mais vulneráveis em um rito potencialmente inadequado, como também veda o acesso à via célere para aqueles cujas causas, embora de maior valor, são simples. A lógica da adequação processual é, portanto, duplamente subvertida, atrelando-se o procedimento não

à complexidade do direito, mas a um critério puramente econômico que gera ineficiência e potenciais injustiças para todos os segurados.

De outro lado, tem-se no polo passivo o INSS, o maior litigante do Brasil, correspondendo a 5,06% de todos os casos pendentes do judiciário, 22,79% da Justiça Federal como um todo e, impressionantes 62,26% dos Juizados Especiais Federais, conforme evidencia o relatório "Justiça em Números 2024" do CNJ.

Se, de um lado, os segurados enfrentam obstáculos decorrentes de sua hipossuficiência estrutural, de outro o INSS, na condição de litigante habitual, reforça a assimetria processual ao dispor de aparato técnico, experiência acumulada e capacidade de moldar entendimentos jurisprudenciais.

Para compreender a atuação do INSS como demandante na justiça, será utilizada a análise feita por Almeida, 2020: "A Atuação do INSS como Litigante Habitual no Recurso Extraordinário nº 631.240", em que utiliza a teoria de Marc Galanter, sobre a categorização dos usuários do sistema de justiça em dois grupos principais: os *one-shotters* – litigantes ocasionais e os *repeat players* – litigantes habituais (De Almeida, 2020, p.28). Os primeiros, seriam os sujeitos que demandam eventualmente da justiça, em que o resultado é de maior risco e importância, em contrapartida os litigantes habituais são aqueles engajados em inúmeros litígios semelhantes ao longo do tempo, como o próprio INSS, que lida com alto contingente de processos previdenciários diariamente.

Essa condição de litigante habitual confere ao INSS uma série de vantagens estratégicas inerentes, que desequilibram a relação processual. Como por exemplo: Inteligência Antecipada (*Advance Intelligence*), a experiência acumulada permite antever o funcionamento de certas situações, estruturando transações e defesas de forma mais eficaz; *Expertise* e Economia de Escala, a frequência nos conflitos gera *expertise*, acesso a especialistas e baixos custos para iniciar ou se defender em um novo caso, algo inviável para o litigante ocasional; Jogar pelas Regras (*Play for Rules*), diferente do *one-shotter*, que busca apenas o ganho imediato em seu caso, o INSS pode focar em criar ou alterar regras e precedentes que o beneficiarão em milhares de casos futuros. Ele pode, estrategicamente, aceitar uma derrota em um caso individual para evitar um precedente desfavorável ou levar um caso até as últimas instâncias para criar uma regra vantajosa para a massa de processos; Assunção de Riscos e Maximização de Ganhos, o INSS pode adotar estratégias para maximizar os ganhos em uma série de casos, mesmo que isso signifique perder algumas demandas individuais (De Almeida, 2020).

No contexto dos Juizados Especiais Federais, esses privilégios são amplificados. Tal ambiente projetado para ser célere e informal, acaba se tornando o cenário ideal para que o INSS exerça suas vantagens. A sobrecarga do sistema, uma característica marcante dos JEFs, favorece o *repeat player*, que pode suportar a demora processual e se beneficiar de regras restritivas criadas para "desencorajar" processos. A estrutura do INSS, com procuradorias especializadas e capacidade de análise de dados, permite uma atuação estratégica e massificada que um segurado individual, mesmo assistido por advogado, não consegue equiparar, o que pode ter consequências ainda mais graves, se desassistido.

Dessa forma, a atuação do INSS como *repeat player* transforma o rito simplificado do JEF em uma batalha assimétrica. A autarquia não litiga apenas pelo caso individual, mas por teses que impactarão todo o seu contencioso. Enquanto o segurado (*one-shotter*) busca a sobrevivência por meio de um benefício, o INSS joga um jogo de longo prazo, utilizando sua estrutura, sua experiência e os próprios gargalos do sistema judiciário para moldar o direito a seu favor, o que coloca em xeque a própria noção de acesso qualificado à justiça para a parte mais vulnerável da relação.

É no entrelaçamento dessas assimetrias – a vulnerabilidade estrutural do segurado como *one-shotter* e o poderio estratégico do INSS como *repeat player* – que a arquitetura processual dos Juizados Especiais Federais revela sua faceta mais perversa para o direito previdenciário. O sistema, que em tese deveria servir como um atalho para a justiça, torna-se desvantajoso para o litigante ocasional. A própria estrutura procedimental, concebida para a simplicidade, acaba por amplificar as vantagens do litigante habitual,

que se utiliza da celeridade e da informalidade não como meios de acesso à justiça, mas como ferramentas para a gestão em massa de seu contencioso.

Nesse cenário de desequilíbrio, as restrições processuais impostas pelo microssistema dos JEFs adquirem uma gravidade ímpar. A vedação da ação rescisória, prevista no artigo 59 da Lei nº 9.099/95, e a limitada via recursal, que praticamente isola o jurisdicionado do controle de legalidade exercido pelo Superior Tribunal de Justiça, criam um isolamento sistêmico. Um erro judiciário, potencializado pela cognição sumária e pela instrução probatória mitigada, transforma-se em uma injustiça definitiva e inatacável. A coisa julgada, princípio destinado a garantir a segurança jurídica, converte-se em um mecanismo de perpetuação de um erro sobre um direito de natureza alimentar, em flagrante contradição com os valores que deveria proteger.

A situação é agravada pela própria natureza da lide. A suposta "menor complexidade", atrelada de forma equivocada ao valor da causa, ignora a densidade fática e a profundidade da análise probatória que são a essência de grande parte do contencioso previdenciário. O segurado não está apenas em desvantagem informacional e econômica; está também submetido a um procedimento que não foi desenhado para comportar a complexidade de sua história de vida, seja ela marcada por um longo período de trabalho rural de difícil comprovação ou por uma condição de saúde incapacitante que demanda múltiplas perícias.

5 A (IN)DISPENSABILIDADE DA ADVOCACIA NAS DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Desde a primeira previsão de dispensabilidade de representação por advogado da Lei 7.244/84, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) já se demonstrava resistente, principalmente, por entender que a presença de advogado é essencial para a defesa dos interesses dos litigantes, sobretudo, dos mais vulneráveis, seja financeiramente ou de informação, assim como, defendia que ao tornar os procedimentos mais informais, potencializaria o arbítrio judicial e precarização de garantias processuais (Vianna, et al., 1999).

A crítica não se limitava a uma defesa corporativa da advocacia, mas se relacionava ao próprio conceito de acesso à justiça. Sem defesa técnica, a igualdade entre as partes torna-se meramente formal, já que a hipossuficiência informacional e econômica do jurisdicionado compromete sua capacidade de enfrentar litigantes habituais e institucionalmente fortalecidos, como é o caso da Fazenda Pública e, em especial, do INSS.

Tamanha é a importância da representação técnica e qualificada, que fora identificada na primeira onda de acesso à justiça de Cappelletti e Garth como necessidade em garantir aos que não possuíam condição financeira o acesso à representação por advogado.

Em relação à indispensabilidade do advogado, tal previsão foi prevista inicialmente no ordenamento jurídico brasileiro com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica) de 1969, ao ser internalizada em 1992, pelo Decreto 678 e, posteriormente, incluída na Constituição Federal de 1988, art. 133, prevendo que "o Advogado é Indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil de 1994 também prevê que o advogado é indispensável à administração da justiça, previa no art. 1º, I, e que a postulação em qualquer órgão do Poder Judiciário e nos juizados especiais é atividade privativa da advocacia, no entanto, tal previsão foi declarada

inconstitucional pela ADIn nº 1.127-8 do STF, conferindo exceção às previsões de ius postulandi, à época, nos Juizados de Pequenas, na Justiça do Trabalho e na Justiça de Paz.

Assim, a indispensabilidade da advocacia foi alçada a um patamar constitucional, como garantia não apenas do profissional, mas sobretudo do jurisdicionado, que passa a contar com um instrumento técnico essencial à efetividade do contraditório e da ampla defesa. A relativização dessa regra pelo reconhecimento do *ius postulandi* nos Juizados, embora justificável sob o prisma da celeridade e da informalidade, tensiona a própria lógica do art. 133, especialmente quando se está diante de demandas complexas e de alta relevância social.

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, diferentemente do antigo Juizado de Pequenas Causas e do Juizado Especial Estadual, a competência é exclusivamente relacionada ao valor da causa e não à complexidade. Para se aferir a disponibilidade ou não do advogado, não seria adequado o critério quantitativo (valor da causa), "mas sim a complexidade jurídica e factual da demanda, o que infelizmente não se verificou no art. 9º da Lei 9.099/95 e, muito menos, no art. 10 da Lei 10.259/2001" (Tourinho Neto; Figueira Junior, 2002, p. 189).

Para Tourinho Neto e Figueira Junior (2002, p. 189), não há flagrante inconstitucionalidade na previsão normativa, "mas uma lamentável dissonância entre o espírito da lei e a realidade forense nacional".

Sendo permitido não ser representado por advogado no JEF, se espera que haja orientação social e jurídica à ser oferecida ao jurisdicionado, como por exemplo, pela Defensoria Pública (nos termos do art. 134, da Constituição Federal). Inclusive, em um dos textos do anteprojeto da Lei 10.259/2001, previa que "quando a petição for apresentada pela própria parte, a Secretaria a encaminhará ao defensor público onde houver, ou a um dos advogados cadastrados como dativos" (Tourinho Neto; Figueira Junior, 2002, p. 185).

No plano prático, contudo, a promessa de que a ausência de advogado seria compensada por mecanismos de assistência jurídica gratuita não se concretizou. A estrutura da Defensoria Pública da União é notoriamente insuficiente para suprir a demanda previdenciária que domina os Juizados Especiais Federais, o que agrava ainda mais a desigualdade entre segurados e o INSS. De acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (Esteves; et al. 2022), a DPU atende somente 28,7% das subseções judiciárias federais, sendo a proporção de 1 Defensor para cada 291.392 habitantes. Tal cenário, se mostra ainda mais grave, ao comparar o orçamento da Defensoria Pública da União com o da Advocacia-Geral da União, que representa os Procuradores Federais, sendo seis vezes menor em 2023 (Azevedo, 2023).

Além da disparidade entre as partes, já mencionada, há também disparidade entre a representação pelos defensores públicos federais e pelos procuradores federais, tanto estruturalmente, quanto em nível orçamentário. Segundo pesquisa realizada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (De Oliveira; et al. 2012), 14,1% das ações dos JEF, eram propostas sem representação por advogado particular, e que 84% dos JEFs não possuíam em suas dependências serviços de assistência jurídica instalada e apenas 1% das ações eram representadas por defensores públicos.

Tourinho Neto e Figeuria Junior (2002, p. 192) comparam a lide entre o jurisdicionado leigo e a Fazenda Pública com a mitologia, onde o homem comum tenta combater o leviatã, o "desequilíbrio existente entre as partes, nesses casos, será absolutamente evidente, afrontando a regra básica e o princípio constitucional da igualdade entre as partes, a respeito da qual, o juiz tem dever de assegurar o equilíbrio processual".

Nesse cenário, evidencia-se que a dispensa de advogado nem sempre se traduz em maior democratização da justiça, visto que pode fragilizar ainda mais o polo mais vulnerável da relação processual. Nas lides previdenciárias, em que estão em jogo direitos fundamentais de caráter alimentar e em que o INSS

atua como litigante habitual, a ausência de representação técnica acentua a assimetria processual e compromete a própria função do microssistema dos Juizados como instrumento de efetivação da cidadania.

6 Considerações finais

O presente estudo evidenciou que os Juizados Especiais Federais, embora concebidos para ampliar o acesso à justiça e conferir celeridade à tramitação de processos de menor complexidade, apresentam limitações significativas, sobretudo, no contexto do direito previdenciário. A competência absoluta baseada exclusivamente no valor da causa, a dispensa de representação por advogado e a impossibilidade de ação rescisória criam um ambiente processual que pode potencializar desigualdades e dificultar a efetiva tutela de direitos fundamentais.

A análise das peculiaridades das lides previdenciárias demonstrou que a natureza alimentar dos benefícios sociais impõe uma exigência especial ao Judiciário: a necessidade de considerar não apenas a formalidade e celeridade, mas também a complexidade fática e probatória de cada demanda. A vulnerabilidade estrutural dos segurados, marcada por restrições econômicas, informacionais e físicas, torna essencial a presença de representação técnica para garantir o equilíbrio processual e a efetividade do contraditório.

O estudo reforçou que o INSS, na posição de litigante habitual, detém vantagens estratégicas e estruturais que ampliam a assimetria entre as partes. Essa condição de *repeat player* permite ao órgão público gerir seu contencioso de maneira massificada, criando precedentes favoráveis e utilizando a informalidade do microssistema para consolidar vantagens processuais. Por outro lado, os segurados, muitas vezes *one-shotters*, enfrentam barreiras significativas, especialmente quando desassistidos ou limitados pelo *ius postulandi*.

As implicações desse desequilíbrio são profundas, pois, em casos de erros judiciais graves ou decisões equivocadas, a impossibilidade de ação rescisória ou o acesso restrito a recursos superiores pode transformar injustiças momentâneas em consequências definitivas. Nesse cenário, a coisa julgada, que deveria servir à estabilidade e à segurança jurídica, torna-se um fator de perpetuação de desigualdades, particularmente nocivo quando se trata de direitos de natureza alimentar e proteção social.

Por outro lado, a pesquisa também demonstrou que a advocacia previdenciária desempenha papel central na mitigação dessas assimetrias. A atuação qualificada do advogado, ao conduzir a instrução probatória, interpretar normas complexas e orientar o segurado na defesa de seus direitos, contribui não apenas para o êxito individual da demanda, mas também para a concretização de princípios constitucionais como dignidade da pessoa humana, igualdade e acesso à justiça.

Além disso, a pesquisa revelou que o microssistema dos Juizados Especiais Federais, ao adotar critérios econômicos rígidos como determinantes da competência e do rito processual, subverte a lógica de adequação entre a complexidade da demanda e o procedimento utilizado. Essa dissociação reforça a necessidade de reforço técnico, seja por meio de advogados particulares ou de atuação mais efetiva da Defensoria Pública, para equilibrar a relação entre segurados vulneráveis e a autarquia previdenciária.

Observa-se que a dispensa de advogado, embora justificada sob a perspectiva de celeridade, não se traduz automaticamente em maior democratização do acesso à justiça. Pelo contrário, evidencia-se que a ausência de representação técnica pode agravar as desigualdades, tornando o processo mais suscetível a decisões equivocadas, atrasos e interpretação desigual de normas complexas, comprometendo a função humanista do direito previdenciário.

Neste contexto, o estudo reforça a importância de repensar o microssistema à luz da justiça social e da proteção efetiva dos direitos fundamentais. A valorização da advocacia previdenciária não deve ser compreendida apenas como uma proteção profissional, mas, sobretudo, como instrumento essencial à concretização do devido processo legal, da igualdade substancial entre as partes e da efetividade do direito material.

A análise das assimetrias entre o segurado e o INSS evidencia que o acesso à justiça não se limita à mera formalidade processual. É imprescindível que o sistema considere as condições sociais, econômicas e cognitivas dos litigantes, garantindo que o direito material seja efetivamente alcançável e que o microssistema dos Juizados cumpre, de fato, sua função de reduzir desigualdades e promover a dignidade da pessoa humana.

Por fim, conclui-se que a advocacia previdenciária é indispensável para a efetivação dos direitos sociais e fundamentais, não apenas como representação técnica, mas como instrumento de justiça material, capaz de reduzir a vulnerabilidade estrutural do segurado e assegurar que os princípios de solidariedade, dignidade e proteção social, centrais ao ordenamento jurídico, se concretizem na prática. O estudo, portanto, reafirma o compromisso da advocacia previdenciária com a justiça social e com a construção de um sistema mais equitativo, funcional e humanizado.

Referências

AZEVEDO, João Marcello Matos de. **Os conflitos previdenciários e a Defensoria Pública**: uma análise sobre a qualidade do acesso à justiça dos assistidos da defensoria na perspectiva da gestão adequada de conflitos. Departamento de Direito Privado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

BALERA, Wagner. **A dignidade da pessoa e o mínimo existencial**. In: IRAN-DA, Jorge; SILVA, M. A. Marques da (Coord.). Tratado luso-Brasileiro da dignidade humana. São Paulo: QuartierLatin, 2009.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. 10. ed. São Paulo: Método, 2014.

BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de (coordenadores). **Processo Previdenciário:** teoria e prática. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2006.

BRASIL. Agência Senado**. Após 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população**. Senado Notícias: 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/25/apos-100-anos-previdenciaenfrenta-reformas-deficit-e-envelhecimento-da-populacao. Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS) 2021**. Brasília, 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/trabalhoeprevidencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoesdosrpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.244**, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 nov. 1984.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais e federais**: uma abordagem crítica. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2009.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Velho: Fabris, 1988.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Acesso à Justiça Federal**: dez anos de juizados especiais. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Brasília: CJF, 2012.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros2024.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

DARÓS, Vilson. **A justiça federal e o acesso à jurisdição**. Revista da AJUFERGS, v. 3, p. 91117. 2007.

DE ALMEIDA, Ananda Palazzin. **A atuação do INSS como litigante habitual no recurso extraordinário nº 631.240.** Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 21, n. 3, 2020.

ESTEVES, Diogo. AZEVEDO, Júlio Camargo de Azevedo. GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. JIOMEKE, Leandro Antonio. LIMA, Marcus Edson de. MENEGUZZO, Camylla Basso Franke. SADEK, Maria Tereza. SILVA, Franklyn Roger Alves. SILVA, Nicholas Moura e. TRAVASSOS, Gabriel Saad. WATANABE, Kazuo. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública** 2022, Brasília: DPU, 2022.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais**: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FUX, Luiz. **A ideologia dos Juizados Especiais**. Revista de Processo. n. 86. 1997.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. **Observação Jurídico-Sociológica da Lei dos Juizados Especiais Federais**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da UFMG, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Tábua Completa de mortalidade para o Brasil**: 2016. Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2016.pdf.>. Acesso em: 19 jul. 2025.

JEVEAUX, Geovany Cardoso. **Acesso à justiça como efetividade Acesso à justiça como efetividade**. EDUFES. Vol. 4. 2021.

LAZZARI, João Batista. Et al. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**.7 ed. Rio De Janeiro: Forense, 2016.

PASSOS, Bruno Gruppioni.; DE JESUS E JESUS, Viviane; PASSOS, Júlia Gruppioni. **As Novas Ondas de Acesso à Justiça e a Aplicabilidade destas no Sistema de Justiça Brasileiro**. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, v. 1, n. 96. 16 mar. 2025.

RAMOS, Fabio Fagner Pereira. **Acesso à justiça:** aspectos históricos, Projeto Florença e Constituição Federal de 1988. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 20, n. 56, jan./jun. 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Juizados especiais cíveis**: inconstitucionalidades impropriedades e outras questões pertinentes. Genesis, Revista de Direito Processual Civil. Curitiba, Genesis, 1. ed. jan./abr. 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SAVARIS, José Antonio. **Coisa julgada previdenciária como concretização do direito constitucional a um processo justo**. Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Porto Alegre, v. 1, 2011.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manoel Palácios Cunha; e BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasi**l, Rio de Janeiro, Revan; 1999.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Juizados especiais cíveis a partir de seu perfil constitucional**. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.29, n.2, 2009, p.123-140.

WATANABE, Kazuo (coord.). **Juizado especial de pequenas causas**: Lei 7244, de 7 de novembro de 1984. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais. 1988

Flexibilização do desconto alimentar em benefícios previdenciários: Análise crítica do artigo 529, § 3º do Código de Processo Civil

José Eduardo Brasil Louro da Silveira

Resumo

O presente artigo analisa a complexa intersecção entre o direito à percepção de alimentos, a proteção ao mínimo existencial do devedor e a efetividade do processo executivo. O problema central investiga a aparente rigidez do limite de 50% para desconto em rendimentos do alimentante, previsto no artigo 529, § 3º, do Código de Processo Civil, especialmente quando aplicado sobre titulares de benefícios previdenciários que possuem outras fontes de renda, muitas vezes informais. A hipótese central é que tal limite não deve ser interpretado de forma absoluta, mas flexibilizado através de uma análise teleológica e sistêmica, pautada na ponderação de princípios constitucionais. Argumenta-se que, comprovada a capacidade econômica integral do devedor, o magistrado pode autorizar um desconto superior ao teto legal sobre os benefícios previdenciários, a fim de garantir a primazia do interesse do alimentando e a plena eficácia da obrigação alimentar. A metodologia empregada consiste na análise legislativa, doutrinária e principiológica sobre o tema.

Palavras-chave: Pensão Alimentícia. Benefício Previdenciário. Limite de Desconto.

1 Introdução

A obrigação de prestar alimentos representa um dos pilares mais sólidos e fundamentais do direito brasileiro, constituindo-se como o principal instrumento jurídico para a materialização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade familiar. Mais do que uma simples obrigação patrimonial, a prestação alimentícia configura um direito fundamental caracterizado pela sua natureza alimentar e pela exigência de máxima efetividade na tutela jurisdicional.

A complexidade da sociedade contemporânea, marcada pela informalidade crescente das relações de trabalho e pela diversificação das fontes de renda, impõe novos desafios ao Poder Judiciário na quantificação e execução de obrigações alimentares. A realidade atual apresenta alimentantes que combinam múltiplas fontes de renda: benefícios previdenciários, atividades autônomas, prestação de serviços eventuais, rendimentos de aplicações financeiras e atividades empresariais informais. Essa diversificação, embora reflita estratégias legítimas de subsistência e crescimento econômico, gera complexidades jurídicas significativas para a efetivação do direito alimentar.

Nesse contexto, emerge a necessidade de uma análise interdisciplinar que considere a interação entre o direito civil, o direito processual civil e o direito previdenciário. Os benefícios previdenciários, tradicionalmente concebidos como instrumentos de proteção social e garantia de subsistência, assumem papel central na execução de obrigações alimentares, especialmente quando se tornam a principal ou única fonte formal de renda do alimentante. A regulamentação previdenciária, através do Decreto nº 3.048/1999 e da Instrução Normativa INSS/PRES nº 128/2022, estabelece mecanismos específicos para

o desconto de pensões alimentícias diretamente nos benefícios, criando uma ponte normativa entre os sistemas jurídicos civil e previdenciário.

É precisamente nesse contexto de diversificação econômica que emerge o problema central desta investigação: a aparente rigidez interpretativa do artigo 529, § 3º, do Código de Processo Civil, que estabelece o limite máximo de 50% dos ganhos líquidos do executado para desconto de débitos alimentares. Embora concebida com o propósito de proteger o mínimo existencial do devedor, essa norma pode se converter em um paradoxal obstáculo à realização da justiça quando aplicada de forma mecânica e descontextualizada, especialmente nos casos de alimentantes com múltiplas fontes de renda.

O dispositivo legal foi formulado com base na presunção de que o devedor possui uma única fonte principal de renda sobre a qual incidirá o desconto. Essa presunção, contudo, não corresponde à realidade de significativa parcela dos alimentantes contemporâneos, especialmente aqueles que, além de perceberem benefícios previdenciários de valor limitado, auferem rendimentos substanciais de atividades informais ou autônomas. A aplicação literal da norma nesses casos gera distorções que contrariam os princípios fundamentais do direito alimentar e comprometem a efetividade da tutela jurisdicional.

Essa problemática revela uma tensão estrutural entre direitos fundamentais: de um lado, o direito do alimentando a uma vida digna e ao pleno desenvolvimento de sua personalidade; de outro, o direito do alimentante à preservação de seu mínimo existencial. A resolução adequada dessa tensão exige uma análise casuística aprofundada, que considere as particularidades concretas de cada situação e realize a ponderação constitucionalmente exigida entre os princípios colidentes.

A hipótese central que orienta esta investigação sustenta que o limite percentual estabelecido no artigo 529, § 3º, do CPC não possui natureza absoluta, devendo ser interpretado teleologicamente e aplicado com flexibilidade pelo magistrado quando as circunstâncias concretas demonstrarem que sua aplicação literal frustraria os fins para os quais foi concebido. Defende-se que, comprovada de forma inequívoca a capacidade econômica integral do devedor e a existência de fontes alternativas de renda capazes de assegurar sua subsistência digna, o juiz pode autorizar desconto superior ao teto legal sobre a fonte de renda formal, privilegiando a efetividade da obrigação alimentar sem comprometer o mínimo existencial do alimentante.

O presente estudo contribui para o desenvolvimento de uma hermenêutica jurídica que harmonize a proteção dos direitos fundamentais em conflito, oferecendo instrumentos interpretativos capazes de realizar a justiça material sem comprometer a segurança jurídica. A interação entre direito processual civil e direito previdenciário revela-se essencial para a efetivação do direito alimentar, especialmente quando a rigidez das normas processuais pode comprometer a finalidade social dos benefícios previdenciários como fonte de sustento familiar.

Para responder à indagação central, o presente artigo estrutura-se em três segmentos complementares. Inicialmente, exploram-se os fundamentos constitucionais e legais do dever alimentar, estabelecendo sua base principiológica e demonstrando a amplitude do conceito de recursos do devedor. Em seguida, examina-se o mecanismo do desconto em folha de pagamento como forma preferencial de efetivação da prestação alimentícia, analisando sua fundamentação legal e suas vantagens comparativas. Por fim, realiza-se análise crítica do limite imposto pelo Código de Processo Civil, defendendo sua relativização através de interpretação teleológica que considere as particularidades do caso concreto.

O objetivo último desta investigação é contribuir para o desenvolvimento de uma hermenêutica jurídica que harmonize a proteção dos direitos fundamentais em conflito, oferecendo instrumentos interpretativos capazes de realizar a justiça no caso concreto sem comprometer a segurança jurídica e a coerência sistemática do ordenamento.

2 O EMBASAMENTO CONSTITUCIONAL DO DEVER ALIMENTAR E SUA INTERAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS PREVIDENCIÁRIOS

A compreensão da obrigação alimentar exige, antes de qualquer análise infraconstitucional, uma imersão em seus fundamentos mais basilares, que emanam diretamente da Constituição da República. O dever de prestar alimentos não é uma mera obrigação patrimonial. Trata-se, em sua essência, de expressão jurídica do dever de solidariedade e de instrumento por excelência para a promoção da dignidade da pessoa humana no âmbito das relações familiares. A partir dessa premissa maior, o legislador civilista estruturou as regras que governam sua fixação e exigibilidade.

A Constituição Federal de 1988, ao elencar como fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I), redefiniu o paradigma do direito privado brasileiro. As relações familiares, antes pautadas por uma lógica estritamente patrimonial e hierárquica, passaram a ser interpretadas sob a ótica da afetividade, do cuidado e da mútua assistência.

Nesse novo desenho, o princípio da solidariedade familiar (artigo 229 da CF) deixa de ser um mero postulado moral para se converter em um dever jurídico impositivo, do qual a obrigação alimentar é a mais proeminente manifestação. Conforme Mello (2019), o princípio da solidariedade visa a concretização de um direito ético e de uma justiça distributiva, ambos orientados para a realização do bem comum. Moraes (2023), aponta que a Constituição Federal impõe um dever solidário à família, à sociedade e ao Estado de garantir, com prioridade absoluta, um vasto conjunto de direitos fundamentais às crianças e aos jovens, incluindo expressamente a alimentação, além de protegê-los contra qualquer forma de negligência.

Há, portanto, a garantia normativa de que nenhum membro da família será deixado à própria sorte, desprovido dos recursos materiais mínimos para uma existência condigna. Afinal, "aplicando-se o princípio vetor constitucional no âmbito alimentício resulta que os alimentos tendem a proporcionar uma vida de acordo com a dignidade de quem recebe (alimentando)" (Farias; Rosenvald, 2010, p. 664). A prestação não se destina, portanto, a evitar a indigência, mas a assegurar um padrão de vida compatível com a condição social e as necessidades integrais do credor, dentro das possibilidades do devedor.

No plano do direito civil, o legislador traduziu a ponderação de interesses inerente à obrigação alimentar em uma fórmula de calibração, conhecida como o binômio necessidade-possibilidade, ao qual a doutrina e a jurisprudência adicionaram o elemento da proporcionalidade, consolidando um verdadeiro trinômio. O § 1º do artigo 1.694 do Código Civil é lapidar ao dispor que: "Os alimentos devem ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada" (Brasil, 2002). A análise desse dispositivo revela vetores que devem ser sopesados pelo julgador. De um lado, a necessidade do alimentando, que deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo não apenas o indispensável à subsistência, mas também o necessário ao seu desenvolvimento integral e à manutenção de seu status social.

Nesse sentido, a própria doutrina clássica define o conceito de forma abrangente, como faz Cahali (2002), para quem a o termo alimentos significa tudo o que é necessário para atender às demandas da vida. Trata-se de prestações destinadas a satisfazer as necessidades vitais de uma pessoa que não pode se manter por seus próprios meios. Em um sentido mais amplo, o autor define alimentos como uma contribuição periódica que alguém tem o direito de exigir de outrem para garantir a sua manutenção.

No âmbito do direito previdenciário, essa concepção ampla de proteção encontra respaldo na própria Constituição Federal, que em seu artigo 194 estabelece que "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". O parágrafo único do mesmo dispositivo consagra como objetivo da seguridade social a "universalidade da cobertura e do atendimento" (inciso I),

a "uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais" (inciso II), bem como a "seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços" (inciso III) e a "irredutibilidade do valor dos benefícios" (inciso IV).

Esses princípios constitucionais revelam que a proteção previdenciária não se destina apenas ao segurado individual, mas se estende à proteção familiar como um todo, em consonância com o princípio da solidariedade social. Segundo Oliveira e Maia (2023), a solidariedade, no âmbito da seguridade social, deve ser compreendida como uma norma jurídica que impõe ao indivíduo a obrigação de se responsabilizar pelo coletivo, o que implica a necessidade de sacrifícios individuais. Assim, a distributividade na prestação dos benefícios deve se refletir também na sua utilização para o cumprimento de deveres familiares essenciais, como a prestação de alimentos. Assim, quando um benefício previdenciário é utilizado para satisfazer obrigações alimentares, há uma convergência entre os princípios da solidariedade previdenciária e da solidariedade familiar, ambos voltados à proteção da dignidade humana e ao bem-estar social.

De outro lado, encontram-se os recursos da pessoa obrigada. A lei não restringe a análise a salários ou rendimentos formais. A expressão "recursos" é propositalmente ampla para abarcar a totalidade da capacidade contributiva do alimentante. Isso significa que, na prática forense, a aferição da possibilidade do devedor que não possui vínculo empregatício formal ou que aufere renda de fontes diversas e informais se torna um desafio probatório. Para superá-lo, os tribunais têm se valido da teoria da aparência, investigando os sinais exteriores de riqueza do alimentante, como seu padrão de consumo, viagens, veículos e imóveis que utiliza. Ignorar parte da capacidade econômica do devedor sob o pretexto de sua informalidade seria fraudar o espírito da lei, violar o princípio da isonomia e incentivar a ocultação de patrimônio, em detrimento do direito fundamental do alimentando.

Quando a obrigação alimentar se origina do poder familiar, ela adquire contornos ainda mais robustos. O dever de sustento dos filhos menores é uma obrigação primária dos pais, intrínseca à paternidade. Conforme esclarece Gonçalves (2008), por ter sua causa no poder familiar, a obrigação de sustento recai unicamente sobre os pais. Ele enfatiza que este é um dever irrecusável em relação aos filhos incapazes, cuja necessidade de amparo é presumida, não necessitando de comprovação. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reforça essa premissa em seu artigo 22, ao incumbir aos pais o dever de sustento, guarda e educação, bem como a obrigação de cumprir as determinações judiciais (Brasil, 1990).

Essa responsabilidade se traduz em um direito do filho de participar ativamente do padrão de vida de seus genitores. A metáfora, cunhada pela doutrina, do "filho como sócio do pai" (Dias, 2007, p. 481), ilustra perfeitamente essa dinâmica. Não se trata de uma sociedade empresária, mas de uma comunhão de destinos em que o sucesso e as possibilidades do genitor devem refletir diretamente no bem-estar e nas oportunidades do filho. Assim, a pensão não é um valor estático e mínimo, mas uma quota participativa que deve ser proporcional aos rendimentos totais do alimentante. A amplitude do que se compreende por "alimentos" é, portanto, vasta, refletindo a integralidade do cuidado parental, pois, como ensina Cahali (2002, p. 523), "o pai deve propiciar ao filho não apenas os alimentos para o corpo, mas tudo o que necessário", o que inclui educação de qualidade, acesso à cultura, lazer e uma inserção social condizente com a realidade econômica familiar.

Depreende-se, portanto, que o dever alimentar dos genitores é uma construção jurídica sólida, alicerçada em mandamentos constitucionais e detalhada pela legislação civil, que transcende a mera subsistência. A sua finalidade é assegurar ao alimentando um desenvolvimento pleno e uma participação efetiva no padrão de vida proporcionado pela capacidade econômica integral de seus pais. Essa concepção ampla da obrigação, que considera todos os "recursos" do devedor, e não apenas seus ganhos formais, é a pedra angular sobre a qual se deve analisar os mecanismos de efetivação do crédito alimentar, tema que será abordado a seguir.

3 A EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO ALIMENTAR: O DESCONTO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO COMO MECANISMO PREFERENCIAL

Uma vez estabelecidos os fundamentos e a amplitude da obrigação alimentar, a análise deve se voltar para os instrumentos processuais que garantem sua materialização. De nada adiantaria o reconhecimento de um direito substancial robusto se os meios para sua efetivação fossem frágeis ou ineficazes. Nesse aspecto, a evolução do direito processual civil brasileiro, em especial no que tange à execução de alimentos, demonstra uma busca progressiva por mecanismos que confiram segurança e celeridade ao credor alimentar. Dentre esses mecanismos, o desconto direto em folha de pagamento ou em benefício previdenciário emergiu como a modalidade por excelência, sendo amplamente reconhecido por suas vantagens e amparado por um sólido arcabouço normativo. Conforme aponta Cruz e Tucci (2018), a busca por efetividade na execução alimentar justifica a superação do modelo tradicional, que frequentemente se mostrava um "verdadeiro calvário processual" para o credor, submetendo-o a incertezas e a uma longa batalha para a satisfação de seu direito fundamental.

O percurso histórico da cobrança de alimentos revela um progressivo abandono de métodos que se mostravam insuficientes para a tutela célere do crédito alimentar. A execução tradicional, dependente da iniciativa do credor para localizar e indicar bens do devedor à penhora, frequentemente se convertia em no mencionado calvário processual. Essa sistemática impunha ao alimentando não apenas o ônus de uma longa e custosa batalha judicial, mas também o submetia a uma constante incerteza quanto ao recebimento dos valores essenciais à sua subsistência. A inadimplência contumaz, facilitada pela possibilidade de ocultação de patrimônio e pela morosidade dos ritos expropriatórios, gerava um ciclo vicioso de novas execuções, acirrando conflitos e, ainda mais grave, privando o credor de direitos indeclináveis para sua própria subsistência.

Diante dessa ineficácia sistêmica, o legislador a concebeu formas de cumprimento da obrigação que contornassem a necessidade de cooperação do devedor. O desconto em fonte pagadora, previsto no artigo 528 do Código de Processo Civil, representa o ápice dessa evolução pragmática. Como apontam Batista e Lopes (2024), essa modalidade representa um avanço significativo, pois visa assegurar um método mais efetivo para a execução de decisões judiciais. A técnica possibilita que uma parcela dos recursos do devedor seja transferida imediatamente para o pagamento da pensão, oferecendo assim uma resposta mais ágil e eficiente do judiciário em situações de inadimplência.

Ao determinar que o valor da pensão seja retido diretamente pelo empregador ou pela entidade pagadora do benefício e repassado ao alimentando, o sistema jurídico elimina intermediários e mitiga o risco de inadimplemento. Essa modalidade oferece vantagens inegáveis para todas as partes envolvidas. Para o credor, significa a tão almejada pontualidade, previsibilidade e segurança. Para o próprio devedor, o desconto automático funciona como um mecanismo de proteção, assegurando o adimplemento pontual e evitando a mora que poderia culminar na cobrança pelo gravoso rito da prisão civil. Por fim, para o Judiciário, representa uma expressiva diminuição do volume de processos de execução e de seus inúmeros incidentes. Trata-se, em suma, de uma técnica que alinha a forma de execução à urgência e à natureza do direito material tutelado.

A aplicação desse mecanismo de alta eficácia aos benefícios previdenciários encontra respaldo claro e robusto no ordenamento jurídico. A regra geral da impenhorabilidade de salários e proventos de aposentadoria, destinada à proteção do devedor, é expressamente excepcionada para a satisfação do crédito alimentar, dada a sua natureza igualmente essencial. O Decreto nº 3.048, de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, estabelece em seu artigo 154, inciso IV, que o INSS pode descontar da renda mensal do benefício os "alimentos decorrentes de sentença judicial" (BRASIL, 1999). A norma é

inequívoca ao posicionar a autarquia previdenciária como um terceiro pagador, sujeito ao cumprimento da ordem judicial de consignação.

A matéria é tratada de forma ainda mais cogente pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 128, de 2022. Em seu artigo 630, o ato administrativo classifica a pensão alimentícia como uma "consignação obrigatória", afastando qualquer margem de discricionariedade por parte da entidade pagadora. O § 1º do mesmo artigo reforça o caráter mandatório e a automaticidade da medida, ao estipular que "o seu cumprimento será imediato por parte do INSS, a partir da data do recebimento do ofício ou da apresentação da escritura pública ou acordo extrajudicial" (Brasil, 2022). A regulamentação administrativa, portanto, não apenas permite, mas impõe à autarquia previdenciária o dever funcional de atuar como agente de retenção e repasse, conferindo máxima efetividade à decisão que fixa os alimentos.

A própria Instrução Normativa prevê os procedimentos para as raras hipóteses de impossibilidade de cumprimento imediato. O § 3º do artigo 630 estabelece que, na ausência de dados para implantação ou por insuficiência de margem consignável, o interessado e o juízo deverão ser comunicados. Nota-se que a norma não confere ao INSS o poder de negar o cumprimento, mas apenas o dever de informar o óbice para que o Judiciário adote as providências cabíveis. Isso reforça o papel da autarquia como mera executora da determinação judicial, um braço do Estado que atua para garantir a eficácia da prestação jurisdicional em matéria alimentar.

Essa estrutura normativa, que vai do decreto regulamentar à instrução normativa operacional, consolida o desconto em benefício previdenciário como um caminho seguro, célere e, fundamentalmente, preferencial para a satisfação do crédito alimentar. A criação de um canal tão seguro e de cumprimento obrigatório para a constrição de uma fonte de renda específica sinaliza uma clara opção do legislador e do administrador pela priorização desse método. Tal preferência não pode ser ignorada na análise do caso concreto, especialmente quando o Judiciário se depara com a necessidade de ponderar entre a constrição de uma fonte segura e a perseguição de outras fontes de renda, mais voláteis e de difícil comprovação, como será o foco da análise a seguir.

4 O limite do artigo 529, § 3º do Código de Processo Civil: proteção ao devedor ou obstáculo à justiça?

Após a análise dos fundamentos do dever alimentar e da eficácia do desconto em fonte pagadora, a investigação chega ao seu ponto fundamental: o confronto entre a necessidade de garantir a integralidade da pensão e o limite legal imposto ao desconto nos rendimentos do devedor. O artigo 529, § 3º, do Código de Processo Civil estabelece que o débito alimentar, somado à parcela vincenda, não pode ultrapassar cinquenta por cento dos ganhos líquidos do executado. Essa norma, embora erigida com o propósito de proteger a subsistência do alimentante, pode se converter em um paradoxal obstáculo à justiça quando interpretada de forma literal e descontextualizada, especialmente na hipótese do devedor com múltiplas fontes de renda.

A fixação de um teto para o desconto de verbas alimentares não é arbitrária. Sua razão de ser (*ratio legis*) reside na tutela da dignidade da pessoa humana do próprio devedor, que também é sujeito de direitos e merece proteção. O ordenamento jurídico, ao mesmo tempo que impõe o dever de solidariedade, reconhece que o alimentante também possui necessidades básicas que precisam ser satisfeitas para que possa viver com um mínimo de dignidade.

A doutrina, ao tratar desse equilíbrio, há muito adverte sobre o risco de se criar uma injustiça inversa. Na lição de Sílvio de Salvo Venosa (2006, p. 378), o juiz deve ter cautela para evitar que a fixação de alimentos deixe o provedor em estado de necessidade ou, inversamente, permita que o beneficiário

enriqueça às suas custas. Segundo o autor, cabe ao magistrado ponderar os valores de ambas as partes, pois "não pode o Estado, ao vestir um santo, desnudar outro."

Permitir a constrição da totalidade de seus rendimentos formais poderia conduzi-lo a um estado de completa insolvência, criando um novo problema social ao invés de solucionar o primeiro. A norma busca, portanto, evitar que o cumprimento de uma obrigação legal gere uma situação de desamparo para o próprio obrigado, assegurando-lhe a disponibilidade de recursos para seu sustento. Como aponta Goñi (2020), a garantia do mínimo existencial não é um ato discricionário ou benevolente do poder público, mas uma obrigação que emana diretamente da força coercitiva da Constituição, que define direitos e institui garantias fundamentais.

Nesse sentido, o limite de 50% representa um ponto de equilíbrio buscado pelo legislador, uma tentativa de harmonizar dois direitos fundamentais em colisão: o direito do alimentando a uma vida digna e o direito do alimentante de manter recursos para sua própria subsistência. Trata-se de uma presunção legal de que a retenção de até metade dos ganhos líquidos permite a satisfação do crédito alimentar sem aniquilar a capacidade de autossustento do devedor.

O equilíbrio pretendido pelo legislador é abalado, e a norma pode se tornar um instrumento de injustiça, quando a realidade fática se descola da presunção legal. A situação do alimentante que possui um benefício previdenciário de valor modesto (renda formal) e, simultaneamente, aufere renda substancial de atividades autônomas ou informais é o exemplo paradigmático dessa distorção. Nesses casos, a base de cálculo formal sobre a qual incide o limite de 50% não reflete a verdadeira capacidade econômica do devedor.

Retomando o exemplo hipotético, considere-se um devedor com renda total comprovada de R$ 5.000,00 (R$ 2.000,00 de benefício previdenciário e R$ 3.000,00 de renda informal) e uma pensão fixada em 30% desse total, ou seja, R$ 1.500,00. A aplicação literal do artigo 529, § 3º, ao benefício do INSS limitaria o desconto a R$ 1.000,00 (50% de R$ 2.000,00). Essa interpretação cria um cenário de dificuldade para o alimentante, pois o credor é privado de um terço do valor que lhe é devido por meio do mecanismo mais seguro, sendo forçado a iniciar uma nova e incerta busca pelos R$ 500,00 restantes. Enquanto isso, o devedor, que reteve R$ 1.000,00 de seu benefício e mantém seus R$ 3.000,00 informais intactos, dispõe de R$ 4.000,00 para si, situação que evidencia a ausência de qualquer risco ao seu mínimo existencial.

Essa hipótese não apenas frustra o direito do alimentando, mas também incentiva um comportamento estratégico e de má-fé por parte de alguns devedores. Sabendo que o desconto sobre sua renda formal é limitado, podem sentir-se encorajados a manter seus vínculos formais no mínimo possível, concentrando seus ganhos em atividades de difícil rastreamento. A regra, pensada para proteger, acaba por premiar a ocultação de rendimentos e onerar o credor com o difícil encargo de produzir prova sobre ganhos informais, transformando seu direito em uma verdadeira corrida de obstáculos processuais.

Diante desse impasse, a interpretação literal e isolada do artigo 529, § 3º, do CPC se mostra insuficiente e, por vezes, contrária aos próprios fins do sistema de justiça. É imperativo que o aplicador do direito adote uma hermenêutica teleológica e sistêmica, que busque a finalidade da norma e a harmonize com o restante do ordenamento. A solução para o aparente conflito normativo reside na técnica da ponderação, a ser realizada pelo magistrado à luz das provas do caso concreto. Para Moraes (2023), o princípio da proporcionalidade atua como um mecanismo de controle da constitucionalidade dos atos do Poder Público, permitindo ao Judiciário avaliar se os meios utilizados por uma norma são adequados e necessários para alcançar os fins a que ela se propõe, evitando assim restrições excessivas a direitos fundamentais.

O ponto de partida é recordar que a base de cálculo para a fixação dos alimentos são os "recursos da pessoa obrigada" (artigo 1.694 do CC), ou seja, sua renda global. A pensão de R$ 1.500,00 no exemplo acima corresponde a 30% da renda total de R$ 5.000,00, e não a 75% de uma fração dela. O desconto em

benefício previdenciário, nesse contexto, não é a penhora em si, mas uma eleição estratégica da fonte de pagamento mais segura e eficaz para o cumprimento de uma obrigação que já foi dimensionada com base na capacidade econômica integral do devedor. Impedir o desconto do valor total sobre a fonte formal, quando se sabe que o devedor possui outros rendimentos que garantem seu sustento, significa priorizar a literalidade de uma regra processual em detrimento do direito material e fundamental do alimentando.

Nessa ponderação, o juiz deve sopesar os princípios e direitos em jogo. De um lado, a proteção ao mínimo existencial do devedor, positivada no limite de 50%. De outro, os princípios da máxima efetividade da execução, da proteção integral da criança e do adolescente, da primazia do interesse do credor alimentar e da boa-fé processual. Quando o acervo probatório demonstra, de forma inequívoca, que o alimentante possui outras fontes de renda capazes de garantir sua subsistência com dignidade, o princípio que fundamenta a existência do limite legal perde peso na balança da ponderação. Conforme defende Sarmento (2016), a dignidade da pessoa humana, apesar de seu peso proeminente, não é um princípio absoluto e pode ser submetida à ponderação com outros valores constitucionais, uma lógica que, para o autor, se aplica igualmente ao mínimo existencial.

Ademais, a análise casuística se impõe para evitar outras distorções, como a que aponta Domingos (2016), para quem a aplicação automática do teto de desconto pode resultar em uma violação ao Princípio da Isonomia entre os filhos, especialmente em casos de prole múltipla. O autor argumenta que tal distorção ocorre se o juiz não analisar o contexto completo do caso concreto antes de aplicar essa limitação. A finalidade da norma (proteger o mínimo existencial) não estaria sendo violada, pois a subsistência do devedor estaria assegurada por suas outras fontes de renda.

Nesse cenário, a flexibilização do limite não representa uma afronta à lei, mas sim sua mais correta aplicação, ajustada aos seus fins e em harmonia com os valores constitucionais. Permitir o desconto do valor integral da pensão sobre a fonte formal e segura é a medida que melhor concretiza a justiça, coíbe a fraude e a ocultação de rendimentos, e assegura que o alimentando receba, de forma pontual e integral, aquilo que lhe é devido para seu desenvolvimento pleno. A decisão judicial, nesse caso, não atua *contra legem*, mas sim realiza a justiça no caso concreto, impedindo que uma norma protetiva seja desvirtuada e utilizada como um escudo para o inadimplemento.

5 Considerações finais

A presente investigação demonstrou que a interpretação rígida do artigo 529, § 3º, do Código de Processo Civil, quando aplicada indistintamente ao desconto sobre benefícios previdenciários de alimentantes com múltiplas fontes de renda, pode gerar distorções que contrariam os próprios fundamentos do direito alimentar. A análise empreendida revelou que o limite de 50% para desconto sobre o benefício previdenciário, embora concebido com o nobre propósito de proteger o mínimo existencial do devedor, não pode ser aplicado de forma mecânica e descontextualizada, sob pena de se converter em um obstáculo à realização da justiça.

O percurso argumentativo desenvolvido ao longo deste trabalho confirmou a hipótese central de que o limite percentual estabelecido no dispositivo legal não possui natureza absoluta. A fundamentação constitucional do dever alimentar, assentada nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade familiar, exige uma interpretação teleológica que privilegie a efetividade do direito fundamental do alimentando, especialmente quando este se encontra em situação de vulnerabilidade.

A investigação evidenciou que o conceito de "recursos da pessoa obrigada", previsto no artigo 1.694 do Código Civil, abrange a totalidade da capacidade econômica do alimentante, não se restringindo

apenas aos ganhos formais. Essa compreensão ampla impõe ao julgador o dever de considerar todas as fontes de renda do devedor na fixação dos alimentos e, consequentemente, na definição dos mecanismos mais adequados para sua execução.

O estudo revelou, ainda, que o desconto direto sobre benefícios previdenciários representa o mecanismo mais eficaz para a satisfação do crédito alimentar, proporcionando segurança, pontualidade e previsibilidade ao credor. Essa modalidade executiva, amplamente amparada tanto pelo ordenamento processual quanto pela legislação previdenciária e sua regulamentação administrativa, não pode ter sua eficácia comprometida por uma interpretação literal que ignore as particularidades do caso concreto.

A flexibilização do limite legal, quando comprovada de forma inequívoca a existência de outras fontes de renda capazes de assegurar a subsistência digna do alimentante, não representa subversão da norma, mas sua mais correta aplicação. Essa interpretação se harmoniza com os princípios constitucionais da máxima efetividade da execução, da proteção integral da criança e do adolescente e da primazia do interesse do credor alimentar.

Ressalta-se que essa flexibilização não deve ser aplicada de forma irrestrita ou sem critérios. A decisão judicial deve estar fundamentada em um robusto conjunto probatório que demonstre, de maneira inequívoca, a existência de outras fontes de renda do alimentante, a suficiência dessas fontes para garantir sua subsistência digna, a boa-fé processual das partes e a necessidade concreta do alimentando. A comprovação dessas circunstâncias é essencial para justificar o desconto superior ao teto legal sobre os benefícios previdenciários.

A análise casuística se impõe como método indispensável para a correta aplicação da norma, permitindo ao magistrado realizar a ponderação constitucionalmente exigida entre os direitos fundamentais em colisão. Somente através dessa abordagem personalizada é possível evitar tanto o desamparo do alimentando quanto a violação do mínimo existencial do alimentante.

O presente estudo contribui para o desenvolvimento de uma hermenêutica jurídica que harmonize a proteção dos direitos fundamentais em conflito, oferecendo instrumentos interpretativos capazes de realizar a justiça material sem comprometer a segurança jurídica. A interação entre direito processual civil e direito previdenciário revela-se essencial para a efetivação do direito alimentar, especialmente quando a rigidez das normas processuais pode comprometer a finalidade social dos benefícios previdenciários como fonte de sustento familiar.

Por fim, conclui-se que a aparente rigidez do limite de 50% sobre benefícios previdenciários não deve ser um obstáculo intransponível à satisfação integral do crédito alimentar quando as circunstâncias concretas demonstrarem que sua aplicação literal contraria a finalidade para a qual foi concebido. O Poder Judiciário, munido dos instrumentos hermenêuticos adequados e de uma sólida fundamentação probatória, pode e deve flexibilizar esse limite no desconto sobre proventos do INSS, garantindo que o direito fundamental do alimentando seja efetivamente tutelado.

A evolução do direito alimentar brasileiro deve prosseguir na direção de mecanismos cada vez mais eficazes e ajustados à complexidade da sociedade contemporânea. Somente assim será possível assegurar que nenhum credor alimentar seja privado de seus direitos essenciais em razão de interpretações excessivamente formalistas que se afastam do espírito de justiça e solidariedade que deve permear as relações familiares.

A flexibilização interpretativa do artigo 529, § 3º, do CPC, quando aplicado ao desconto sobre benefícios previdenciários, portanto, não apenas é possível, mas se revela necessária para a plena efetivação dos direitos fundamentais e para a realização da justiça no caso concreto, constituindo-se como um imperativo ético e jurídico na construção de uma sociedade mais justa e solidária. A harmonização entre

as normas processuais e previdenciárias deve servir como instrumento de proteção integral do alimentando, sem descuidar da dignidade do alimentante.

Referências

BATISTA, E. R.; LOPES, J. A. B. Aspectos modernos da pensão alimentícia. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 2122–2134, 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mai. 1999.

BRASIL. Instrução Normativa INSS/PRES nº 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Dos Alimentos**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Comentários ao Código de Processo Civil: arts. 485 a 538**. v. 8. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias.** 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

DOMINGOS, Maquena da Silva Goularte. **O desconto de até 50% dos vencimentos líquidos no caso de dívida alimentar do Novo Código de Processo Civil como violação ao princípio da isonomia em face da existência de prole múltipla.** 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das Famílias.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** Direito de Família. v. 6. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOÑI, Álvaro Russomano. O princípio constitucional da solidariedade como fundamento do direito social à assistência social, da doutrina da daseinsvorsorge e do mínimo existencial: possibilidades e limites em época de pandemia sanitária. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 6, n. 2, p. 01-20, jul./dez. 2020. Disponível em https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9865/2020.v6i2.6938. Acesso em: 26 ago. 2025.

MELLO, Ana Cristina Sá de. O princípio da dignidade da pessoa humana e as relações familiares sem expressa proteção previdenciária. *In*: ROCHA, Lilian Rose Lemos et al. (coord.). **Caderno de Pós-Graduação em Direito**: teoria e prática previdenciária. Brasília: UniCEUB: ICPD, 2019. p. 5-25.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Atlas: São Paulo, 2023.

OLIVEIRA, Caio Vasconcelos; MAIA, Raul Lemos. A solidariedade no tripé da seguridade social: a visão sistemática do direito à dignidade humana. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 9, n. 1, p. 78-99, jan./jun. 2023.

Sarmento, Daniel. (2016). O mínimo existencial / The right to basic conditions of life. **Revista De Direito Da Cidade**, *8*(4), 1644–1689. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rdc.2016.26034. Acesso em 26 de agosto de 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil:** Direito de Família. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

O PAPEL ESTRATÉGICO DA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA NA CONSTRUÇÃO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA MEDIDA CAUTELAR ADMINISTRATIVA E TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Melquiades Peixoto Soares Neto

Resumo

O presente estudo aborda a necessidade de construção de uma interpretação restritiva da medida cautelar administrativa. A pesquisa concentra-se no âmbito previdenciário, onde tais medidas, embora visem combater fraudes e proteger o erário, implicam restrição imediata a direitos fundamentais, especialmente o direito social à previdência. O objetivo é examinar o caráter restritivo e excepcional da medida cautelar prevista no art. 27 da Lei nº 14.973/2024, desenvolvendo critérios formais e materiais para limitar sua aplicação, garantindo segurança jurídica e proporcionalidade, além de destacar a atuação da advocacia como defensora de direitos. O método empregado envolve a análise da legislação (Lei nº 14.973/2024, Lei nº 9.784/1999, Lei nº 13.846/2019, Lei nº 8.213/1991), portarias e decretos, bem como a jurisprudência do STF e STJ, para desenvolver os requisitos de aplicabilidade e os limites materiais da medida. Os resultados da pesquisa estabelecem uma sistematização dos requisitos autorizadores da medida cautelar, incluindo a necessidade de motivação concreta com indícios de fraude, a preservação do desamparo material do beneficiário, a exclusão de absolutamente incapazes ou inimputáveis, a presunção de boa-fé e a observância da proporcionalidade. Conclui-se que a aplicação da medida cautelar deve ser estritamente limitada às hipóteses legais, observando rigorosos requisitos para assegurar a dignidade humana e o mínimo existencial. A advocacia previdenciária desempenha um papel crucial, tanto no plano administrativo quanto judicial, para reverter medidas indevidas e fomentar precedentes protetivos, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema e a justiça social.

Palavras-chave: Advocacia Previdenciária. Medida Cautelar Administrativa. Direitos Fundamentais. Dignidade Humana. Interpretação Restritiva.

1 Introdução

A medida cautelar administrativa, especialmente no âmbito previdenciário, representa um dos instrumentos mais sensíveis da atuação estatal, pois, embora tenha por finalidade resguardar o interesse público e prevenir danos ao erário, também implica restrição imediata a direitos fundamentais, em especial o direito social à previdência. A recente introdução do art. 27 da Lei nº 14.973/2024, ao prever hipóteses específicas para a suspensão e bloqueio de benefícios, trouxe ao cenário jurídico um desafio interpretativo: harmonizar a efetividade do combate a fraudes e irregularidades com a preservação da dignidade do beneficiário e a observância do devido processo legal, tendo em conta a centralidade da dignidade humana como princípio fundante da sociedade e limitador de medidas estatais, e a importância da proteção dos direitos sociais como direitos fundamentais (Canotilho, 2024).

Nesse sentido, o estabelecimento de medidas como a cautelar, se firmam no contexto das concepções, no âmbito previdenciário, em especial de reformas, de austeridade e financeirização permeiam

os discursos reformistas na previdência brasileira, buscando a redução do papel do Estado de bem-estar social e a mercantilização da vida (Amaral; Costa, 2024).

No entanto, essas concepções não podem desconfigurar o indivíduo como cidadão, devendo haver resistência aos "ataques" e a "oposição ideológica conservadora" que o estado de bem-estar enfrenta, frequentemente sob o argumento de crise e sustentabilidade econômico-financeira (Kerstenetzky, 2012).

Diante desse quadro, o presente estudo se propõe a examinar o caráter restritivo e excepcional dessa medida, a partir da construção de critérios formais e materiais que limitem sua aplicação, garantindo segurança jurídica e proporcionalidade. Ao mesmo tempo, busca-se destacar o papel estratégico da advocacia previdenciária, não apenas como defensora de interesses individuais, mas como agente ativo na construção de uma interpretação que preserve o núcleo essencial dos direitos sociais, utilizando-se de instrumentos administrativos e judiciais para assegurar a legalidade e a razoabilidade da atuação estatal.

2 Aspectos gerais sobre a medida cautelar administrativa em matéria previdenciária

A medida cautelar administrativa tem fundamento no art. 27 da Lei 14.973/2024. O referido dispositivo traz "medidas de combate à fraude e aos abusos no gasto público", conferindo ao INSS poder de suspender o pagamento de prestações previdenciárias e assistenciais em casos de irregularidades ou fraudes.

Essa medida instrumental tem em seu bojo argumentativo a base de discursos reformistas que utilizam a lógica da austeridade e da financeirização para justificar cortes nos gastos públicos e o "desequilíbrio nas contas previdenciárias e do déficit público" (Amaral, 2024).

O §2º do referido dispositivo enumera os tipos de processo administrativo em que poderá ser usada a medida cautelar de suspensão, enquanto o §3º estabelece que nas hipóteses do parágrafo anterior, a medida cautelar será a de bloqueio imediato do pagamento e suspensão do benefício.

O §2º elenca a natureza dos processos de monitoramento ou de investigação que permitem a utilização da medida cautelar administrativa, estabelecendo as seguintes hipóteses: (i) fraudes relacionadas à pessoa física com o uso de registro civil, documentos de identificação ou cadastro de pessoa física (CPF) falsos ou ideologicamente falsos para fins de concessão de benefícios; (ii) irregularidades com indícios de prática das condutas previstas nos arts. 296, 297, 313-A e 313-B, todos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para fins de concessão e manutenção de benefícios; (iii) relativas a dados cadastrais e informações em bases de dados governamentais para fins de concessão e manutenção de benefícios por meio de: a) inserção de dados falsos ou alteração ou exclusão indevida de dados corretos; b) alteração de sistema de informação.

Observa-se que as hipóteses que implicam o uso do bloqueio imediato do pagamento e suspensão do benefício envolvem casos de fraude ou irregularidade causada através de conduta comissiva e intencional do beneficiário ou de terceiro, envolvendo uso de documento falso (I); indícios da prática dos crimes de falsificação de selo ou sinal público – art. 296 do CP, falsificação de documento público – art. 297 do CP, inserção de dados falsos em sistema de informação – art. 313-A do CP, e modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações – art. 313-B do CP (II e III).

Ressalte-se que o art. 27 se aplica de forma compatibilizada com a Lei 13.846/2019, que estabelece o "Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade" (art. 1°, II) e o "Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade" (art. 1°, I), que têm como objetivo a análise de processos que

apresentem indícios de irregularidade ou potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão, no recurso ou na revisão de benefícios administrados pelo INSS.

Ademais, a mesma lei instituiu, por meio da alteração do art. 69 da Lei 8.212/1991, o "programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios" administrados pelo INSS; no âmbito desse "programa", a suspensão do pagamento do benefício somente ocorrer após a garantia do direito de manifestação do segurado, nos termos do §4º, do referido dispositivo, quais sejam: (i) não apresentação da defesa no prazo legalmente estabelecido (30 dias, no caso de trabalhador urbano; ou 60 dias no caso de trabalhador rural individual e avulso, agricultor familiar ou segurado especial); (ii) no caso de defesa considerada insuficiente ou improcedente pelo INSS.

A suspensão do pagamento do benefício também só poderá ocorrer após prévia notificação no caso de pagamento de Benefício Assistencial de Prestação Continuada, nos termos do art. 28 da Lei 14.973/2024, que incluiu o art. 21-B à Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), prevendo a suspensão nas hipóteses de ausência de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou ausência de atualização do cadastro por mais de 48 meses, desde que não atendido o prazo para cadastro ou atualização, após "comprovada ciência da notificação" (art. 21-B, §3º, da LOAS).

O *caput* do art. 27 da Lei 14.973/2024 prevê como fundamento para a aplicação da medida cautelar administrativa, o art. 45 da Lei 9.784/1999, que prevê "providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado", no âmbito do processo administrativo em geral, exigindo, para tanto, a existência de "risco iminente".

Portanto, há um escopo de aplicação da medida cautelar, o que evidencia a sua natureza excepcional, frente à presunção de boa-fé e de que o ato administrativo concessório do benefício possui presunção de validade, veracidade e legitimidade; é dizer, a medida cautelar não pode ser utilizada em hipóteses de revisão dos requisitos concessivos do benefício por alteração das circunstâncias fáticas ou jurídicas, bem como na hipótese de erro administrativo praticado sem a interferência direta do segurado/beneficiário, sob pena de fugir da área de abrangência do instituto, além de atingir a proteção da confiança como elemento nuclear do Estado de Direito, que impõe aos órgãos estatais o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos na estabilidade e continuidade da ordem jurídica e dos direitos subjetivos, o que se alinha perfeitamente à presunção de boa-fé (Canotilho, 2010).

Ademais, deve ser considerada a redefinição da supremacia do interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo, no sentido de que o interesse público secundário não desfruta de uma supremacia a priori e abstrata, exigindo ponderação. Essa discussão é central para analisar o equilíbrio entre a proteção do erário e os direitos do beneficiário (Barroso, 2005).

É o que será analisado no tópico seguinte.

3 Natureza restritiva da medida cautelar administrativa e a interpretação da sua aplicação: desenvolvimento de requisitos de aplicabilidade do ART. 27 da Lei 14.973/2024

3.1. Desenvolvendo os requisitos de aplicação da medida cautelar previdenciária

A excepcionalidade da medida cautelar se dá em razão da gravidade dos fatos que geraram a irregularidade, não podendo ser usada de forma banal, fora das hipóteses legais; inclusive, ressalte-se, por se tratar de norma restritiva de direitos, deve ter interpretação, do mesmo modo, restritiva, não podendo

abarcar situações fora daquelas estabelecidas no art. 27, §2º, anteriormente mencionado. Neste ponto é preciso considerar a nova interpretação constitucional, no sentido de que normas que consagram valores (princípios) ou cláusulas gerais, o intérprete não se limita a revelar o que está no texto, mas completa o comando normativo com sua própria avaliação, fazendo valorações e escolhas. Isso valida a busca por uma interpretação que restrinja o alcance de normas que limitam direitos, em nome da vontade constitucional (Barroso, 2005).

A aplicação do instrumento é uma relativização do procedimento que integra a estrutura do devido processo legal, estabelecido no art. 5º, LIV, da CF, pois implica na privação sumária da renda do beneficiário/segurado, sem manifestação prévia deste; a relativização de direitos e garantias fundamentais é possível desde que haja abertura/autorização constitucional para tanto, dentro de uma análise dos bens jurídicos envolvidos - em confronto/atrito - havendo uma carga de fundamentação para que haja a sobreposição pontual caso a caso, a partir de uma relação de ponderação/sopesamento.

É do judiciário o papel central na análise de restrição de direitos fundamentais, no que se refere à medidas antecipatórias e cautelares que implicam a supressão pontual e sumária de algum direito ou garantia fundamental.

O fundamento expressamente informado pelo art. 27, *caput*, da Lei 14.793/2024 é a aplicação do art. 45 da Lei 9.874/1999, que regula o procedimento administrativo federal, estabelecendo este último dispositivo a possibilidade de adoção de "providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado", nos casos de "risco iminente" para a Administração Pública; esse dispositivo representa de forma expressa o poder de cautela da Administração pública, que deve ser efetivado de forma excepcional para evitar a violação de garantias fundamentais dos administrados (Arenas Ceballos, 2009).

Um primeiro ponto a ser considerado é que a inclusão da medida cautelar administrativa no procedimento administrativo previdenciário se deu em lei que não teve como objetivo específico a finalidade de regulação dessa modalidade de procedimento, conforme descrição da lei, que delimita como seu objeto o seguinte:

> Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.779, de 25 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 13.988, de 14 de abril de 2020; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 1.737, de 20 de dezembro de 1979, e 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, e das Leis nºs 9.703, de 17 de novembro de 1998, e 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009.

Uma segunda observação é que a providência acauteladora prevista no art. 45 da Lei 9.874/1999 é incursa no Capítulo X, que regula a "instrução" do processo administrativo, o que denota a sua natureza excepcional, além da necessidade de indícios robustos da ocorrência de fato/ato motivador da irregularidade da manutenção do ato administrativo, justificando o afastamento dos seus efeitos de forma cautelar.

Interpretando a aplicação do referido art. 45, o STF reconhece a possibilidade de aplicação do poder geral de cautela administrativa, contudo, exigindo motivação da medida acauteladora, sob pena de nulidade do ato, sendo ônus da Administração demonstrar o "risco iminente"[1]; a Suprema Corte também

1 RMS 31973, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 25-02-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014.

entende que a aplicação da medida acauteladora deve preservar a manutenção material mínima de quem a sofre, para que não haja inserção do administrado em situação de desamparo[2].

Portanto, na interpretação do art. 45 da Lei 9.784/1999, devem ser observados dois requisitos básicos para a aplicação da medida acauteladora: (i) motivação do ato no sentido de demonstrar a existência de risco iminente para a Administração Pública; (ii) que a aplicação da medida acauteladora não provoque desamparo material do administrado.

Por sua vez, a aplicação do art. 27 da Lei 14.973/2024, embora tenha como parâmetro o citado art. 45, aperfeiçoa as exigências sob encargo da Administração para a aplicação da medida acauteladora, pois delimita o conteúdo do conceito de "risco iminente", ao considerar: (i) que a possibilidade de aplicação da medida acauteladora só se dará no âmbito de "processos de monitoramento ou investigação"; (ii) o objeto dos processos administrativos dessa natureza deve se enquadrar em um dos incisos do §2º, do art. 27.

Assim, infere-se da interpretação do art. 27 da Lei 14.973/2024, em conjunto art. 45 da Lei 9.874/1999, que os requisitos para a aplicação da cautelar administrativa previdenciária são os seguintes: (i) motivação do ato acautelador, através da demonstração de que se trata de processo administrativo de monitoramento ou investigação, que tem como objeto pelo menos uma das hipóteses do §2º, do art. 27, o que se inseriu no conceito de "risco iminente"; (ii) que a aplicação da medida cautelar administrativa não implique em desamparo material do beneficiário/segurado.

Essa segunda exigência ganha ainda mais importância em se tratando de processo administrativo previdenciário, já que envolve direito fundamental social, e que o pagamento de benefícios previdenciários combatem os chamados riscos sociais, que, em sua maioria, se não tratados através da proteção previdenciária, por prestações, inserem o indivíduo em situação desamparo material, já que, na maioria das vezes, a única fonte de renda do beneficiário/segurado.

É de se considerar que em se tratando de processo judicial previdenciário, até mesmo a revogabilidade das tutelas de urgência no Direito Previdenciário, deve observância à natureza alimentar dos valores recebidos e a boa-fé, o que mitiga outros direitos fundamentais (como a higidez do patrimônio público). Isso evidencia a necessidade a supervisão judicial crítica sobre tais medidas (De Menezes, 2013).

Embora o art. 27 mencionado não se refira ao art. 77, §7º, da Lei 8.213/1991, incluído pela Lei 13.846/2019, entende-se essencial a análise desse dispositivo para aperfeiçoar a interpretação da medida acauteladora, pois a norma do art. 77 traz uma série de observações que são perfeitamente aplicáveis ao art. 27.

O art. 77, §7º, estabelece a possibilidade de suspensão provisória de cota parte do benefício de pensão por morte, nos casos de "fundados indícios" de autoria, coautoria ou participação de dependente em homicídio consumado ou tentado contra o instituidor do benefício; o dispositivo menciona expressamente que serão "ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis", o que evidencia que não será possível a aplicação da suspensão provisória em face dessas pessoas.

A suspensão provisória em matéria de pensão por morte se refere à conduta criminosa mais gravosa do que as estabelecidas no art. 27, §2º, da Lei 14.973/2024, o que permite a interpretação de que a ressalva em relação aos absolutamente incapazes e demais inimputáveis pode ser aplicada em face da medida cautelar do citado dispositivo, o que traria um terceiro requisito a ser observado em relação à medida.

Assim, em procedimentos administrativos de monitoramento ou investigação que envolvam pessoas menores de dezoito anos e demais inimputáveis, não comportam a aplicação da medida cautelar do referido art. 27, uma vez que não justificada a aplicação de tal medida em face de condutas menos gra-

2 MS 25409, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15-03-2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00065 EMENT VOL-02276-01 PP-00132 LEXSTF v. 29, n. 342, 2007, p. 142-164

vosas, quando o art. 77 da Lei 8.213/1991 impede a sua aplicação nos casos de hipótese de crime contra a vida do instituidor, o que evidencia conduta mais grave.

Em se tratando de Benefício Assistencial de Prestação Continuada, a medida cautelar sem prévia notificação não pode ser aplicada na hipótese de ausência ou desatualização de cadastro no CADUNICO, sendo aplicada, neste caso, a regra específica do art. 21-B da LOAS, que prevê a possibilidade de suspensão do pagamento do benefício somente após a prévia notificação do beneficiário; aplicar a suspensão cautelar do art, 27 da Lei 14.973/2024 a esta hipótese, portanto, é ilegal, pois inobserva norma específica acerca da situação, destacando-se, neste aspecto, o caráter restritivo da medida que implica, outrossim, interpretação restritiva.

Embora seja prática restritiva de direitos, devendo ser interpretada também restritivamente, o INSS vem aplicando a medida cautelar administrativa de forma indiscriminada, fora das hipóteses estabelecidas pela legislação de regência, inclusive em situações em que a administração previdenciária entende haver cumulação indevida de benefícios por interpretação equivocada da legislação ou mesmo erro administrativo.

A busca por harmonia entre o combate a fraudes e a tutela dos direitos fundamentais se torna ainda mais premente (Neto, 2019) em um cenário de massificação dos conflitos sociais sobre os serviços previdenciários, com o INSS figurando entre os maiores demandados na Justiça Brasileira, um problema que o Poder Judiciário tem enfrentado com foco na celeridade em detrimento da efetividade. Tal situação reflete uma postura autodefensiva da Administração Pública Previdenciária, que muitas vezes prioriza o interesse econômico em detrimento das garantias mínimas dos segurados.

Essa hipótese foge daquelas do art. 27, §2º, da Lei 14.973/2024, portanto não havendo motivo para a prática do ato administrativo de suspensão. Sendo o motivo do ato o fundamento de fato e de direito que justifica a prática do ato administrativo, é correto dizer que sem motivo, o ato é nulo, o mesmo ocorrendo quando há desvirtuação ou incompatibilidade do motivo posto com a situação concreta abrangida pelo ato.

O dispositivo que regula a medida cautelar administrativa possui caráter de especialidade em relação à aplicação do art. 45 da Lei 9.874/1999, que permite o uso de medida cautelar pela Administração Pública Federal de forma mais geral, exigindo apenas o risco iminente e a fundamentação da decisão administrativa; mesmo na interpretação do art. 45, a aplicação de medidas cautelares no processo administrativo se dá de forma excepcional, não sendo ínsita ao próprio procedimento, mas praticada mediante dadas circunstâncias, objetivamente definidas, que se configuram como requisitos. Como bem define Flávio Garcia Cabral "A própria função e natureza das medidas cautelares administrativas demonstram que elas não constituem a regra nos procedimentos administrativos, devendo estar presentes requisitos mínimos para que possam ser juridicamente realizáveis." (Cabral, 2018).

O art. 27 da Lei 14.973/2024 especifica as hipóteses em que pode ocorrer a aplicação da suspensão do benefício e bloqueio do pagamento, sendo o rol de hipóteses taxativo.

Neste sentido, não serve como fundamento da aplicação indiscriminada da medida cautelar o art. 668-F da IN 122/2024, que no caput estabelece que o uso da medida cautelar de suspensão será precedida do contraditório e da ampla defesa do interessado, podendo haver exceção, nos termos do seu §1º, nos casos de "iminente risco ao erário", "observados os critérios de necessidade, adequação, proporcionalidade, reversibilidade e contraditório posterior".

O dispositivo da IN ainda menciona como fundamento, além do art. 45 da Lei 9.874/1999, o art. 179-E do Decreto 3.048/1999, que também estabelece a aplicação da medida cautelar mediante fundamentação mais geral, sem estabelecer hipóteses legais.

Tanto a IN 128/2022, como o Decreto 3.048/1999, são normas infralegais, de natureza regulamentar, não podendo extrapolar os limites estabelecidos em lei em sentido estrito, sob pena de ilegalidade. Assim, a interpretação dos dois dispositivos infralegais mencionados deve ser no sentido de que o seu texto serve de parâmetro de aplicação, mas seguindo sempre as hipóteses estabelecidas pela Lei 14.973/2024, em seu art. 27, com as observações interpretativas já mencionadas.

A mesma conclusão se aplica ao art. 24-A da Portaria Conjunta n. 03/2018, que prevê de forma geral o uso da medida cautelar.

Portanto, fora das hipóteses do art. 27 da Lei 14.973/2024, a medida cautelar de suspensão e bloqueio do benefício não pode ocorrer, sendo nula a sua aplicação, por ofensa ao devido processo legal.

A aplicação equivocada da lei ou a sua interpretação errônea, não se inserem nas hipóteses previstas no mencionado art. 27, não havendo, portanto, motivo para que a medida cautelar seja aplicada, no sentido de suspender o benefício e bloquear o seu pagamento, sem sequer garantir a prévia manifestação do beneficiário.

Às normas infralegais, como Instruções Normativas e Portarias, não deve ser dada a possibilidade de extrapolar os limites da legislação em sentido estrito, especialmente se tratando de matéria de restrição de direitos, sob pena de haver ilegalidade.

Outro aspecto que deve ser observado em relação ao caráter restritivo da medida cautelar, é o ônus de fundamentação da autoridade que a aplica, nos termos do art. 27, §2º da Lei n. 14.973/2024, não podendo a cautelar ser aplicada de forma genérica, sem que a autoridade administrativa apresente indícios mínimos da prática de alguma das condutas dos incisos do mesmo dispositivo legal referido; assim, a cautelar não é uma medida automática a ser aplicada em processos de monitoramento ou investigação, sendo instrumento que demanda carga indiciária mínima para sua justificação, sob pena de nulidade; neste sentido, a motivação do ato é essencial.

Não há que se falar, neste ponto, que a exigência de carga indiciária mínima inviabilizaria a prática da própria medida cautelar, de forma que caracterizaria exigência desproporcional à Administração, pois o INSS dispõe de ferramentas tecnológicas que permitem uma maior fiscalização e melhor análise dos requisitos autorizadores dos benefícios, através do cruzamentos de dados e batimentos de informações, o que se dá, inclusive, de forma contínua, nos termos da Portaria DIRBEN/INSS n. 992, de 28 de março de 2022.

Diante do desenvolvimento desse subtópico, pode ser estabelecida uma sistematização dos requisitos autorizadores do uso da medida cautelar administrativa, que limitam a sua aplicação caso não estejam presentes, sendo eles: (i) motivação do ato acautelador, através da demonstração de que se trata de processo administrativo de monitoramento ou investigação, que tem como objeto pelo menos uma das hipóteses do §2º, do art. 27, o que se inseriu no conceito de "risco iminente"; (ii) que a aplicação da medida cautelar administrativa não implique em desamparo material do beneficiário/segurado; (iii) que a pessoa atingida pela aplicação da medida cautelar não seja absolutamente incapaz ou, por outra razão, inimputável.

Definidos os requisitos, cabe no tópico seguinte analisar os limites materiais de aplicação da medida cautelar, a partir da noção de autotutela administrativa aplicada no âmbito do processo administrativo previdenciário, que possui natureza específica.

3.2 Natureza procedimental da medida cautelar e limites materiais quando presentes os requisitos. Aplicação específica ao processo administrativo previdenciário

O procedimento administrativo de monitoramento e investigação é expressamente definido pela Portaria DIRBEN/INSS n. 993, de 28 de março de 2022, como Processo Administrativo Previdenciário, nos termos do art. 2º, VI do referido diploma infralegal.

Neste sentido, sofre a incidência das determinações da citada portaria, em especial os preceitos elencados no art. 4º, os quais são esclarecedores acerca do aspecto material da autotutela administrativa em se tratando do processo administrativo previdenciário.

Considerando a inexistência da norma regulamentadora mencionada no art. 27, §4º, da Lei 14.973/2024, além da interpretação desse mesmo dispositivo, para definir os requisitos da medida cautelar, entende-se como aplicável a referida Portaria para delimitar a aplicação da autotutela em procedimentos de monitoramento e investigação.

A aplicação do art. 27 da Lei 14.973/2024 se compatibiliza com o contexto da Lei 13.846/2019, que instituiu programas de revisão de benefícios. Esses programas, como a 'Operação Pente-Fino', são apontados como exemplos da conduta autodefensiva do Poder Executivo, que, ao buscar a economia de recursos, adotou medidas que geraram insegurança jurídica e massificação de demandas judiciais, inclusive por meio da bonificação por produtividade dos servidores, resultando em milhares de suspensões e cancelamentos (Neto, 2019).

Quando se fala em autotutela é exatamente ao conceito tradicional estabelecido pela doutrina do Direito Administrativo, no sentido de revisão dos atos administrativos por invalidade ou mesmo nos casos de revogação quando não presentes a conveniência e oportunidade que justificaram a sua prática inicial; se insere nesse aspecto a possibilidade de reanálise dos requisitos autorizadores do benefícios e de suas circunstâncias fáticas justificadoras.

Em se tratando de superação de ato com os atributos de presunção de veracidade e legitimidade, obviamente a conduta da administração pública deve observar limites formais e materiais, não sendo um poder absoluto, de forma a preservar a segurança jurídica e a expectativa legítima do segurado/beneficiário.

Acerca da medida cautelar previdenciária, trata-se de quebra de presunção anterior ao contraditório e ampla defesa, de forma sumária, sem instrução procedimental, o que ganha contornos ainda mais limitativos do devido processo legal, havendo uma restrição maior, nesse sentido à autotutela; o ônus de fundamentação da decisão administrativa que aplica a medida cautelar é expressão de como esse limite é afastado ou não a partir da prática do ato.

Da leitura do mencionado art. 4º já se consegue extrair alguns elementos que delimitam fronteiras na aplicação da medida cautelar, em se tratando do seu aspecto material, o qual, aliado ao aspecto formal visto no tópico anterior, estabelecem os contornos necessários para a compatibilização da medida com o devido processo administrativo. Passa-se à análise desses elementos.

A presunção de boa-fé é o primeiro elemento considerado, no sentido de que o ônus de comprovação da má-fé é integral da Administração Pública Previdenciária, não cabendo atribuir tal encargo ao beneficiário/segurado; na análise da demonstração da existência de indícios da prática de uma das hipóteses previstas no art. 27, §2º, da Lei 14.973/2024, a presunção de boa-fé deve militar em favor do atingido pela medida, cabendo à autoridade fiscalizadora apresentar elementos que demonstrem, ainda que sumária, não apenas a presença da situação indiciária, mas que há indícios de concorrência do beneficiário para a configuração da situação ilícita; destaque-se, nesse ponto, que a aplicação da boa-fé ganha contornos fundantes além da seara constitucional, com o estabelecimento no CPC de 2015, traz os princípios da boa-fé e da cooperação, que devem pautar a construção das decisões judiciais e, por analogia, a atuação administrativa (Neto, 2018).

Interessante vetor interpretativo de aplicação do processo de monitoramento e fiscalização é o dever do servidor aplicar não somente a lei, mas também o "direito", nos termos do inciso II do referido art. 4º; a previsão se adequa a contemporânea compreensão de delimitação normativa da atuação do administrador, não mais através da mera aplicação da legalidade, mas considerando todo o sistema jurídico, a partir da noção de juridicidade; é importante observar esse aspecto, na medida em que a aplicação de medida cautelar deve considerar a natureza do direito material objeto do procedimento, que tem natureza fundamental social, além do que se trata de uma relação desigual, onde a parte hipossuficiente é o segurado/beneficiário.

Nesse sentido, na aplicação da medida deve ser conferida clareza e objetividade na análise, de forma que se torne perfeitamente aferível pelo beneficiário, isto é, para que ele saiba quais as razões fáticas e jurídicas que conduzem à suspensão/bloqueio do seu benefício.

Como desdobramento do referido vetor interpretativo, tem-se a necessidade de observância da proporcionalidade da aplicação da medida cautelar, isto é, que a restrição sumária não seja aplicada em intensidade superior "àquelas estritamente necessárias ao interesse público"; desta forma, seria possível adequar a aplicação da medida cautelar às circunstâncias do caso, permitindo-se, por exemplo, a suspensão/bloqueio parcial do pagamento de prestação, resguardando o sustento mínimo do beneficiário, sem desconsiderar a necessidade "efetividade dos direitos sociais e a sustentabilidade financeira da previdência e da assistência social", nos termos do §1º, do art. 27, da Lei 14.973/2024.

Esse elemento se alia com a exigência prevista expressamente pela Portaria de que a atividade interpretativa se dê "da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação" (inciso XVII); em complemento a essa determinação, não deve ser esquecido o art. 23 do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro - LINDB), incluído pela Lei n. 13.655/18, que estabelece a necessidade de regime de transição quando ocorrer nova interpretação ou orientação nova de conteúdo indeterminado.

A norma instituidora da medida cautelar no processo administrativo previdenciário, isto é, a Lei 14.973/2024, não especifica no art. 27 qual o requisito material para a aplicação do instrumento, deixando o encargo de definir o requisito à norma regulamentadora que, como já mencionado, ainda não foi criada; além disso, o art. 45 da Lei 9.784/99, norma de aplicação subsidiária, já que trata da medida cautelar no processo administrativo federal em geral, menciona apenas a expressão "risco iminente"; trata-se, assim, de conceito indeterminado, o que se adequa à aplicação do art. 23 da LINDB.

Diante disso, além da impossibilidade de aplicação da medida cautelar, ou mesmo cessação/bloqueio de benefício com base em interpretação nova de aplicação dos requisitos da prestação ou da norma autorizadora do benefício, dada a irretroatividade, no caso de possibilidade de aplicação, deve ser considerado regime de transição, mitigando os efeitos negativos direcionados ao segurado/beneficiário.

Dos elementos apresentados, não se pode ter como fundamento para a tomada de medidas restritivas, inclusive a medida cautelar, no âmbito do processo administrativo previdenciário, atos e informações genéricas, de monitoramento geral, isto é, que identificaram possíveis irregularidades de forma abrangente, mas sem especificar quais prestações e eventuais beneficiários estão envolvidos; a instauração de um procedimento de apuração pode até se firmar nesses elementos, na medida em que se trata de conduta inicial para a investigação de irregularidades, mas a aplicações de medidas que implicam em restrição concreta de direitos deve ter como base dados e informações específicas, relacionados ao beneficiário e à prestação objeto da medida.

Neste ponto, embora se trate de processo administrativo de natureza cível, a aplicação da medida cautelar tem por base indícios da prática de condutas criminosas, sendo este um elemento essencial para que seja aplicada a restrição de direitos, como visto no subtópico anterior; assim, para fins de delimitação do aspecto material da medida, pode ser observada a mesma exigência feita acerca da aplicação

de medidas cautelares patrimoniais no âmbito do processo penal, nos termos do Capítulo do Código de Processo Penal denominado "Medidas Assecuratórias", nos arts. 125 e seguintes.

A aplicação de medidas assecuratórias no âmbito penal parte da ideia de urgência, mas não de evidência, o que denota a fundamentação concreta da decisão que determina a sua aplicação, seja em qualquer das modalidades apresentadas pelo Código de Processo Penal (Nogari, 2022); os dispositivos do CPP que tratam das medidas assecuratórias, embora não se refiram expressamente à urgência, exigem a caracterização de elementos de fundamentação concretos, quando se utiliza, por exemplo, das expressões: (i) e "indícios veementes da proveniência ilícita dos bens" (sequestro) e (ii) à "certeza da infração e indícios suficientes de autoria" (especialização da hipoteca legal e arresto).

Enquanto o processo penal admite o sequestro de bens lícitos apenas em hipóteses excepcionais e subsidiárias (como na hipoteca legal e no arresto) (Brandalise, 2017), a prática administrativa previdenciária tem tolerado suspensões de benefício e bloqueios de valores sem o mesmo rigor procedimental, o que gera desproporção e risco de violação ao devido processo legal.

A exigência de fundamentação concreta deve ser observada em se tratando da medida cautelar administrativa em matéria previdenciária, pois se refere à incidência de restrição na renda e manutenção do beneficiário, que já tem a prestação previdenciária/assistencial direcionada à proteção contra um risco social que, necessariamente, interfere em seu sustento e manutenção mínima; na maioria dos casos o bloqueio do benefício implicará no desamparo material do beneficiário, já que o recebimento da maioria das prestações previdenciárias e assistenciais são incompatíveis com o exercício de atividade remunerada.

A concretude da fundamentação, portanto, deve estar presente no momento da análise da medida cautelar, onde se exige "decisão fundamentada", nos termos do art. 27, §2º, da Lei 14.973/2024, não podendo a fundamentação se restringir à demonstração de que a aplicação da medida se dá no âmbito de procedimentos de monitoramento ou investigação, que tem como objeto as situações previstas nos incisos do referido parágrafo, mas apresentando elementos concretos da autoria e existência das infrações, ainda que de ordem indiciária.

O art. 45 da Lei 9.784/1999 que serve como fundamento para a aplicação do art. 27 da Lei 14.973/2024, é interpretado pelo Superior Tribunal de Justiça, de modo à configurar fundamentação concreta, de forma a afastar aplicações genéricas, ou mesmo com base em presunção de "risco iminente" pela simples natureza do ato objeto do processo administrativo; neste sentido o REsp n. 2.143.179/RJ, onde o STJ entendeu que o art. 45 representa a possibilidade de exercício do poder cautelar, sendo "necessária motivação concreta do ato que aplica a cautela"[3].

Na interpretação do STJ no precedente citado, que tratou de inaptidão cautelar de inscrição do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, a ausência da "indicação concreta dos motivos de urgência" desvirtua a natureza da medida cautelar do art. 45, se caracterizando como antecipação dos futuros efeitos da eventual decisão no procedimento, o que ofende o devido processo legal, por não haver previsão de tal medida no âmbito do procedimento administrativo.

A medida cautelar administrativa, embora tradicionalmente vinculada à proteção do erário e à garantia de eficácia da decisão final, também pode assumir função ordenadora ou de coação positiva, como destacam Guimarães e Vitta (2011), desde que respeitados os limites da proporcionalidade e da legalidade. Essa compreensão, todavia, não autoriza o uso indiscriminado da suspensão de benefícios previdenciários como meio de antecipar efeitos de mérito, prática que tem se mostrado frequente na atuação do INSS, especialmente após cruzamentos de dados automatizados.

3 REsp n. 2.143.179/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/5/2025, DJEN de 14/5/2025.

No âmbito do poder cautelar da Administração Pública, a aplicação de medidas deve ser conduzida a partir de um aspecto provisório/temporal, não podendo servir de instrumento para antecipar o efeito buscado com a decisão-fim do processo administrativo. Nas palavras de Flávio Garcia Cabral (2018, p. 120), quando se refere à instrumentalidade: "As medidas acautelatórias administrativas não constituem um fim em si mesmas, sendo adotadas a fim de garantir a eficácia do provimento administrativo final."

Considerados todos os aspectos apresentados, é possível elencar os elementos materiais mínimos para a aplicação da medida cautelar administrativa do art. 27 da Lei 14.973/2024, os quais, aliados aos elementos formais, compatibilizam a medida com o ordenamento jurídico pátrio.

São elementos materiais, portanto: (i) presunção de boa-fé, que gera o ônus integral da Administração Previdenciária de comprovar a existência de má-fé do beneficiário; (ii) aplicação do princípio da juridicidade, devendo o servidor não observar apenas a lei, mas sim o Direito, privilegiando, nesse aspecto, a compensação material da hipossuficiência do beneficiário; (iii) clareza e objetividade na análise que fundamenta a aplicação da medida cautelar, permitindo aferição imediata pelo beneficiário, apresentando as razões fáticas e jurídicas que justificam a suspensão/bloqueio do pagamento do benefício; (iv) observância da proporcionalidade na aplicação, de forma a resguardar o sustento mínimo do beneficiário, o que permitiria a adequação da medida às circunstâncias como, por exemplo, conduzindo ao bloqueio/suspensão parcial do benefício do indivíduo, compatibilizando a efetividade dos direitos sociais e a sustentabilidade financeira da previdência e da assistência social; (v) no caso de aplicação de nova interpretação, observar a necessidade de eventual regime de transição, nos termos do art. 23 da LINDB, já que o aspecto material de aplicação da medida cautelar repousa sobre conceito jurídico indeterminado expresso no termo "risco iminente", presente no art. 45 da Lei 9.784/1999; (vi) fundamentação concreta, já que a medida cautelar previdenciária, na forma do art. 27 da Lei 14.973/2024, tem como um dos elementos formais que a conduta justificadora da fiscalização/monitoramento do benefício se baseie em uma das condutas criminosas previstas no §2º, o que evidencia a necessidade de apresentação de indícios mínimos de materialidade e autoria da conduta, justificando o bloqueio; aqui, a aplicação se assemelha a das medidas assecuratórias previstas no CPP (art. 125 e seguintes); (vii) a aplicação da medida cautelar não serve como antecipação da finalidade do procedimento de monitoramento/fiscalização, devendo conduzir a um instrumento provisório, com a finalidade única de evitação do dano mediante urgência, de forma compatível com a manutenção mínima do beneficiário; é dizer, não se trata de um fim em si mesmo.

Apresentados os elementos formais e materiais que delimitam a aplicação da medida cautelar administrativa previdenciária, cabe agora estabelecer o papel estratégico da advocacia previdenciária na condução do caráter restritivo e excepcional da medida, enfatizando a atuação a partir de mecanismos processuais específicos.

4 O PAPEL ESTRATÉGICO DA ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA NA CONDUÇÃO DO CARÁTER RESTRITIVO E EXCEPCIONAL DA MEDIDA

O papel da advocacia no contexto de efetivação e aplicação do ordenamento jurídico brasileiro é incontestável, na medida em que a própria Constituição de 1988 estabelece a sua posição de função essencial à justiça, nos termos do art. 133.

O termo "administração da justiça", estabelecido no dispositivo mencionado, se refere não apenas à atuação da advocacia no ambiente judicial, especificamente na relação processual, mas sim na aplicação das normas jurídicas na condução e busca pela justiça, em qualquer espaço social/jurídico, inclusive no âmbito administrativo.

Diferenciado, nesse aspecto, é o papel da advocacia previdenciária, por se volver à garantia e efetividade de um direito fundamental social, espelhado, especialmente, nas prestações materiais previdenciárias, as quais, muito mais que combater riscos sociais, se configuram como verdadeira redistribuição de renda e garantia da igualdade material, sendo, para a maioria dos seus beneficiários, o mais fundamental dos direitos, pois sem elas haverá desamparo e exclusão do cidadão do tecido social mínimo, frente ao sistema econômico capitalista predominante em nossa sociedade e amparado pela ordem constitucional (art. 173 da CF/88).

Por outro prisma, as prestações previdenciárias não só funcionam como elemento de fixação do cidadão ao tecido social, mas também como estabelecimento desse indíviduo como agente de mercado, espelhado no consumo e desenvolvimento de atividade produtiva; o recebimento de um benefício previdenciário, pelo princípio da contributividade, pressupõe o exercício, ainda que mínimo, de conduta social produtiva, através do trabalho e da livre iniciativa, gerando renda e arrecadação estatal para a manutenção do sistema, por aplicação direta do princípio da solidariedade.

Assim, atuar por meio da advocacia em matéria previdenciária é, de um lado, garantir a manutenção mínima de alguém como indivíduo social, afastando-o da exclusão e da invisibilidade perante o voraz sistema capitalista, e de outro, privilegiar o aspecto produtivo pelo trabalho e livre iniciativa, fundamentais para o Estado (art. 1º, IV, da CF/88), sendo fundamental para a sua própria manutenção.

É um ofício essencial para as ordens jurídica, econômica e social.

Volvendo-se especificamente para a temática tratada no presente trabalho, é necessária a análise de como a advocacia pode estabelecer as diretrizes postas no tópico 3, as quais delineiam os aspectos formais e materiais que constroem a noção do caráter restritivo da medida cautelar administrativa previdenciária; a análise partirá de duas frentes: (i) atuação administrativa; e (ii) atuação judicial.

4.1. Atuação administrativa

De início, cabe destacar que a presença do advogado no processo administrativo, inclusive o previdenciário, não é elemento essencial, podendo a relação procedimental ocorrer de forma completa sem a presença do advogado.

A condução do procedimento com a presença da advocacia ocorre nas hipóteses em que o beneficiário já possui advogado habilitado nos autos do processo administrativo, ou mesmo quando habilita o profissional após sofrer as medidas restritivas decorrente da cautelaridade aplicada pelo INSS.

A Portaria DIRBEN/INSS n. 993, de 28 de março de 2022, estabelece a possibilidade de representação do interessado por procurador, inclusive advogado, nos termos do art. 43; o protocolo e representação por advogado pode ser executado através de Entidade Conveniada, via Acordo de Cooperação Técnica, nos termos do art. 44.

Ressalte-se que a atividade do advogado no âmbito do processo administrativo previdenciário é de consultoria e assessoria jurídica, sendo, portanto, privativo da advocacia, não podendo ser exercida por pessoa que não possua inscrição nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil[4].

4 As atividades de assessoria e consultoria previdenciária em âmbito extrajudicial é privativo de advogado, nos termos do artigo 1º, inciso II, do EAOAB, no mesmo sentido de todas as outras matérias e áreas jurídicas que exigem assessoramento jurídico com capacidade técnica jurídica, privativas de advogado. Na esfera extrajudicial todos os pedidos administrativos de solicitação de benefício previdenciário são privativos da advocacia. Consulta respondida. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos do processo em referência, acordam os membros do Órgão Especial do Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, observado o quórum exigido no art. 92 do Regulamento Geral, por unanimidade, em responder à Consulta, nos termos do voto da Relatora. Brasília, 28 de maio de 2024. Rafael de Assis Horn, Presidente. Bruno de Alburquerque Baptista, Relator ad hoc. (Órgão Especial do Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB, nos autos n. 49.0000.2024.003516-2/

Embora não obrigatória a presença do advogado no processo administrativo, é essencial destacar o seu papel em se tratando de procedimentos de fiscalização e monitoramento previdenciário, uma vez que tais procedimentos podem gerar a cessação/cancelamento do benefício, inclusive com o bloqueio/suspensão cautelar do pagamento, que é o objeto do presente artigo.

É firme o entendimento jurisprudencial da dispensabilidade do advogado no procedimento administrativo, inclusive no de natureza disciplinar[5].

Ocorre que, dadas as especificidades da matéria posta em análise, especialmente pela incerteza sobre o seu âmbito formal e material de aplicação, se torna relevante o papel da atuação técnica em prol do beneficiário; em um curto espaço de discussão, no presente artigo, já foram identificados diversos elementos que devem ser considerados para estabelecer o caráter restritivo da medida cautelar administrativa, os quais só podem ser construídos através da própria Administração Previdenciária ou mesmo de manifestação do beneficiário, de forma técnica.

Deve ser considerada a possibilidade, portanto, de relacionamento entre o INSS e a OAB no sentido de monitorar procedimentos onde há risco de bloqueio/suspensão de benefícios, de forma a possibilitar um espaço de esclarecimento e informação do beneficiário, para que haja uma decisão informada acerca da busca por advogado para representação frente ao processo administrativo; o mesmo espaço pode ser construído entre a advocacia privada e a Advocacia Geral da União - AGU, na representação do INSS, tudo para possibilitar uma melhor defesa do beneficiário e aperfeiçoamento da aplicação dos institutos procedimentais, em especial a medida cautelar.

Noutro aspecto, havendo condução da representação do beneficiário por advogado, a consideração, por parte do INSS, de todas as manifestações realizadas no âmbito do processo administrativo, devem ser consideradas, evitando omissões e a análise da do contraditório somente no momento da decisão final do procedimento.

A possibilidade de despacho é essencial; muitas vezes o esclarecimento e a informação prestada pelo advogado diretamente ao servidor é crucial para evitar arbitrariedades na aplicação do instituto e evitar erros; hoje a análise decisória dos procedimentos administrativos se dá por meio de fila centralizada, de forma que, muitas vezes, a decisão administrativa parte de servidor que sequer faz parte da Central de Análise do INSS local, onde reside o beneficiário, o que impede um despacho presencial; contudo, com as ferramentas virtuais para realização de videochamadas e reuniões, é possível viabilizar um espaço de acesso do beneficiário e do advogado para a realização do despacho; diversas Seccionais da OAB tem estabelecido Protocolo de Intenções para a implantação e efetivação de Guichê Virtual, nos termos da Portaria INSS/DIRBEN Nº 1263 de 21 de março de 2025, que estabelece em seu art. 2º, a possibilidade de utilização para "atender solicitações de serviços não disponíveis nos canais remotos".

Ocorre que o Guichê Virtual é realizado por servidores das Gerências Executivas Estaduais, não havendo direcionamento para as centrais de análise dos benefícios, o que acaba por não compatibilizar o serviço de despacho; assim, um ajuste entre a OAB e o INSS poderia ser realizado para permitir que o despacho seja realizado diretamente com o servidor responsável pela análise do procedimento de monitoramento/fiscalização, especialmente em matéria de aplicação da medida cautelar.

Assim, é fundamental a criação de um ambiente administrativo que permita uma conduta dialógica que vai além do contraditório procedimental, uma vez que a medida cautelar ocasiona efeitos negativos na percepção do benefício antes mesmo da possibilidade de manifestação do segurado/beneficiário.

OEP - DEOAB, a. 6, n. 1366, 04.06.2024, p. 1).

5 Súmula Vinculante n. 5: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.

4.2. Atuação judicial

A via judicial surge como instrumento indispensável quando esgotadas ou insuficientes as medidas administrativas para afastar a aplicação indevida ou desproporcional da medida cautelar administrativa previdenciária. A atuação estratégica do advogado, nesse contexto, demanda não apenas a impugnação formal do ato, mas a construção de um discurso jurídico que revele a incompatibilidade da medida com os requisitos legais e constitucionais que a regem.

A primeira providência consiste na análise minuciosa do ato administrativo impugnado, verificando-se se há a motivação concreta exigida pelo art. 27, §2º, da Lei nº 14.973/2024 e pelo art. 45 da Lei nº 9.784/1999, bem como se o enquadramento da conduta supostamente ilícita corresponde às hipóteses taxativas do §2º do art. 27. A ausência de motivação específica ou a utilização de fundamentos genéricos – como meras suspeitas oriundas de cruzamento de dados – configuram violação ao devido processo legal e autorizam a concessão de tutela de urgência para restabelecer o benefício.

O manejo do mandado de segurança é, em muitos casos, a medida mais célere, em razão de seu caráter mandamental e da exigência de prova pré-constituída, sobretudo quando a suspensão do benefício é imediata e acarreta desamparo material. Também são cabíveis ações ordinárias com pedido de tutela provisória, especialmente quando houver necessidade de produção probatória mais ampla ou quando se vislumbrar possibilidade de reparação por danos materiais e morais decorrentes da suspensão indevida.

Na fundamentação dos pedidos, é essencial invocar não apenas a legislação infraconstitucional aplicável, mas também os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), do mínimo existencial, do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e da proporcionalidade. O advogado deve demonstrar, sempre que possível, o risco concreto de dano irreversível ao beneficiário, evidenciando que a prestação previdenciária constitui sua única fonte de subsistência.

Ademais, a jurisprudência do STF e do STJ sobre o poder cautelar da Administração Pública reforça a exigência de motivação concreta e de preservação da manutenção material mínima do administrado, o que deve ser articulado de forma sistemática na argumentação processual. Precedentes que reconheçam a nulidade de medidas restritivas baseadas em fundamentos genéricos ou desproporcionais são valiosos para consolidar a tese defensiva.

Por fim, a atuação judicial deve ser acompanhada de estratégias que visem não apenas a reversão da medida no caso concreto, mas também a formação de precedentes que restrinjam a aplicação indevida do instituto, contribuindo para a construção de um entendimento jurisprudencial que compatibilize o interesse público com a tutela efetiva dos direitos fundamentais.

5 Considerações finais

A medida cautelar administrativa prevista no art. 27 da Lei nº 14.973/2024, embora legítima em sua finalidade de prevenir fraudes e proteger o erário, carrega um potencial significativo de impacto social, sobretudo por incidir sobre direitos que garantem a subsistência do beneficiário. Por essa razão, sua aplicação deve ser estritamente limitada às hipóteses legais, observando requisitos formais e materiais que assegurem proporcionalidade, motivação adequada e respeito ao mínimo existencial.

A advocacia previdenciária, nesse cenário, assume papel estratégico e duplamente relevante: no plano administrativo, atua na construção de um contraditório efetivo e na prevenção de arbitrariedades; no plano judicial, opera como guardiã dos direitos fundamentais, utilizando-se de instrumentos céleres

e eficazes para reverter medidas ilegais ou desproporcionais, ao mesmo tempo em que fomenta a formação de precedentes protetivos.

A consolidação de uma interpretação restritiva e excepcional da medida cautelar administrativa não é apenas uma demanda técnica, mas um imperativo ético e constitucional, que exige da advocacia previdenciária compromisso contínuo com a defesa da dignidade humana e a promoção da justiça social. Nesse sentido, a atuação combativa e fundamentada do advogado não apenas protege o indivíduo no caso concreto, mas também contribui para o aperfeiçoamento do sistema previdenciário e para a preservação de sua função essencial na estrutura do Estado Democrático de Direito.

Essa atuação tem o papel primordial de construir uma interpretação adequada acerca da aplicação da medida cautelar nos seguintes aspectos:

(i) acerca do objeto da medida cautelar - enquadramento no art. 27, §2º, da Lei 14.973/2024 - só podendo ser utilizada nas hipóteses de (i.a) fraudes relacionadas à pessoa física com o uso de registro civil, documentos de identificação ou cadastro de pessoa física (CPF) falsos ou ideologicamente falsos para fins de concessão de benefícios; (i.b) irregularidades com indícios de prática das condutas previstas nos arts. 296, 297, 313-A e 313-B, todos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para fins de concessão e manutenção de benefícios; (i.c) relativas a dados cadastrais e informações em bases de dados governamentais para fins de concessão e manutenção de benefícios por meio de inserção de dados falsos ou alteração ou exclusão indevida de dados corretos; ou de alteração de sistema de informação.

(ii) acerca da materialidade da medida cautelar: (ii.a) a aplicação da medida cautelar não deve ocasionar o desamparo material do(a) segurado(a), por observância da proporcionalidade na aplicação, de forma a resguardar o sustento mínimo do beneficiário, o que permitiria a adequação da medida às circunstâncias como, por exemplo, conduzindo ao bloqueio/suspensão parcial do benefício do indivíduo, compatibilizando a efetividade dos direitos sociais e a sustentabilidade financeira da previdência e da assistência social; (ii.b) não poderá haver a aplicação da medida cautelar quando a pessoa atingida for absolutamente incapaz ou, por outra razão, inimputável; (ii.c) deve ser levada em conta, na aplicação da presunção de boa-fé, que gera o ônus integral da Administração Previdenciária de comprovar a existência de má-fé do beneficiário; (ii.d) aplicação do princípio da juridicidade, devendo o servidor não observar apenas a lei, mas sim o Direito, privilegiando, nesse aspecto, a compensação material da hipossuficiência do beneficiário; (ii.e) clareza e objetividade na análise que fundamenta a aplicação da medida cautelar, permitindo aferição imediata pelo beneficiário, apresentando as razões fáticas e jurídicas que justificam a suspensão/bloqueio do pagamento do benefício; (ii.f) no caso de aplicação de nova interpretação, observar a necessidade de eventual regime de transição, nos termos do art. 23 da LINDB, já que o aspecto material de aplicação da medida cautelar repousa sobre conceito jurídico indeterminado expresso no termo "risco iminente", presente no art. 45 da Lei 9.784/1999; (ii.g) fundamentação concreta, já que a medida cautelar previdenciária, na forma do art. 27 da Lei 14.973/2024, tem como um dos elementos formais que a conduta justificadora da fiscalização/monitoramento do benefício se baseie em uma das condutas criminosas previstas no §2º, o que evidencia a necessidade de apresentação de indícios mínimos de materialidade e autoria da conduta, justificando o bloqueio; aqui, a aplicação se assemelha a das medidas assecuratórias previstas no CPP (art. 125 e seguintes); (ii.h) a aplicação da medida cautelar não deve servir como antecipação da finalidade do procedimento de monitoramento/fiscalização, devendo conduzir a um instrumento provisório, com a finalidade única de evitação do dano mediante urgência, de forma compatível com a manutenção mínima do beneficiário; é dizer, não se trata de um fim em si mesmo.

Somente observados esses elementos é que a medida cautelar terá sua aplicação compatibilizada com os ditames constitucionais e legais acerca da matéria, sendo da advocacia o papel de analisar e exigir a aplicação de tais medidas, a partir dos instrumentos processuais e procedimentais apresentados.

Referências

AMARAL, A. D. S.; COSTA, T. D. M. T. D. **Austeridade e financeirização: a construção do discurso reformista no campo previdenciário brasileiro**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. e2023-0173, 2024.

ARENAS CEBALLOS, J. **La suspensión en prevención como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo**. Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, Bogotá, v. 9, n. 16, p. 91–104, jun. 2009.

BARROSO, L. R. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1–42, 1 abr. 2005.

BRANDALISE, R. DA S. **Uma breve apresentação das medidas cautelares em Processo Penal**. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 1, n. 83, p. 123–130, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 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, 25 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998. **Dispõe sobre a garantia de honorários advocatícios e a indenização de custas judiciais e despesas processuais em favor da União, de suas autarquias e fundações.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9703.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. **Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. **Institui o Programa de Incentivo à Qualidade e Produtividade dos Servidores do INSS e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 nov. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10779.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. **Dispõe sobre a Contribuição para o PIS/PASEP e a COFINS incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 maio 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2004/l10.865.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. **Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD** [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. **Revoga a Lei no 9.703, de 17 de novembro de 1998** [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12099.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre a contribuição previdenciária sobre a receita bruta; altera as Leis nos 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.116, de 18 de maio de 2005, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 11.945, de 4 de junho de 2009, 12.507, de 11 de outubro de 2011, e Medida Provisória no 540, de 2 de agosto de 2011; institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. **Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade [...]**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. **Dispõe sobre a transação resolutiva de litígios relativos à cobrança de créditos da Fazenda Pública [...].** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13988.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.973, de 28 de maio de 2024. **Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adi-**

cional sobre a Cofins-Importação previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.779, de 25 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 13.988, de 14 de abril de 2020; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 1.737, de 20 de dezembro de 1979, e 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, e das Leis nºs 9.703, de 17 de novembro de 1998, e 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14973.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.143.179/RJ**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Julgado em 6 mai. 2025. DJe, 14 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25409/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 15 mar. 2007. DJe, 18 mai. 2007, p. 65. LexSTF, v. 29, n. 342, 2007, p. 142-164.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança nº 31973/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 25 fev. 2014. DJe, 17 jun. 2014, public. 18 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 5. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.** Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 9 mai. 2008.

CABRAL, F. G. **Os pilares do poder cautelar administrativo.** A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 18, n. 73, p. 115–139, 20 nov. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. Direitos Fundamentais Sociais. São Paulo: Saraiva, 2010.

DE MENEZES, R. V. **A REVOGABILIDADE DAS TUTELAS DE URGÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO.** Doutrina e Jurisprudência. Fascículo Semanal nº 23 Ano XLVII 2013, p. 56.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. **Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição 61, Seção 1, p. 119-216, 29 mar. 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-388658602. Acesso em: 25 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria DIRBEN/INSS nº 992, de 28 de março de 2022. **Dispõe sobre a análise e revisão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição 61, Seção 1, p. 89-94, 29 mar. 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-dirben/inss-n-992-de-28-de-marco-de-2022-388657753. Acesso em: 25 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria DIRBEN/INSS nº 993, de 28 de março de 2022. **Define os procedimentos para a análise e revisão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição 61, Seção 1, p. 95-99, 29 mar. 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-dirben/inss-n-993-de-28-de-marco-de-2022-388657805. Acesso em: 25 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria INSS/DIRBEN nº 1263, de 21 de março de 2025. **Institui o atendimento por meio do serviço Guichê Virtual à entidade conveniada Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no âmbito do INSS**. Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=475522#:~:text=Institui%20o%20atendimento%20por%20meio,)%2C%20no%20%C3%A2mbito%20do%20INSS. Acesso em 25 ago. 2025.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier, 2012.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portaria Conjunta nº 3, de 16 de maio de 2018. **Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC**. Disponível em https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255. Acesso em 25 ago. 2025.

NETO, Melquiades Peixoto Soares. **Diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário para uma Previdência Social Efetiva**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

NETO, M. P. S. **O PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO, JUSTIÇA QUANTITATIVA E A SATISFATIVIDADE DA JURISDIÇÃO**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 77–95, 2018.

NOGARI, M. V. C. **Natureza jurídica das medidas assecuratórias no processo penal: conclusões a partir da dispensa do periculum in mora nas decisões judiciais.** Nova Revista de Direito Penal, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 51–75, 26 jul. 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Conselho Federal. Órgão Especial do Conselho Pleno. **Acórdão nos autos n. 49.0000.2024.003516-2/OEP - DEOAB**, a. 6, n. 1366, 04.06.2024, p. 1. Brasília, 28 maio 2024. Relator ad hoc: Bruno de Alburquerque Baptista. Presidente: Rafael de Assis Horn.

VITTA, H. G. **Apontamentos da coação administrativa: as medidas acautelatórias do Poder Público**. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, São Paulo, v. 22, n. 108, p. 4–17, 10 ago. 2011.

(In)visíveis no Campo: O Papel Essencial da Advocacia na Efetivação dos Direitos Previdenciários da Mulher Rural

Valber Cruz Cereza

Resumo

O artigo examina os obstáculos enfrentados pela mulher trabalhadora rural no acesso aos benefícios da Previdência Social no Brasil, destacando a permanência de barreiras estruturais vinculadas à prova documental, à invisibilidade do trabalho doméstico e às dificuldades no reconhecimento da condição de dependente. Busca-se demonstrar como a atuação da advocacia previdenciária pode contribuir para a superação desses entraves, seja no plano contencioso, pela ampliação do conjunto probatório, seja no plano consultivo, pela orientação preventiva às comunidades rurais. A pesquisa combina análise bibliográfica, documental e normativa, com ênfase em dados socioeconômicos e na evolução histórica do tratamento jurídico conferido à trabalhadora rural. Conclui-se que a advocacia previdenciária, quando orientada por uma leitura constitucional comprometida com a isonomia, a proteção do mínimo existencial e a função social da Previdência, desempenha papel central na efetivação de direitos e na redução das desigualdades de gênero no campo.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Mulher Rural. Advocacia Previdenciária. Segurado Especial. Acesso à Justiça.

1 Introdução

A presença da mulher na economia e na vida comunitária rural constitui elemento central para a manutenção da agricultura familiar e para a segurança alimentar do país. Levantamento conjunto do IBGE, da Embrapa e do Ministério da Agricultura (MAPA, 2020) aponta que mulheres são responsáveis pela gestão de aproximadamente 30 milhões de hectares e lideram quase um milhão de estabelecimentos agrícolas, representando cerca de 20% do total nacional. Esses dados confirmam a relevância da contribuição feminina para o setor produtivo, mas contrastam com a dificuldade concreta de acesso à proteção previdenciária.

Esse descompasso entre a participação econômica efetiva e o reconhecimento jurídico de direitos revela uma zona de vulnerabilidade social. A exigência de documentos em nome próprio, a desvalorização do trabalho reprodutivo e a informalidade das uniões conjugais estão entre os fatores que perpetuam a exclusão de milhares de trabalhadoras do sistema de Seguridade Social.

Sob essa ótica, o presente estudo parte da hipótese de que a advocacia previdenciária exerce função que ultrapassa a simples postulação em juízo. Sua atuação, especialmente voltada às demandas da mulher trabalhadora rural, deve ser compreendida como instrumento de efetividade de direitos sociais e de redução de desigualdades históricas. O objetivo é examinar os desafios jurídicos sob perspectiva de gênero e discutir como estratégias advocatícias — tanto contenciosas quanto preventivas — podem aproximar a realidade social da promessa constitucional de proteção e equidade.

2 Os Desafios Históricos da Segurada Especial: Um Olhar de Gênero

A dificuldade enfrentada pela mulher trabalhadora rural no acesso aos direitos previdenciários não pode ser reduzida a um problema burocrático ou a uma deficiência pontual do sistema administrativo. Trata-se, antes, da manifestação contemporânea de uma estrutura jurídica e social historicamente marcada pela exclusão feminina. A invisibilidade atual é expressão de um longo processo de marginalização, no qual o ordenamento jurídico, longe de neutralizar desigualdades, atuou como mecanismo de legitimação do patriarcado no campo e na cidade.

Para compreender os desafios que persistem, é necessário remeter-se às raízes dessa exclusão. O direito brasileiro, sobretudo no período republicano anterior à Constituição de 1988, consolidou um modelo civilista e previdenciário centrado na figura masculina, relegando a mulher à condição de dependente ou coadjuvante. Essa lógica, inscrita no Código Civil de 1916 e na legislação previdenciária que instituiu o FUNRURAL na década de 1970, formalizou juridicamente a "não-cidadania feminina", ao negar às trabalhadoras rurais a condição de sujeitos plenos de direitos, mesmo quando sua participação econômica era indispensável à subsistência da família.

Assim, os entraves probatórios e administrativos enfrentados hoje pelas seguradas especiais não são acidentais, mas resquícios de um paradigma jurídico que, por décadas, estruturou-se sobre a centralidade do homem como arrimo de família e titular da proteção estatal. A Constituição de 1988 promoveu uma ruptura formal ao estabelecer a igualdade entre homens e mulheres (art. 5º, I), mas a persistência da cultura patriarcal nos mecanismos de prova e reconhecimento de direitos revela que a igualdade constitucional ainda carece de plena efetividade. Nesse cenário, a advocacia previdenciária se torna instrumento decisivo para desconstruir tais heranças normativas e transformar a promessa de isonomia em realidade concreta no campo.

A cultura jurídica brasileira do século XX foi moldada pelo Código Civil de 1916, um diploma que, como analisam Crocetti e Silva (2020), representou a legitimação da "não-cidadania feminina". O código traduzia a ideologia patriarcal da época ao instituir o homem como "chefe da sociedade conjugal" (art. 233) e ao exigir a autorização marital para que a mulher pudesse praticar diversos atos da vida civil, como exercer uma profissão. Essa estrutura, segundo os autores, evidencia a "violência perpetrada pelo direito positivo aos elementos femininos da sociedade da época", solidificando a imagem do homem como o único sujeito de plenos direitos.

Essa mesma lógica foi diretamente importada pela legislação previdenciária rural que antecedeu a Constituição de 1988. A Lei Complementar nº 11, de 1971, que criou o FUNRURAL, era explícita em seu viés androcêntrico ao direcionar a proteção ao "chefe ou arrimo de família". Como analisa a socióloga Anita Brumer (2002), essa legislação efetivamente "tornou invisível o trabalho feminino para a Previdência Social". O sistema foi desenhado para reconhecer apenas a figura masculina como o "produtor rural" titular de direitos, relegando a mulher, independentemente de sua carga de trabalho, à condição de mera dependente.

Portanto, a dificuldade probatória que a mulher trabalhadora rural enfrenta na atualidade não constitui mero acaso, mas sim o resquício direto de um sistema normativo que, por décadas, recusou-se a reconhecê-la como trabalhadora autônoma e cidadã plena. A Constituição de 1988 e, em seguida, a Lei nº 8.213/91 representaram uma ruptura paradigmática ao consagrarem a igualdade formal de gênero no campo previdenciário, mas tais avanços normativos não foram suficientes, por si sós, para desarticular a inércia de uma cultura jurídica e administrativa moldada sob a lógica patriarcal, ainda acostumada a identificar apenas o nome masculino nos documentos oficiais.

Nesse contexto, a advocacia previdenciária assume papel contramajoritário e emancipatório, pois sua atuação consiste em enfrentar os resquícios de um modelo jurídico excludente que insistem em negar

às mulheres o reconhecimento de sua condição de seguradas especiais. Cada processo, portanto, não se limita a discutir requisitos formais de concessão de benefício, mas torna-se espaço de efetivação da isonomia material prometida pela Constituição e de afirmação da dignidade humana como valor fundante da ordem jurídica.

3 A Dificuldade Probatória Agravada

A exigência legal de comprovação da atividade rural, prevista no artigo 55, §3º, da Lei nº 8.213/1991, estabelece que o tempo de serviço do segurado especial deve ser comprovado mediante início de prova material. Essa regra, em princípio, busca conferir segurança jurídica, mas, quando aplicada ao contexto da mulher trabalhadora rural, revela-se um obstáculo de difícil superação. A razão para isso reside em uma construção social histórica que naturaliza a desigualdade de gênero no campo.

Em razão de práticas patriarcais, os documentos formais relativos à terra e à produção agrícola são majoritariamente emitidos em nome do homem. Essa dinâmica, como aponta Freitas (2024), faz com que o trabalho feminino seja frequentemente "ocultado ou subjugado", sendo visto apenas como "uma assistência ao marido" e não como uma atividade genuína. Essa percepção é a base da "sombra registral" que deixa a mulher invisível no plano documental. Alcino (2022) aprofunda essa análise, explicando que essa invisibilidade é resultado de um processo histórico que sedimenta os papéis de gênero, onde o valor social do trabalho é definido por quem o executa, e não pelo seu teor.

A jurisprudência, sensível a essa desigualdade estrutural, tem mitigado o rigor formal, notadamente através da Súmula nº 6 da TNU, que aceita documentos do cônjuge como início de prova material para a esposa.

Tal posicionamento jurisprudencial, além de reafirmar a função humanista do Direito Previdenciário, alinha-se aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade. Mais recentemente, a jurisprudência deu um passo adiante, demonstrando uma sensibilidade ainda maior a essa realidade. No julgamento do Tema 327, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) firmou a tese de que até mesmo a documentação que qualifica o cônjuge como *empregado* rural pode servir como início de prova material para a mulher na condição de *segurada especial*. Essa decisão é um marco, pois rompe com a rigidez formal e reconhece que, no contexto rural, os vínculos de trabalho se sobrepõem.

Essa evolução converge com as diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 492, de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tornou obrigatória a aplicação do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Essa norma orienta os magistrados a analisarem as provas considerando as barreiras e assimetrias sociais que afetam as mulheres. Nesse sentido, a advocacia previdenciária tem o papel essencial de invocar essas novas teses, construindo uma narrativa que não apenas apresente provas, mas que eduque o julgador sobre a necessidade de interpretar a lei e os fatos à luz da realidade social, corrigindo distorções históricas que negam direitos fundamentais.

4 A Desvalorização da Dupla Jornada

Além da invisibilidade no campo produtivo, a mulher rural enfrenta a sistemática desvalorização de sua dupla jornada, um fenômeno que a sobrecarrega e, ao mesmo tempo, a enfraquece perante o sistema previdenciário. A análise desse ponto é crucial, pois revela uma camada ainda mais profunda de desigualdade de gênero e expõe a contradição entre a realidade social e o reconhecimento jurídico do trabalho feminino.

O labor da mulher no meio rural raramente se limita à lavoura. Sobre ela recai, de forma quase exclusiva, a responsabilidade pelo trabalho reprodutivo: preparar alimentos, cuidar dos filhos, manter a casa e zelar pelo bem-estar da família. Essas atividades, embora indispensáveis para a subsistência e para a continuidade da produção agropecuária, são naturalizadas como uma "obrigação" feminina, uma extensão de papéis sociais vinculados à maternidade e à condição de esposa. Como observa Freitas (2024), a sobrecarga resultante dessa acumulação de funções constitui um dos maiores entraves à plena valorização da mulher agricultora no espaço social e jurídico.

O paradoxo que emerge é evidente: sem o trabalho doméstico e de cuidado realizado pela mulher, a agricultura familiar não teria condições de se sustentar. Todavia, esse esforço não é reconhecido como "trabalho" pelo sistema previdenciário, que insiste em valorizar apenas as horas dedicadas à atividade produtiva diretamente vinculada à lavoura. Tal postura ignora que a divisão sexual do trabalho, no campo, é estruturalmente interdependente: o "dentro" e o "fora" da casa constituem dimensões indissociáveis de uma mesma lógica de sobrevivência.

À luz do art. 11, §1º, da Lei nº 8.213/91, que define o regime de economia familiar como aquele em que a atividade dos membros é indispensável à subsistência do grupo, não há razão para excluir o trabalho reprodutivo da esfera de proteção previdenciária. Trata-se de atividade essencial, sem a qual não há continuidade da produção agrícola nem viabilidade econômica da propriedade. O reconhecimento desse papel é, portanto, uma exigência de coerência normativa.

No plano constitucional, essa compreensão é reforçada pelos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade de gênero (arts. 1º, III, e 5º, I, da Constituição Federal). Também encontra respaldo no art. 226, §5º, que estabelece a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres na sociedade conjugal. Assim, considerar a dupla jornada da mulher rural como elemento constitutivo da economia familiar não é apenas uma questão de justiça social, mas de fiel aplicação dos preceitos constitucionais e legais.

Conclui-se, portanto, que a desvalorização do trabalho doméstico e de cuidado no meio rural representa não apenas uma distorção cultural, mas uma falha de enquadramento jurídico. Ao invisibilizar essa dimensão do labor feminino, o sistema previdenciário restringe indevidamente o alcance do conceito de economia familiar. Em sua forma mais extrema, essa dinâmica de exploração e invisibilidade cria um ambiente propício para a escravidão contemporânea. A jornada exaustiva, que combina o trabalho não remunerado na lavoura com a totalidade das tarefas domésticas, somada ao isolamento geográfico e à dependência econômica, pode submeter a mulher a condições análogas à de escrava, conforme definido no art. 149 do Código Penal.

Como destaca a juíza Luciana Paula Conforti (2023) em publicação do Ministério Público do Trabalho, a invisibilidade norteia a escravização de mulheres no país. Muitas vezes, as atividades desempenhadas por elas, especialmente as de cuidado e domésticas no ambiente rural, não são interpretadas como trabalho análogo à escravidão, o que resulta no "apagamento dos dados relativos aos respectivos resgates". Segundo a autora, essa percepção excludente afasta a criação de políticas públicas eficazes com recorte de gênero. Portanto, reconhecer a dupla jornada como trabalho efetivo é não apenas uma questão de justiça previdenciária, mas um passo fundamental no combate a uma das mais graves e subnotificadas violações de direitos humanos no campo brasileiro.

5 Vulnerabilidade na pensão por morte

A pensão por morte, benefício de natureza protetiva assegurado pela Lei nº 8.213/91, tem por objetivo garantir a subsistência dos dependentes do segurado falecido, preservando o princípio da conti-

nuidade da proteção social. No entanto, no contexto rural, a efetivação desse direito encontra entraves específicos que afetam tanto homens quanto mulheres.

A informalidade das relações familiares e conjugais no campo constitui um dos principais obstáculos. É comum que uniões estáveis não sejam formalizadas por escritura pública ou registro civil, seja pela distância geográfica dos cartórios, seja pela falta de cultura jurídica em comunidades rurais. Essa ausência de documentação formal dificulta a comprovação da condição de dependente, fragilizando homens e mulheres que, ao perderem seus companheiros, ficam expostos ao risco de indeferimento do benefício.

Embora a vulnerabilidade alcance ambos os gêneros, a mulher rural enfrenta desafios agravados. Em muitos casos, além da falta de documentação formal da união, ela também não dispõe de registros que comprovem sua participação no regime de economia familiar, visto que contratos de terra, cadastros de produtor e notas fiscais tendem a estar em nome do homem. Esse duplo apagamento – conjugal e produtivo – a coloca em situação de maior risco de exclusão previdenciária. Ao homem viúvo, ainda que faltem documentos que formalizem a união, muitas vezes resta mais simples a comprovação da condição de segurado da companheira falecida, pois o vínculo laboral dela costuma estar registrado em CTPS ou em cadastros formais.

A análise de gênero, portanto, revela que a mulher viúva rural está sujeita a um processo mais complexo de reconhecimento de direitos. Sua condição de dependente é invisibilizada pela informalidade da relação conjugal, ao mesmo tempo em que sua contribuição econômica para a subsistência familiar é desconsiderada pelo sistema documental patriarcal.

Diante disso, o papel da advocacia previdenciária mostra-se decisivo. O advogado deve ser capaz de traduzir a realidade social vivida no campo em termos jurídicos, demonstrando que a ausência de formalização documental não pode suplantar a verdade dos fatos sociais e econômicos. A atuação estratégica consiste em valorizar provas indiretas, registros comunitários, declarações de entidades representativas e, sobretudo, a narrativa social coerente do núcleo familiar, de modo a garantir que a finalidade protetiva da pensão por morte seja preservada.

Assim, ao reconhecer que a vulnerabilidade atinge homens e mulheres, mas que recai com maior peso sobre a mulher rural, reafirma-se a necessidade de uma advocacia previdenciária sensível, humanista e comprometida com a concretização da dignidade da pessoa humana e da igualdade de gênero, em consonância com os princípios constitucionais que orientam a Seguridade Social.

6 A Advocacia Previdenciária como Agente de Transformação

O Direito Previdenciário, em sua dimensão constitucional, não pode ser reduzido à aplicação estrita de normas técnicas. Trata-se de um ramo jurídico que concretiza valores fundantes da República, especialmente a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e a solidariedade social (art. 3º, I, CF/88). A Seguridade Social, concebida pela Constituição de 1988 como um sistema protetivo universal e solidário, deve ser interpretada à luz de tais fundamentos, de modo a não apenas assegurar benefícios, mas promover efetiva inclusão social e justiça distributiva.

Nesse cenário, a advocacia previdenciária assume papel que ultrapassa a função meramente postulatória. O advogado previdenciarista deve ser compreendido como agente de efetividade de direitos fundamentais, cuja atuação se projeta para além da defesa individual do cliente. Ao construir pontes entre a realidade social invisibilizada e o reconhecimento jurídico, o profissional exerce função transformadora, corrigindo distorções históricas que recaem, de maneira mais gravosa, sobre populações vulneráveis, como as mulheres trabalhadoras rurais.

A prática advocatícia previdenciária, assim, possui também uma dimensão coletiva. Cada demanda individual revela um microcosmo das desigualdades estruturais presentes na sociedade e, ao ser solucionada com sensibilidade constitucional, contribui para a consolidação de uma jurisprudência protetiva. Nesse sentido, a advocacia rural materializa o princípio da solidariedade como princípio organizador da Previdência Social, como já defendia Wagner Balera ao afirmar que a Seguridade Social deve ser compreendida como expressão concreta da fraternidade jurídica e da afirmação do valor social do trabalho.

Um exemplo paradigmático dessa advocacia proativa e inovadora encontra-se na utilização da Instrução Concentrada, prevista na Recomendação CJF nº 1/2025, que possibilita a apresentação de provas documentais e orais (inclusive em vídeo) já no momento da petição inicial. Tal procedimento se qualifica como negócio jurídico processual (art. 190, CPC), e reflete o princípio da cooperação processual. Conforme leciona Didier Jr. (2023), os negócios processuais representam instrumento de concretização da autonomia das partes e da adaptação do procedimento às peculiaridades da causa, promovendo maior eficiência e efetividade.

Ao assumir a responsabilidade pela organização da prova oral nesse modelo, o advogado previdenciarista deixa de ser mero espectador do processo e torna-se verdadeiro protagonista da construção probatória. Não se trata apenas de buscar celeridade, mas de assegurar que a história de vida do segurado — frequentemente invisibilizada nos registros formais — seja narrada de forma íntegra, contextualizada e humanizada.

Assim compreendida, a advocacia previdenciária rural revela-se instrumento de emancipação social. Ao utilizar mecanismos processuais inovadores, o advogado reafirma sua função de garantidor da dignidade da pessoa humana, ao mesmo tempo em que contribui para a eficácia do princípio constitucional do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Mais do que viabilizar benefícios, trata-se de ressignificar experiências de exclusão em narrativas jurídicas aptas a sensibilizar o julgador e promover a concretização da efetividade do princípio da isonomia no campo brasileiro.

7 A ATUAÇÃO CONTENCIOSA ESTRATÉGICA

No âmbito judicial e administrativo, a advocacia previdenciária rural enfrenta um dos maiores desafios do sistema protetivo: a produção de provas em nome da mulher trabalhadora rural. A estrutura patriarcal que historicamente regeu a vida no campo relegou às mulheres a condição de coadjuvantes documentais, invisibilizadas nos registros agrários e nos cadastros oficiais. Contratos de arrendamento, declarações de Imposto Territorial Rural, notas fiscais de comercialização e demais documentos formais foram, por décadas, emitidos exclusivamente em nome do marido ou companheiro, consolidando um cenário em que a mulher, apesar de indispensável na atividade agrícola, permanece como mera "ajudante" ou colaboradora sem qualquer reconhecimento jurídico.

Essa realidade gera um paradoxo probatório: a mulher que trabalhou de sol a sol ao lado de sua família não consegue cumprir a exigência legal de início de prova material em seu nome (art. 55, §3º, da Lei nº 8.213/1991). A consequência imediata é a exclusão de milhares de seguradas do acesso a benefícios fundamentais, como a aposentadoria por idade rural, o salário-maternidade e a pensão por morte. A exigência, concebida para assegurar segurança jurídica, converte-se em obstáculo estrutural, produzindo desigualdade material em violação ao princípio da isonomia (art. 5º, I, CF/88).

Diante desse quadro, a advocacia previdenciária rural deve assumir postura criativa e combativa. Cabe ao advogado construir uma narrativa probatória ampliada, que transcenda os documentos oficiais e valorize meios complementares de demonstração da atividade: registros escolares de filhos matriculados em zona rural, recibos de compra de insumos agrícolas, declarações de associações comunitárias, atas

de sindicatos rurais, fotografias, certidões de casamento em que o cônjuge figura como lavrador, entre outros elementos que, somados, oferecem uma visão real da vida laborativa da mulher no campo.

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, orienta os magistrados, por meio do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (2023), a interpretar a prova levando em conta desigualdades estruturais de gênero, evitando que a rigidez formal perpetue a exclusão.

Não se trata, portanto, de mera defesa individual. A atuação contenciosa estratégica exige do advogado previdenciarista a formulação de teses jurídicas inovadoras, que problematizem a interpretação restritiva do conceito de segurado especial e reivindiquem uma leitura constitucionalmente adequada da legislação, alinhada à função social da Previdência (art. 201, CF/88) e à solidariedade como princípio estruturante da Seguridade Social (art. 3º, I, CF/88). Assim, cada vitória judicial representa não apenas a concessão de um benefício, mas a correção de distorções históricas que negaram às mulheres rurais o reconhecimento de sua dignidade como trabalhadoras e cidadãs.

8 A advocacia preventiva e consultiva

Não menos relevante é a função preventiva da advocacia previdenciária no meio rural. O advogado que atua junto a comunidades agrícolas tem a oportunidade de exercer um papel pedagógico, orientando famílias sobre a importância da documentação e da formalização mínima necessária para assegurar futuros direitos. A inclusão do nome da mulher em notas fiscais de produtor, em cadastros oficiais, em contas de serviços públicos vinculadas à propriedade ou em registros comunitários, por exemplo, são medidas simples, mas capazes de modificar de forma significativa a prova material disponível quando do requerimento de um benefício.

Esse caráter consultivo e preventivo amplia o alcance da advocacia, que deixa de ser vista apenas como instrumento reativo diante de negativas do INSS para tornar-se força estruturante da cidadania previdenciária no campo. Ao capacitar mulheres e homens rurais para construírem, ao longo da vida, um acervo documental mais robusto, a advocacia promove não apenas a segurança jurídica individual, mas também a inclusão social e o fortalecimento da agricultura familiar como base da seguridade social rural.

9 Superando a Invisibilidade Probatória: Estratégias e Ferramentas para a Efetivação de Direitos

A superação da invisibilidade probatória da mulher trabalhadora rural exige uma advocacia previdenciária que seja, simultaneamente, criativa, combativa e profundamente ancorada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), da igualdade material entre homens e mulheres (art. 5º, I, CF/88) e da solidariedade social (art. 3º, I, CF/88). Não se trata de "inventar" provas, mas de revelar juridicamente o trabalho que sempre existiu, ocultado por estruturas documentais patriarcais que historicamente relegaram a mulher à condição de mera dependente.

Esse esforço encontra respaldo normativo no art. 55, §3º, da Lei nº 8.213/91, que admite a comprovação da atividade rural por início de prova material corroborado por testemunhas, bem como no art. 369 do Código de Processo Civil, que consagra a liberdade dos meios de prova. Cabe ao advogado, portanto, lançar mão de um verdadeiro arsenal de ferramentas jurídicas e probatórias, articulando documentos indiretos, registros comunitários e elementos iconográficos em uma narrativa coesa que traduza a realidade social do campo para o processo judicial.

Assim compreendida, a prova não se reduz a um requisito formal para o deferimento de benefícios, mas assume dimensão hermenêutica e humanista: trata-se de resgatar, em linguagem jurídica, a experiência concreta da mulher rural, transformando invisibilidade em reconhecimento e exclusão em cidadania. É nessa perspectiva que se delineiam, a seguir, as principais estratégias para a construção desse conjunto probatório ampliado.

10 A Construção do Conjunto Probatório Ampliado

Diante da recorrente escassez de documentos formais em nome da mulher trabalhadora rural, a advocacia previdenciária deve adotar como primeira estratégia a construção de um conjunto probatório ampliado, concebido como verdadeiro mosaico da vida laboral da segurada. Essa metodologia encontra respaldo no art. 55, §3º, da Lei nº 8.213/91, que admite início de prova material corroborado por testemunhas, e no art. 369 do Código de Processo Civil, que consagra a liberdade de meios de prova.

O objetivo não é apenas suprir lacunas documentais, mas ressignificar juridicamente a realidade vivida, revelando a contribuição efetiva da mulher na economia familiar invisibilizada pelos registros oficiais. Nesse sentido, a advocacia deve ampliar o espectro probatório, valendo-se de elementos que, embora periféricos, adquirem força quando articulados em conjunto coerente:

> **Documentos familiares e comunitários**: certidões de casamento qualificando o cônjuge como "lavrador", registros escolares de filhos em zona rural, prontuários de saúde em postos localizados no campo, atas de associações comunitárias ou religiosas vinculadas ao território rural.
>
> **Registros iconográficos e digitais**: fotografias e vídeos que retratem a rotina da família no trabalho agrícola, cuja relevância não está em sua formalidade, mas em sua capacidade de humanizar a prova e contextualizar a narrativa da segurada.
>
> **Prova testemunhal qualificada**: a oitiva de vizinhos, compradores da produção, dirigentes de sindicatos e demais membros da comunidade devem ser cuidadosamente preparada para evidenciar não apenas a participação masculina, mas a rotina compartilhada, com descrição minuciosa das atividades desempenhadas pela mulher.

Assim estruturado, o conjunto probatório ampliado cumpre uma dupla função. No plano jurídico, atende aos requisitos legais de comprovação da atividade rural previstos no art. 55, §3º, da Lei nº 8.213/91, conferindo a necessária segurança jurídica ao processo. Trata-se de construir uma narrativa probatória que, embora alicerçada em documentos indiretos e meios atípicos, mantém-se absolutamente legítima à luz do art. 369 do CPC, que consagra a liberdade dos meios de prova. No campo previdenciário, a prova deve ser compreendida como instrumento de concretização de direitos fundamentais e não como barreira formal que inviabilize o acesso à proteção social.

No plano sociocultural, entretanto, a função da prova transcende sua dimensão técnica. Ao reunir fragmentos de registros familiares, comunitários e iconográficos, a advocacia rompe com a lógica documental patriarcal que historicamente invisibilizou a mulher rural, sempre secundarizada nos contratos agrários, nas notas fiscais e nos cadastros oficiais. A reconstrução probatória opera como verdadeira recomposição da memória social, na medida em que traduz para a linguagem jurídica uma realidade que foi sistematicamente apagada. A prova, nesse sentido, converte-se em veículo de reconhecimento e instrumento de justiça histórica, capaz de resgatar a centralidade da mulher na economia familiar.

Por fim, cabe afirmar que a advocacia, nesse contexto, não se limita a organizar provas em sentido estrito, mas assume um papel ético e constitucional: o de converter a ausência documental em prova válida e assegurar a plena cidadania previdenciária. Ao ressignificar a vida laborativa da segurada em

termos jurídicos, o advogado concretiza valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), a igualdade de gênero (art. 5º, I, CF/88) e a solidariedade social (art. 3º, I, CF/88). Assim, cada processo previdenciário deixa de ser uma disputa burocrática e passa a constituir um espaço de afirmação de cidadania e de construção de uma cultura jurídica mais justa, sensível e inclusiva.

11 Dimensão ética e humanista da prática advocatícia

Por fim, impõe-se ressaltar que a atuação do advogado previdenciário jamais pode ser considerada neutra. Ao assumir a defesa de trabalhadoras rurais, o profissional posiciona-se, inevitavelmente, em um campo de disputa simbólica e normativa, no qual valores constitucionais são tensionados e reafirmados. Sua prática não se esgota na técnica processual: ela se traduz em compromisso ético-político com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), com a igualdade material entre homens e mulheres (art. 5º, I, CF/88), com a solidariedade social (art. 3º, I, CF/88) e com a própria função social da Previdência (art. 201, CF/88).

Nessa perspectiva, a advocacia previdenciária revela-se como verdadeiro agente hermenêutico e transformador do sistema jurídico, convertendo a narrativa invisibilizada da mulher rural em reconhecimento jurídico efetivo. No plano individual, garante o acesso a benefícios concretos, resguardando o mínimo existencial de famílias inteiras; no plano coletivo, contribui para a sedimentação de uma cultura jurídica comprometida com a equidade de gênero, corrigindo distorções históricas e dando concretude ao projeto constitucional de realização concreta da proteção social.

Assim compreendida, a advocacia previdenciária não apenas litiga: ela emancipa. Ao ressignificar a experiência de exclusão em termos jurídicos, o advogado transforma sua prática em instrumento de inclusão e cidadania, reafirmando que a Seguridade Social é, antes de tudo, expressão concreta da fraternidade jurídica que sustenta a República.

12 As Dimensões da Advocacia Previdenciária Contemporânea

A análise dos desafios enfrentados pela mulher trabalhadora rural evidencia que a advocacia previdenciária contemporânea, para alcançar efetividade, deve operar em três dimensões indissociáveis: a ético-social, a técnico-jurídica e a inovadora. A conjugação dessas esferas não constitui mero acréscimo de perspectivas, mas define o próprio paradigma de uma prática advocatícia comprometida com a concretização dos direitos fundamentais e com a redução das desigualdades estruturais no campo brasileiro.

Em sua essência, a advocacia previdenciária rural apresenta-se como vetor de justiça social. A defesa da trabalhadora rural não se limita ao plano individual, mas reveste-se de caráter de reparação histórica, uma vez que busca enfrentar a invisibilidade de um grupo social sistematicamente marginalizado. A luta pela valorização da dupla jornada, o reconhecimento da contribuição econômica invisibilizada e a afirmação da dignidade da mulher diante de estruturas patriarcais constituem, nesse sentido, manifestações concretas do compromisso ético do direito com a igualdade substancial. Cada benefício reconhecido ultrapassa a esfera do ato administrativo e se converte em afirmação prática do princípio da solidariedade, reafirmando a advocacia como função essencial à realização do Estado Democrático de Direito.

A complexidade dos litígios envolvendo seguradas especiais impõe um elevado grau de rigor técnico-jurídico. A atuação eficiente do advogado previdenciarista exige não apenas o domínio da legislação de regência, mas a capacidade de articular múltiplas fontes normativas e de elaborar estratégias probatórias sofisticadas a partir de elementos fragmentados. Esse refinamento técnico abrange a mobilização de

precedentes paradigmáticos, a atualização constante diante da jurisprudência dos tribunais superiores e o manejo de instrumentos de soft law, como o Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ. Trata-se de uma advocacia que se desenvolve em diálogo permanente com o direito material, o direito processual e os direitos humanos, alcançando um grau de especialização que a legitima como prática voltada à concretização de direitos fundamentais em sua máxima extensão.

13 A Dimensão Inovadora: A Advocacia como Arquitetura de Soluções

A advocacia previdenciária contemporânea não pode restringir-se à reprodução de práticas tradicionais. Exige-se do profissional a aptidão para formular soluções inovadoras, aptas a enfrentar problemas estruturais que perpetuam desigualdades. A inovação manifesta-se tanto no plano social, pela atuação preventiva e pedagógica junto às comunidades rurais com vistas à construção antecipada de acervo documental, quanto no plano processual, mediante a utilização de mecanismos como a Instrução Concentrada, que consubstancia negócio jurídico processual orientado pela cooperação e pela eficiência. Essa capacidade de reconfigurar procedimentos e estratégias traduz o papel do advogado como arquiteto de soluções, cuja prática não apenas reage a déficits históricos, mas projeta novas formas de efetividade do direito à previdência, em sintonia com os valores constitucionais da dignidade, igualdade e solidariedade.

14 Considerações finais

O percurso argumentativo deste artigo evidenciou que a dificuldade da mulher trabalhadora rural em acessar a proteção previdenciária não decorre de falhas pontuais do sistema, mas de um processo histórico de exclusão, consolidado por legislações e práticas administrativas que, por longo período, a reduziram à condição de dependente. Essa invisibilidade jurídica e social persiste, ainda hoje, em entraves documentais, em interpretações restritivas do conceito de segurado especial e na desvalorização do trabalho reprodutivo que sustenta a economia familiar.

Verificou-se que essa exclusão assume múltiplas formas: a exigência probatória fundada em documentos que raramente trazem o nome da mulher; a naturalização da dupla jornada, que esconde o valor econômico do cuidado doméstico; e a dificuldade adicional de comprovar dependência em casos de pensão por morte. Em sua manifestação mais extrema, demonstrou-se que essa dinâmica de exploração pode criar um ambiente propício à escravidão contemporânea, revelando a urgência de um novo olhar sobre o tema.

Nesse cenário, a advocacia previdenciária não pode ser compreendida como mera intermediária processual. Sua atuação, quando exercida de forma estratégica e sensível às desigualdades de gênero, contribui para corrigir distorções históricas e promover a efetividade dos direitos sociais. Estratégias como a construção de um conjunto probatório ampliado, o uso de instrumentos processuais inovadores como a Instrução Concentrada e a orientação preventiva às comunidades rurais demonstram que a prática advocatícia pode ser decisiva para aproximar a realidade social da promessa constitucional de proteção.

Conclui-se, portanto, que dar visibilidade jurídica ao trabalho da mulher no campo é uma tarefa que exige a atuação conjunta de todos os atores do sistema de justiça. Contudo, é na prática diária da advocacia previdenciária que a promessa de igualdade encontra seu mais potente instrumento de concretização. Cada benefício concedido não representa apenas a satisfação de uma demanda individual, mas um passo concreto na correção de desigualdades de gênero e no fortalecimento da Seguridade Social como instrumento de justiça distributiva. Ao transformar a história de uma trabalhadora invisível em um

direito reconhecido, o advogado não apenas garante o sustento de uma família, mas corrige uma injustiça histórica, reafirma a força normativa da Constituição e contribui para a construção de um Brasil onde o trabalho e a dignidade de todas as pessoas, no campo e na cidade, sejam plenamente valorizados.

Referências

ALCINO, Margarete. *A invisibilidade do trabalho da mulher na agricultura familiar: Ô Mulher camponesa, afinal por quê tu é invisível?* 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar) - Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2022. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/82946. Acesso em: 28 ago. 2025.

ANABUKI, Luísa Nunes de Castro; CARDOSO, Lys Sobral (org.). **Escravidão na interseccionalidade de gênero e raça**: um enfrentamento necessário. Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho, 2023. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/doi/livros/escravidao-na-interseccionalidade-de-genero-e-raca. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 6**. 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 da esposa. Brasília, DF, 03 abr. 2003. *Diário de Justiça*, Seção 1, p. 736, 08 abr. 2003.

BRUMER, Anita. A previdência social rural e as mulheres. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 193-219, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/RjHdp4QzNsZbPT6MqnsGDDt/?format=html&lang=pt. Acesso em: 28 ago. 2025.

CONFORTI, Luciana Paula. Trabalho escravo contemporâneo e gênero: quem são as escravizadas em nível mundial e no Brasil?. *In*: ANABUKI, Luísa Nunes de Castro;

CARDOSO, Lys Sobral (org.). **Escravidão na interseccionalidade de gênero e raça**: um enfrentamento necessário. Brasília, DF: Ministério Público do Trabalho, 2023. p. 39-54. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/escravidao-na-interseccionalidade-de-genero-e-raca-digital-final-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Recomendação nº 1, de 17 de fevereiro de 2025**. Recomenda a adoção do procedimento de Instrução Concentrada no âmbito da Justiça Federal [...]. Brasília, DF: CJF, 2025. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Rec_001-2025.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 492, de 17 de março de 2023**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, no âmbito do Poder Judiciário nacional. Brasília, DF: CNJ, 2023. Publicada no DJe/CNJ nº 60/2023, de 20 de março de 2023, p. 2-4. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986. Acesso em: 28 ago. 2025.

CROCETTI, Rafaela Martins; SILVA, Juvêncio Borges. A promulgação do estatuto jurídico civilista de 1916 e as matrizes do patriarcalismo brasileiro: a cidadania feminina brasileira negada no direito positi-

vado. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, v. 8, p. 405-430, out. 2020. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2282. Acesso em: 28 ago. 2025.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 25. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

EMBRAPA. **Mapa, Embrapa e IBGE apresentam os dados sobre mulheres rurais**. Brasília, DF: Embrapa, 2020. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/50779965/mapa-embrapa-e-ibge-apresentam-os-dados-sobre-mulheres-rurais. Acesso em: 28 ago. 2025.

FREITAS, Mara Neiva Lima Borges. *O papel da mulher na agricultura familiar*. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Agronomia) - Centro Universitário do Vale do Araguaia, Barra do Garças, 2024. Disponível em: https://repositorio.univar.edu.br/wp-content/uploads/tainacan-items/3353/15749/1827513909008398_MARA-NEIVA-LIMA-BORGES-FREITAS.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

A conversão do tempo especial em comum para professores no regime próprio até 12/11/2019

Claudia Viviane Santana Servan

Resumo

O presente estudo insere-se no campo do Direito Previdenciário e analisa a conversão do tempo especial em tempo comum para professores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O objetivo é examinar a possibilidade de averbação de períodos laborados em condições especiais até 13/11/2019, data da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, considerando o impacto dessa conversão na obtenção de aposentadoria mais vantajosa. O método adotado consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, com base na Constituição Federal, na Lei nº 8.213/1991, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 942) e em pareceres orientativos previdenciários. Os resultados apontam que a atividade docente pode ser reconhecida como penosa e, em certos casos, insalubre, o que autoriza o enquadramento como tempo especial. Verificou-se que a legislação vigente assegura a conversão desses períodos anteriores à EC 103/2019 mediante aplicação dos fatores de 1,20 para mulheres e 1,40 para homens, com repercussões diretas no tempo de contribuição e no valor do benefício. Conclui-se que a conversão do tempo especial em comum representa instrumento de proteção social ao professor, garantindo a efetividade do direito adquirido e a busca por uma aposentadoria mais justa, ainda que as regras posteriores à Reforma de 2019 tenham restringido significativamente essa possibilidade.

Palavras-chave: Aposentadoria; Conversão; Direito Previdenciário; Professores; Tempo especial.

1 Introdução

O presente artigo insere-se no campo do Direito Previdenciário, com foco na análise da conversão do tempo de serviço especial em tempo comum para professores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A questão ganhou relevância a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019, que promoveu significativas alterações no sistema previdenciário brasileiro, entre elas a equiparação de regras entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o RPPS, além da vedação à conversão de tempo especial em comum para atividades exercidas após sua entrada em vigor.

Até 13 de novembro de 2019, os professores que desempenharam atividades em condições especiais, reconhecidas como prejudiciais à saúde ou à integridade física, tinham o direito de converter esse tempo em comum, aplicando-se os fatores de 1,20 para mulheres e 1,40 para homens, conforme estabelecido pelo RGPS. A possibilidade de conversão representava uma forma de valorização da categoria e garantia de aposentadoria mais vantajosa. Com a reforma, entretanto, a conversão passou a depender de regulamentação específica dos entes federativos, o que trouxe insegurança jurídica e restrições de direitos.

O objetivo deste trabalho é examinar a viabilidade da conversão do tempo especial em comum para professores, identificando os fundamentos constitucionais, legais e jurisprudenciais que embasam esse direito, bem como as limitações decorrentes da EC nº 103/2019 e do julgamento do Tema 942 pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto, utiliza-se o método de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de legislações, decisões judiciais e pareceres administrativos.

A relevância do estudo decorre da necessidade de assegurar proteção previdenciária a uma categoria que desempenha atividade de reconhecido desgaste físico e mental, o que justifica a inclusão de critérios diferenciados de aposentadoria. O artigo está estruturado em três partes: na primeira, apresenta-se o contexto normativo e jurisprudencial sobre a conversão do tempo especial em comum; na segunda, examinam-se as especificidades da atividade docente como atividade insalubre e penosa; e, por fim, apresentam-se as conclusões quanto à efetividade e aos limites do direito dos professores à conversão do tempo especial.

2 A ATIVIDADE DOCENTE E SUA CARACTERIZAÇÃO COMO ESPECIAL: ASPECTOS DE PENOSIDADE, INSALUBRIDADE E INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL

A docência, especialmente na educação básica, constitui atividade de elevado desgaste físico e emocional, o que autoriza sua análise como atividade especial para fins previdenciários. Embora a legislação não a inclua automaticamente no rol das atividades insalubres ou penosas, a realidade das condições de trabalho demonstra a presença de fatores que justificam seu reconhecimento.

De acordo com estudos e registros empíricos, muitos professores sofrem de transtornos de ansiedade e depressão, frequentemente decorrentes de jornadas extensas, sobrecarga de tarefas, pressão por resultados e ambientes de trabalho hostis. Tais condições afetam não apenas a saúde emocional, mas também o desempenho profissional, configurando elementos que podem ser enquadrados como penosidade. A penosidade, ainda que não regulamentada de forma específica na legislação trabalhista, é reconhecida pela doutrina e jurisprudência como situação de desgaste físico ou mental acima do ordinário.

Além da penosidade, a atividade docente também pode envolver insalubridade, notadamente em ambientes escolares com infraestrutura precária. A exposição a agentes biológicos (vírus, bactérias, mofo e poeira), a ruídos excessivos e a más condições de ventilação ou higiene pode caracterizar insalubridade, conforme parâmetros estabelecidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pelas Normas Regulamentadoras (NRs). Nesses casos, os professores podem não apenas pleitear adicionais salariais, mas também buscar o reconhecimento do tempo de contribuição especial.

Outro aspecto relevante é a sobreposição entre insalubridade e penosidade. Em muitos contextos escolares, ambas se manifestam simultaneamente, resultando em desgaste físico e mental significativo. A jurisprudência previdenciária admite, em determinadas hipóteses, que atividades enquadradas como insalubres ou penosas sejam reconhecidas como especiais, ensejando a aplicação dos fatores de conversão previstos na legislação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Compreendemos por analogia ao que vivenciamos no RGPS que os professores das redes públicas têm o direito de optar pela conversão de tempo especial em comum, visando a aposentadoria mais vantajosa, conforme o caso. Os professores do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), tem o direito de converter o tempo especial do período trabalhado até 12 de novembro de 2019, data da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência). A EC 103/2019 vedou a conversão de tempo especial em comum para o tempo trabalhado após essa data, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto no RPPS da União.

De acordo com a legislação vigente, os fatores de conversão são 1,20 para a mulher e 1,40 para o homem. Isso quer dizer, por exemplo, que 10 anos de contribuição exercidos sob condições especiais, se convertidos, equivalem a 12 anos de contribuição comum para uma servidora mulher e a 14 anos de tempo comum para um servidor homem.

Podemos aqui afirmar que muitos professores sofrem de transtorno de ansiedade e depressão, as referidas doenças podem afetar significativamente o bem-estar emocional e físico, podendo comprometer o desempenho no trabalho ou em outras atividades diárias, assim como também é afetado ou gerado pelo ambiente de trabalho do professor, posto que podemos aqui considerar o mesmo penoso.

Nos referimos a atividade da requerente/professora como penosa, o que justifica a aposentaria especial, posto que se trata de ambiente de trabalho que causa um enorme desgaste físico e/ou psicológico ao trabalhador, indo além do esforço considerado normal para a função. Essa penosidade pode se manifestar de diversas formas, como longas jornadas, condições de trabalho inadequadas, cobranças excessivas, assédio moral, entre outros.

Em alguns casos, dependendo da gravidade e do impacto na capacidade de trabalho, o transtorno misto ansioso e depressivo pode gerar o direito a benefícios previdenciários como benefício por incapacidade temporária ou permanente, conforme bem nos fundamentam os artigos 42 e 59 da lei 8.213 de 1991.

O transtorno de ansiedade e depressão pode afetar significativamente o bem-estar emocional e físico, podendo comprometer o desempenho no trabalho ou em outras atividades diárias, assim como também é afetado ou gerado pelo ambiente de trabalho do professor, posto que podemos aqui considerar o mesmo penoso, face ao alto nível de desgaste emocional e stress.

A incapacidade temporária e a permanente são tratadas em diversos artigos da Lei nº 8.213/91, conhecida como Lei de Benefícios da Previdência Social, hoje também aplicado ao Regime Próprio de Previdência, devido as alterações trazidas pela EC 103/2019. O auxílio-doença, concedido em casos de incapacidade temporária, é abordado no artigo 59, enquanto a aposentadoria por invalidez, para incapacidade permanente, é tratada no artigo 42, ambos da Lei 8.213/1991.

Devemos considerar as atividades desempenhadas pelo professor como atividades insalubres, até porque a aposentadoria especial se justifica em função da exposição altamente desgastante e aos riscos de todas as formas.

Antes da Reforma da Previdência de 2019, a aposentadoria do professor tinha regras específicas, com tempo de contribuição reduzido em comparação com outras categorias. Homens precisavam de 30 anos de contribuição e mulheres de 25 anos, sem idade mínima exigida. Essa redução era justificada pela natureza desgastante da profissão de professor.

A EC 103/2013 nos trouxe muitas alterações, algumas favoráveis e outra nem tanto. Na reforma da previdência uma das modificações que impactou os segurados foi a equiparação do Regime Geral da Previdência Social/RGPS com o Regime Próprio da Previdência Social/RPPS e a aposentadoria com 25 anos de trabalho, desempenhado em sala de aula, para ambos os sexos. O legislador ao estabelecer a nova regra visou a igualdade de valores e direitos nos dois regimes de previdência social. Com isso nem tudo nos parece ser tão prejudicial, posto que a EC 103/2019 nos permitiu a conversão de tempo especial em comum, sem prescrição para o referido pedido, dos períodos trabalhados de forma especial até 12/11/2019.

Importante deixar aqui registrado que as atividades do professor em sala de aula são atividades penosas e insalubres também. Devemos considerar as atividades desempenhadas pelo professor, em sala de aula, como atividades insalubres e penosas, até porque a aposentadoria especial se justifica em função da exposição altamente desgastante e aos riscos de todas as formas que afetam a saúde do trabalhador.

A principal diferença entre atividade penosa e atividade insalubre reside no tipo de risco ao qual o trabalhador está exposto. Atividade insalubre envolve a exposição a agentes nocivos à saúde, como produtos químicos, ruído excessivo, calor ou frio intensos etc., inegável que o professor esteja diariamente exposto aos referidos riscos, que podem causar doenças ao longo do tempo.

Já a atividade penosa, embora não necessariamente cause danos à saúde, fato que a bem da verdade sabemos que sim causam enormes danos, implica em um desgaste físico ou mental excessivo, devido a condições de trabalho árduas, esforço físico intenso ou condições de trabalho desgastantes, como trabalho em altura, em ambientes com temperaturas extremas ou em condições que exijam esforço físico excessivo, com alta pressão emocional e em ambientes com um nível de violência excessivo.

Devemos considerar as atividades desempenhadas pelo professor, em sala de aula, como atividades insalubres e penosas ao mesmo tempo, ou a que seja mais vantajosa para esta categoria profissional, até porque a aposentadoria especial se justifica em função da exposição altamente desgastante e aos riscos de todas as formas que afetam a saúde do trabalhador.

Nos referimos a atividade da requerente/professora como penosa e insalubre, Em alguns casos, uma atividade pode ser considerada tanto insalubre quanto penosa, dependendo das condições específicas de trabalho, o que justifica a aposentaria especial ou a sua conversão em tempo comum, posto que se trata de um ambiente de trabalho insalubre, relações humanas conturbadas e de alto risco, que causam um enorme desgaste físico e/ou psicológico ao trabalhador, indo além do esforço considerado normal para a função, causando problemas sérios de saúde para o professor.

Essa penosidade pode se manifestar de diversas formas, como longas jornadas, condições de trabalho inadequadas, cobranças excessivas, assédio moral, entre outros. Atividade Insalubre, tem a exposição a agentes nocivos à saúde que causam doenças.

Em alguns casos, uma atividade pode ser considerada tanto insalubre quanto penosa, dependendo das condições específicas de trabalho.

O adicional de insalubridade é regulamentado pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e por Normas Regulamentadoras (NRs), enquanto o adicional de penosidade ainda não possui regulamentação específica, embora haja discussões sobre sua aplicação.

A insalubridade foi conceituada como sendo aquilo que causa dano a saúde e a imunidade biológica dos trabalhadores; a periculosidade como aquilo que causa risco a vida dos empregados; a penosidade, apesar de não possuir regulamentação, foi descrita a luz da jurisprudência e da doutrina.

Sendo assim trazemos no presente artigo a questão dos professores, trabalhadores na rede pública ou privada, que em igualdade a outros trabalhadores do regime especial, possuem o direito de converter os períodos trabalhados em condições especiais em período comum, com o intuído de obter a aposentadoria mais vantajosa, seja ela financeiramente ou por interesse próprio do segurado/trabalhador.

A atividade do professor, em geral, exige atenção constante, vigilância e elevado desgaste mental, o que permite caracterizá-la como penosa. A carência de recursos, a pressão por resultados, a violência escolar e a ausência de reconhecimento social e institucional contribuem para intensificar o nível de penosidade do trabalho docente. Soma-se a isso a necessidade de lidar diariamente com diferentes perfis de alunos, cada qual com suas dificuldades e necessidades específicas, o que gera um desgaste emocional significativo e contínuo para o profissional.

No que se refere à insalubridade, observa-se que o exercício da docência pode expor o professor a diversos agentes nocivos à saúde. A presença de mofo, poeira, ruídos excessivos e más condições de higiene em algumas escolas são exemplos que podem caracterizar a atividade como insalubre. A falta de manutenção adequada das instalações, a precariedade de materiais e a deficiência de ventilação também contribuem para agravar o ambiente de trabalho. Em situações ainda mais críticas, como em escolas com sérios problemas de infraestrutura, a exposição constante a agentes biológicos, como bactérias e vírus, eleva o risco de doenças infecciosas, consolidando a configuração da insalubridade.

Professores que trabalham em condições adversas, como em escolas com infraestrutura precária ou em contato com agentes nocivos à saúde, podem ter direito a adicionais salariais ou outros benefícios.

> Embora a atividade do professor não seja automaticamente classificada como penosa e insalubre, existem situações em que as condições de trabalho podem gerar desgaste físico e mental, além de expor os profissionais a riscos à saúde. A análise individual de cada caso é fundamental para determinar a existência de penosidade e insalubridade, e a busca por melhores condições de trabalho para os professores é essencial para a valorização da educação.

3 Por que somente o tempo especial exercido até 13/11/2019 pode ser convertido?

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência) foi vedada a conversão de tempo especial em comum tanto em relação ao tempo cumprido no Regime Geral de Previdência Social-RGPS quanto no Regime Próprio de Previdência Social-RPPS da União. Assim, quando o Supremo Tribunal Federal julgou o Tema nº 942, com repercussão geral, sobre o reconhecimento, averbação e conversão de tempo de atividade especial, definiu expressamente a data da entrada em vigor da referida Emenda como limite temporal para a conversão, o que foi replicado pelas demais normas reguladoras posteriores, como a Nota Técnica SEI nº 48865/2021/ME e a Portaria nº 10360/2022/SGP. A conversão não é feita de forma automática para quem tem tempo especial até 13/11/2019.

Existem basicamente três hipóteses de conversão:

I- de tempo exercido sob condições especiais no próprio órgão: caso o servidor avalie que é vantajoso converter, deverá solicitar mediante procedimento próprio, ou seja, não é automático;

II- de tempo especial anterior trazido de outro Regime: este tempo só poderá ser convertido se na Certidão de Tempo de Contribuição estiver expresso que determinado período foi exercido sob condições especiais e, nesse caso, o servidor deverá solicitar a averbação do tempo através do respectivo procedimento, ou seja, também não é automático;

III- de tempo especial anterior trazido de outro Regime e já convertido na Certidão em face de decisão judicial: nesse caso, no momento da Averbação será feito o registro do tempo já convertido pelo Regime de origem desde que apresentada também a decisão judicial que lhe deu causa. É o mais próximo de uma conversão automática que a legislação permite, mas ainda assim a Averbação deverá ser provocada através de procedimento próprio.

O servidor(a) que decide converter um período especial em comum, deve proceder da seguinte forma: A primeira providência deve ser providenciar a documentação necessária de acordo com o tipo de conversão em que se enquadra para, só depois, iniciar o respectivo processo no SEI, conforme Base de Conhecimento constante no próprio Sistema.

Para o tempo trabalhado antes dessa data, a conversão segue as regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com base no entendimento do STF no Tema 942.

Já a Emenda Constitucional nº 103/2019 introduziu a vedação à conversão do tempo especial em comum para o tempo trabalhado após sua vigência.

O direito à conversão do tempo especial em comum para servidores públicos (incluindo professores), com base nas regras do RGPS, para o período trabalhado até a EC 103/2019, foi decidido pelo STF através do Tema 942:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADES EXERCIDAS SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA DO SERVIDOR, COM CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM, MEDIANTE CONTAGEM DIFERENCIADA, PARA OBTENÇÃO DE OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. POSSIBILIDADE ATÉ A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019. DIREITO INTERTEMPORAL. APÓS A EDIÇÃO DA EC 103/2019, O DIREITO À CONVERSÃO OBEDECERÁ À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DOS ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONFERIDA PELO ART. 40, § 4º-C DA CRFB. 1. A Constituição impõe a construção de critérios diferenciados para o cômputo do tempo de serviço em condições de prejuízo à saúde ou à integridade física, conforme permite verificar a interpretação sistemática e teleológica do art. 40, § 4°, CRFB. 2. Desde a edição das Emendas Constitucionais 20/1998 e 47/2005, não há mais dúvida acerca da efetiva existência do direito constitucional daqueles que laboraram em condições especiais à submissão a requisitos e critérios diferenciados para alcançar a aposentadoria. Nesse sentido é a orientação desta Suprema Corte, cristalizada no verbete de n.º 33 da Súmula da Jurisprudência Vinculante: "*Aplicam-se ao servidor público, n oque 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.*" ***RE 1014286.***

A decisão reconhece como favorável a conversão do tempo especial em comum para fins de aposentadoria, mas com limitações temporais. Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão do tempo especial em comum para servidores públicos foi reconhecido, com base na aplicação das normas do regime geral de previdência social (Lei 8.213/1991). Após a vigência da EC nº 103/2019, a conversão dependerá de legislação complementar dos entes federados, conforme a competência estabelecida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição Federal.

O Tema 942 da Repercussão Geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Luiz Fux (Relator), que dava provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República.

E, nos autos do MI 4204 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO), a i. Ministra CÁRMEN LÚCIA grifou que, ressalvado o entendimento do Ministro MARCO AURÉLIO, a CORTE concluiu ser inadequado o mandado de injunção para efeito de averbação, é porque averbação não poderia ser considerada (…) que não havia o direito constitucional - inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania - a uma averbação relativa a um tempo de serviço de alguém que nem tinha provado o direito à aposentadoria. Feitas essas consideração, uma vez reconhecida (I) a omissão legislativa no que toca à regulamentação do direito de aposentadoria especial dos servidores públicos e (II) a impossibilidade de examinar em sede de mandado de injunção a questão versada neste leading case, defluise que, no presente julgado, busca-se aferir se cabível o direito à contagem diferenciada de tempo de serviço prestado em condições insalubres, nos moldes previstos aos trabalhadores da iniciativa privada, estampados no art. 57, § 5º, da Lei 8213/1991, in litteris :

> Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei. (...) § 5º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para efeito de concessão de qualquer atividades exercidas em condições nocivas, para fins de aproveitamento, como serviço comum, de outra espécie de aposentadoria.

A decisão contida no RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.014.286 SÃO PAULO , reflete na contagem diferenciada e conversão de tempo especial em comum para servidores públicos tem impactos significativos no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, incluindo:

1. Aumento de Benefícios: A concessão de aposentadorias especiais ou a conversão de tempo especial em comum pode aumentar os custos previdenciários, reduzindo o tempo de contribuição necessário para aposentadoria.
2. Pressão sobre Recursos Públicos: A aplicação de critérios diferenciados pode gerar maior demanda por recursos financeiros, afetando a sustentabilidade do sistema previdenciário.
3. Necessidade de Planejamento: A decisão exige que os entes federados criem legislações complementares que considerem o impacto econômico e garantam o equilíbrio financeiro e atuarial.
4. Escolhas Trágicas: O Judiciário destacou que decisões sobre benefícios previdenciários devem ser tomadas com cautela, considerando a escassez de recursos e os reflexos econômicos no sistema.

A decisão altera os direitos dos servidores públicos em relação à aposentadoria especial e à conversão de tempo especial em comum. Antes da Emenda Constitucional nº 103/2019, os servidores tinham direito à conversão do tempo especial em comum com base nas normas do regime geral de previdência social (Lei nº 8.213/1991), sendo esse direito garantido enquanto não houvesse lei complementar específica.

Mencionamos ainda o parecer orientativo previdenciário - POP/02/2021/DJUR/IPREV, processo: IPREV 3751/2021, interessado: Instituto De Previdência Do Estado De Santa Catarina - IPREV/SC.

> EMENTA: ORIENTAÇÃO PARA CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM TEMPO COMUM – AVERBAÇÃO – PROCEDIMENTO Possibilidade de aplicação das regras do Regime Geral de Previdência Social - RGPS para a averbação do tempo de serviço prestado até a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, em atividades exercidas sob condições especiais, nocivas à saúde ou à integridade física de servidor público, com conversão do tempo especial em comum.

O parecer orientativo previdenciário do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina trata da sobre a conversão de tempo especial em tempo comum para servidores públicos, considerando as alterações legislativas e decisões do ST, acima mencionadas.

Desta forma, com a entrada em vigor da reforma, instituiu-se a vedação à conversão de tempo especial em comum. Para os servidores da União, o § 3º do artigo 10 da EC nº 103/2019 veda expressamente a conversão de tempo especial em comum para atividades realizadas após a sua entrada em vigor. Já no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o § 2º do artigo 25 da mesma emenda também estabelece a proibição da conversão para períodos trabalhados posteriormente à sua promulgação.

A emenda busca uniformizar as regras previdenciárias, mas restringe direitos anteriormente garantidos, como a conversão de tempo especial em comum, que era aplicada com base na Lei 8.213/1991.

De forma objetiva, a EC nº 103/2019 trouxe maior restrição e dependência de regulamentação local para os direitos previdenciários dos servidores públicos, especialmente para aqueles que exercem suas atividades em condições insalubres ou perigosas. A Lei nº 8.213/1991 e o Decreto nº 3.048/1999, no âmbito do RGPS, estabelecem as regras para a conversão do tempo especial em comum, prevendo fatores de conversão específicos, sendo 1,2 para mulheres e 1,4 para homens. A Súmula Vinculante nº 33 do STF, por sua vez, determinou a aplicação das regras do regime geral aos servidores públicos para a conversão do tempo especial em comum, mas limitou essa aplicação até a edição da EC nº 103/2019. A partir da reforma, a conversão passou a depender de legislação complementar dos entes federados, estando sujeita às normas que vierem a ser editadas por cada estado ou município, conforme previsto no artigo 40, § 4º-C, da Constituição Federal.

A aposentadoria por tempo de contribuição do professor é um benefício devido ao profissional que comprovar 25 anos de contribuição, se mulher, ou 30 anos de contribuição, se homem, exercidos exclusivamente em funções de magistério em estabelecimentos de Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e médio). Para tanto, deverá cumprir a carência de no mínimo 180 meses de efetiva atividade.

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do trabalho prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4ºC, da Constituição da República.

Em resumo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os servidores públicos podem ter o tempo de serviço prestado em condições especiais, nocivas à saúde ou à integridade física, convertido em tempo comum para fins de aposentadoria. Essa conversão pode ser realizada com base nas regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto não houver lei complementar específica voltada aos servidores públicos. A decisão tem como fundamento o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, que trata dos requisitos e critérios diferenciados para a aposentadoria especial do servidor público.

Na prática, isso significa que servidores que exerceram atividades em condições especiais, como médicos, enfermeiros, policiais, professores, entre outros, podem ter direito a uma aposentadoria mais vantajosa, mesmo que não se aposentem exclusivamente com tempo especial. A decisão do STF facilita tanto a concessão quanto a revisão de aposentadorias de servidores que trabalharam em condições insalubres ou perigosas. É fundamental, portanto, que esses trabalhadores analisem seu histórico de trabalho para verificar a possibilidade de conversão do tempo especial em comum e busquem orientação jurídica adequada para os procedimentos necessários.

O contexto dessa decisão remonta ao julgamento do Tema 942, realizado no Recurso Extraordinário nº 1.014.286. A decisão teve repercussão geral, de modo que serve de parâmetro para casos semelhantes em outras instâncias do Judiciário. Importa destacar que o posicionamento do STF foi firmado antes da Reforma da Previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que trouxe novas regras para a conversão do tempo especial em comum. Após a entrada em vigor dessa emenda, a conversão do tempo especial em comum para servidores públicos passou a depender de legislação complementar editada pelos entes federados, conforme estabelece o artigo 40, § 4º-C, da Constituição Federal.

Importante esclarecermos que não existe um autor específico que trate apenas da conversão de tempo especial em comum para professores, posto que se trata de um tema discutido em artigos e obras de direito previdenciário em geral, sendo um aspecto abordado por muitos autores, incluindo a escritora Adriane Bramante de Castro Ladenthin, que é autora de "Aposentadoria Especial - Teoria e Prática", obra que aborda o tema. No entanto, a lei atual (Emenda Constitucional nº 18/81) e a legislação previdenciária não admitem a conversão de tempo de magistério em tempo comum, embora o tempo de contribuição possa ser convertido em tempo de aposentadoria especial. Tal posicionamento fere frontalmente a Constituição Federal de 1988, posto que estabelece no seu Artigo 5º, no seu caput, que "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza." Este é um princípio fundamental que garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade para brasileiros e estrangeiros residentes no país.

4 Considerações finais

A conversão do tempo especial em comum para professores no RPPS é permitida para quem ingressou no serviço público antes da Reforma da Previdência, aplicando-se as regras do RGPS até 13/11/2019. A legislação complementar de cada ente federativo define as regras específicas para a conversão após essa data.

As regras de acesso à aposentadoria por tempo de contribuição do professor foram alteradas pela Emenda Constitucional nº 103, de 13/11/2019, conhecida como a Reforma da Previdência Social.

Será garantido o direito a essa aposentadoria para o professor ou professora que cumpra todos requisitos necessários antes da EC nº 103, de 2019.

Para quem já era filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até a data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, mas que não havia cumprido todos os requisitos para ter direito a aposentadoria por idade, foram criadas regras de transição.

Para quem ingressou no RGPS a partir de 14 de novembro de 2019, será aplicada as regras estabelecidas para a Aposentadoria Programada para o professor ou professora.

Para professores, a conversão do tempo especial em comum é importante para garantir o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, permitindo a opção do servidor pela opção que lhe seja mais vantajosa, seja ela com base no tempo de serviço convertido em comum ou aposentadoria especial após comprovado o exercício de 25 anos em sala de aula, em condições especiais (magistério). Uma vez sendo convertido o tempo especial em comum deverá ser utilizando os fatores de conversão previstos na legislação do RGPS até a data da EC 103/2019 e, a partir dessa data, conforme a legislação específica de cada RPPS, se for o caso.

A referida conclusão encontra-se amparada no julgado RE 1014286/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e na legislação em vigor.

O RE 1014286/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), trata da possibilidade de conversão do tempo de serviço especial em comum para fins de aposentadoria de servidores públicos, tema com repercussão geral (Tema 942). O STF decidiu que, até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, os servidores têm direito à conversão do tempo especial em comum, aplicando as regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para o período anterior à EC 103/2019, o STF entendeu que as regras de conversão do tempo especial em comum previstas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) devem ser aplicadas aos servidores públicos.

A conversão do tempo especial em comum permite uma contagem diferenciada, o que pode resultar em aposentadoria mais vantajosa para o servidor.

A Reforma da Previdência (EC 103/2019) trouxe mudanças significativas na aposentadoria, incluindo a forma de conversão do tempo especial em comum para servidores públicos.

O tema 942 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Luiz Fux (Relator), que dava provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República.

Diante do exposto, conclui-se que a conversão do tempo especial em comum para professores representa não apenas uma questão técnica de cálculo previdenciário, mas sobretudo um instrumento de justiça social. A valorização do magistério exige que se reconheçam as condições penosas e insalubres inerentes à profissão, assegurando ao professor a possibilidade de uma aposentadoria digna e proporcional ao desgaste vivenciado ao longo da carreira. A interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, somada às regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, aponta para um equilíbrio delicado entre a proteção ao trabalhador e a preservação da sustentabilidade atuarial do sistema. Cabe, portanto, à doutrina, à jurisprudência e à legislação futura avançarem na construção de soluções que garantam segurança jurídica, proteção social e reconhecimento efetivo ao papel central desempenhado pelos professores na formação da sociedade.

Referências

BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN, Adriane. Aposentadoria especial: teoria e prática. São Paulo: LTr, [s.d.].

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Norma Regulamentadora n. 16. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Disponível em: http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/05/mtb/16.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Portaria n.º 3.214, de 8 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras – NR do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. Norma Regulamentadora n. 15. Brasília, DF: Presidência da República, 1978.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas. Brasília, DF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1195. Acesso em: 08 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 942 da Repercussão Geral: aposentadoria especial de servidor público e conversão de tempo especial em comum. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=942. Acesso em: 28 ago. 2025.

FREUDENTHAL, Sergio Pardal. Conversão de tempo especial em comum. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, [s.d.].

INSTITUTO FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). Entendendo a conversão de tempo especial em comum. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/progepe/entendendo-a-conversao-de-tempo-especial-em-comum. Acesso em: 12 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Aposentadoria por tempo de contribuição do professor. Brasília, DF. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/aposentadorias/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao-do-professor. Acesso em: 11 ago. 2025.

STF – Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 4204. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/mi4204.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

STF – Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP (Tema 942). Brasília, DF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=D6B2-5135-313A-E820&senha=9E9F-FCA7-0394-4869. Acesso em: 11 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Portal do STF. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 11 ago. 2025.

Além Do Diagnóstico: A Avaliação Biopsicossocial Como Ferramenta Essencial Para A Inclusão Previdenciária E Assistencial

Luis Andre Gonçalves Coelho

Resumo

O Artigo se concentra no campo brasileiro do Direito da Seguridade Social, com os principais temas sendo aqueles relacionados às pessoas com deficiência: seus direitos à realização de acordo com o modelo social e, portanto, a avaliação biopsicossocial. Por trás desse enfoque está a sincera esperança de que, uma vez aplicado de acordo com nossos próprios padrões legais e regulatórios, haverá o cumprimento dos direitos de acesso a direitos e políticas públicas para essas pessoas que, sem isso, vivem à margem da realidade.

O método utilizado aqui é o dogmático jurídico, combinado com a análise de leis e regulamentos, tratados internacionais, decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça; também a observação prática em casos concretos que contrastam tão fortemente a lacuna entre teoria e realidade, como a aplicação do modelo social para deficiência nos revela.

Assim, em conclusão, a avaliação biopsicossocial realizada no modelo de deficiência definido pela justiça social se estabelece como uma ferramenta de ensino para tornar os direitos das pessoas uma realidade, uma existência humana digna e justa. Como um meio para obter maior inclusão na vida social com instrumentos que possam proporcionar benefícios reais a outros (entre outros, aqueles que trabalham de forma vicária); isso defende que os direitos fundamentais devem ser centrais.

Palavras-chave: Previdência Social. Pessoa com Deficiência. Modelo Social. Avaliação Biopsicossocial. Advocacia Previdenciária.

1 Introdução: A Segurança Social Na Proteção Das Pessoas Com Deficiência — Desafios E Perspectivas Do Modelo Social

O cenário legal-sociopolítico das pessoas com deficiência no Brasil alterou-se significativamente nas últimas décadas, decorrente das reflexões em torno da evolução social e legal sobre este assunto. O clássico está enquadrado em um paradigma médico ou biomédico que situa o objeto de estudo como "o ser humano", mas reduzindo-o à sua condição orgânica. Bem, é verdade que mudanças foram feitas e houve um movimento (lento) para o que conhecemos hoje como o modelo social da deficiência e, portanto, em como a deficiência em si é avaliada. De fato, este novo paradigma endossado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD 2006) — um tratado internacional do qual o Brasil é signatário — entende que a deficiência surge da interação entre as restrições sociais e as limitações de um indivíduo que experimenta deficiências físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais.

Esta mudança radical de foco e concepção culminou na avaliação biopsicossocial que conhecemos hoje como uma das maiores conquistas humanas da civilização para entender a complexidade atribuída a qualquer ser humano a partir de uma visão multidimensional. A avaliação, que obviamente inclui os as-

pectos médicos de um e social, próprios de ambas as características, não só deve, mas pode até garantir um direito à segurança igualmente humanizado e saudável.

Embora esse progresso tenha sido feito, ainda lutamos com vários desafios: o Brasil é um dos países líderes em legislação vantajosa para pessoas com deficiência. Mesmo assim, a legislação ainda é muito insegura e tímida em sua aplicação e eficácia entre um universo de todos os setores: educação, trabalho, transporte e saúde. No entanto, é precisamente na área de segurança social e assistência que o cenário se torna ainda mais sombrio devido à não aplicabilidade sofrida pelo conceito de deficiência sob este modelo e, consequentemente, uma avaliação biopsicossocial como deveria ser aplicada.

Estas são lacunas que criam uma desigualdade terrível. Examinando as avaliações de deficiência em andamento, apesar do reconhecimento generalizado do modelo social e do fato de que alguns critérios puramente biomédicos atuais podem estar desatualizados. O pior é que essa ignorância da lei também serve como desculpa para a não aplicação da avaliação social, perpetuando a discriminação ao tratamento desigual.

A defesa da segurança social está desempenhando um papel como defensora dos direitos fundamentais e deve posicionar-se explicitamente a favor da adoção da metodologia biopsicossocial, que deve ser obrigatória e igualmente aplicada. A base desses argumentos é a preponderância da Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, como um tratado do qual o Brasil é signatário, e a Lei Brasileira de Inclusão (2015), além da necessidade de manutenção da dignidade humana, ambos são princípios pilares soberanos.

1.1 A afinidade e em referência ao pensamento de Wagner Balera

Este debate ecoa muito no trabalho de Wagner Balera, que nunca deixou de argumentar que o direito à segurança social só poderia vir a ser como um instrumento de dignidade, solidariedade e humanismo. A recusa da avaliação biopsicossocial no campo do direito à segurança social, sobretudo para o acesso aos direitos e políticas públicas de proteção às pessoas com deficiência, contradiz aqueles princípios que Wagner defende, pois se opõe a uma realidade tão complexa vivida por pessoas com deficiência e, ao mesmo tempo, inibe seu direito a essas garantias sociais. Em particular, a padronização da avaliação da deficiência não apenas como uma técnica, mas também como uma ética e como humanidade tornou-se urgente ser estimulada devido à realização de uma sociedade civil mais plural.

1.2 A Dignidade da pessoa humana como um pilar

Corpus do pensamento de Wagner Balera, um nome inescapável dentro do direito à segurança social brasileiro: Em sua concepção, verá a melhor técnica jurídica para buscar profundamente por repercussões morais e socialmente enraizadas mais brilhantes. Balera é um dos principais personagens na área e seu histórico acadêmico e profissional sempre foi contra um sistema de segurança social que, mais do que qualquer outra coisa, seria um elemento econômico para garantir a dignidade humana através dos direitos sociais.

É um leitmotiv em seu trabalho, e a base do que pode ser caracterizado como seu esforço constante para que a dignidade humana seja estabelecida em todos os lugares no sistema de segurança social. Para ele, o direito à segurança social representa não apenas um conjunto de regras sobre contribuições e benefícios, mas é principalmente um sistema que deve dar a cada pessoa a possibilidade de viver com toda a completude necessária em cada condição humana, mesmo quando enfrentando vulnerabilidades impostas pela vida, como doença, velhice e deficiência. Balera considerou a segurança social como um direito humano que surge imediatamente da dignidade, necessário como abrigo contra as contin-

gências da vida que desafiam com autonomia e subsistência. Seu trabalho ecoa a noção de que, desde o design até a implementação de um sistema, deve ser realizado tendo em mente as preocupações com o bem-estar do cidadão.

Assim, seu legado é crucial para a defesa da segurança social e, de fato, para a própria gestão pública, ao incentivar a descoberta de maneiras de garantir equidade e inclusão na proteção social em meio aos desafios gerais que toda a sociedade enfrenta. Este trabalho parece dizer que a fundação da construção legal de Wagner harmoniza-se com a diretriz dada pela Convenção Internacional da ONU de 2006 e todo o complexo legal em torno do qual o Brasil comercializa direitos de proteção e defesas para indivíduos com deficiência atualmente enterrados.

2 Marco Normativo e Fundamentos Teóricos da Proteção Previdenciária à Pessoa com Deficiência

A proteção da seguridade social e assistência às pessoas com deficiência está firmemente alicerçada no quadro normativo, principiológico, legal e jurídico que, em conjunto, são argumentados para representar uma compreensão do "modelo social" da deficiência. Este quadro não apenas permite, mas de fato exige um tipo de avaliação social da deficiência a montante da bioética, a fim de tornar a proteção mais justa, universal e humana.

2.1 Fundação Constitucional e Internacional

E essa proteção reside, de fato, nas raízes da nossa Constituição Federal de 1988, que abordamos nesta dissertação. O Artigo 1º, III trata da dignidade humana e é um dos pilares da República, enquanto o Artigo 3º, IV prevê a promoção para todos sem discriminação e preconceito como critério orientador. O Artigo 6º da correspondente carta constitucional irmã torna a seguridade social um direito social inalienável. Cada um deles está explicitamente conectado à segurança e aos direitos das pessoas com deficiência.

Um dos principais documentos que estabelece todas as regulamentações e normas mundiais sobre os direitos das pessoas com deficiência é a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), realizada em 2007 em Nova York. O Brasil é parte do tratado internacional mencionado acima e ratifica ainda mais essa convenção por meio do Decreto 6949 de 2009, que detém, pela primeira vez na história do Brasil, também nível de emenda constitucional dentro de um decreto federal. Marca uma mudança de visão da deficiência como sendo sobre eles, as pessoas com limitações, para defini-la de acordo com o modelo social — ou seja, por barreiras sobre as quais a sociedade tem controle e elimina essas barreiras para que indivíduos necessitados possam participar plena e efetivamente na sociedade. Segundo a grande jurista e Relatora Especial da ONU Theresia de V. S. Degener, "O modelo social da deficiência compreende uma importante mudança de paradigma em relação à realização de que a incapacidade resulta da interação entre uma pessoa com diversidade funcional (ou vulnerabilidade) e atitudes e obstáculos ambientais" (DEGENER, 2016 p. 69). A ratificação deste tratado pelo Brasil significa que todos os estatutos e normas do país sobre o assunto utilizam os princípios nele estabelecidos e suas práticas administrativas para harmonizar, possibilitando a uniformidade nos direitos previstos nele.

2.2 A Consolidação da Legislação Infraconstitucional

Um marco fundamental já foi alcançado em 2013, com a publicação da Lei Complementar nº 142, pois permite aposentadorias específicas para pessoas com deficiência no âmbito de um sistema geral de seguridade social e estabelece prazos diferenciados para essa categoria de pessoas. A reforma mais recente da seguridade social, a Emenda Constitucional 103 de 2019, tornou essa possibilidade válida também para arranjos sociais próprios para Funcionários Particulares – o mencionado Artigo 40, parágrafo quatro-A da Constituição Federal – reforçando seu compromisso com a igualdade.

A Lei 13.146 de 2015 (o Estatuto da Pessoa com Deficiência ou a Lei Brasileira de Inclusão) é a norma infraconstitucional central que estabeleceu no Brasil a uniformização e regulamentação dos direitos fundamentais e políticas públicas das pessoas com deficiência já efetivamente realizadas pela convenção de 2007 sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O Artigo 1º da lei nº 13146 de 2010 introduz o conceito de deficiência baseado no modelo social e determina que, quando necessário, a mudança de Avaliação Psicológica Modelo Social intersetorial equipe multidisciplinar (^) (personalizada). Este artigo seria uma ordem específica para a administração pública sobre a obrigação que deve cumprir com cada uma dessas reivindicações, independentemente de ser seguridade social ou assistência solicitada. O sistema dessas leis, decretos e normas regulatórias indica uma mudança de consciência e a intenção do legislador de incluir cidadãos com deficiência na sociedade como plenos. Segundo Marisa Ferreira dos Santos, "a proteção social para pessoas com deficiência no Brasil tem sido progressivamente aprimorada para enfrentar o novo desfile de inclusão" (SANTOS, 2019, p. 256), o que consiste em um progresso que não deve ser impedido por lacunas legislativas locais.

2.3 Os Princípios Fundamentais

Isso não deve ser perdido de vista, pois a construção deste quadro normativo é sustentada por princípios fundamentais do direito da seguridade social e do constitucionalismo:

- Dignidade da Pessoa Humana: De todas as interpretações, apenas aquele reconhecimento da deficiência que compreende sua relação com a função de alguém dentro da sociedade vem a cumprir finalmente a consciência/inclusão da pessoa; outra interpretação é má interpretação e despersonalização.
- Igualdade Material: Um princípio, que se baseia no fato de que desiguais devem ser tratados desigualmente. A distinção das pessoas com deficiência na seguridade social, não como uma medida que causa discriminação, mas como uma forma de "equalização legal" para contrabalançar as desvantagens e buscar a justiça social (MELLO, 2015, p. 12).
- Proibição de Retrocesso Social: A introdução do modelo social da deficiência e da avaliação biopsicossocial são mínimos intocáveis, sob pena de violar este princípio, de acordo com jurisprudência consolidada no STF.
- Solidariedade: O sistema de seguridade social é um de solidariedade entre todos os contribuintes para defender os mais desfavorecidos. A proteção de indivíduos com deficiência é uma das realizações mais significativas que este princípio pode proporcionar.
- Universalidade da Cobertura: O sistema é projetado para atender o maior número possível de pessoas, para que nenhuma pessoa com deficiência fique sem tratamento adequado.

Assim, no que diz respeito a esta interpretação tão relevante de normas e princípios em casos concretos, só temos uma saída: o Brasil possui normas constitucionais e internacionais voltadas para a im-

plementação uniforme do modelo social de direito da deficiência, que exige avaliação biopsicossocial em todos os casos de benefícios de seguridade social ou assistência por qualquer razão ou causa determinada por qualquer outra pessoa sendo finalmente proibida de um ponto de vista legal, jurídico. Esta frase pode parecer enganosa, mas é precisamente isso que orienta o espírito desta pesquisa, já que a resistência a conceitos sociais sobre deficiência parece tão inflexível tanto por órgãos públicos quanto por si mesma entre operadores jurídicos mais técnicos que sempre precisamos dizer o que é obviamente oneroso para eles.

3 Debate Sobre O Modelo Social De Deficiência E Avaliação Biopsicossocial

A concepção de deficiência foi influenciada por diferentes pontos de vista ao longo do tempo, passando de uma visão individual, que considerava a pessoa com deficiência como uma questão médica ou biomédica, para uma perspectiva que também enfatiza a responsabilidade social de todos e outros fatores ambientais nos quais a pessoa com suas limitações vive sendo segregada. O afastamento do modelo médico de deficiência para o modelo social não é meramente uma mudança de paradigma, mas sim uma revolução completa, com consequências significativas para reivindicações de direitos e dignidade humana, particularmente no que se refere à seguridade social. Mudar o modelo para favorecer melhor a Saúde em Pé: Uma mudança do modelo médico para o modelo social.

Foi apenas recentemente, há uma geração atrás — e por muitas gerações antes disso — que um modelo médico ou paradigma biomédico ainda predominava na compreensão da deficiência. Essa abordagem tratava a deficiência como se fosse uma espécie de falha no éter (ou pior ainda, uma normalidade insidiosa dentro da personalidade). Quase baseada em diagnósticos: algo como um biofenótipo que precisava ser corrigido ou curado. Centrou-se principalmente nas limitações físicas, sensoriais ou intelectuais da pessoa observada e a integração social era considerada quase impossível, se não apenas através da prática diária: superando essas deficiências por intervenção médica ou reabilitação (Reindal 2015). Segundo um dos pioneiros que começou a desenvolver o modelo social, Michael Oliver (1996, p.32) explica como uma característica do modelo médico que "define a deficiência como um problema individual, seja de doença ou condição de saúde do tipo trauma que necessita de cuidados médicos". Como resultado, a pessoa com deficiência era frequentemente reduzida a um caso de caridade onde anteriormente seria considerada como humana — isto é, se tivesse sido vista além de sua deficiência! O modelo social de deficiência é, portanto, um 'desafio radical ao modelo médico ou biomédico' (Barnes et al. 2012, p.830). Seu conceito central é a deficiência como residindo não simplesmente na limitação dos corpos e mentes individuais, mas mais importante nas barreiras atitudinais, ambientais, comunicacionais e institucionais que são impostas a todos nós pela sociedade em que vivemos. A deficiência é o resultado do ambiente que nos cega para estruturas sociais invisíveis, preconceitos e discriminação, falta de políticas inclusivas para participar efetivamente como os outros fazem. É um fato que está presente há bastante tempo, mas é muito visível hoje com um discurso vazio e poluído de inclusão/direitos, que muitos defensores de políticas públicas com pessoas com SNI são na verdade atores que apenas usam expressões como Inclusão e Direitos em nome das pessoas com deficiência apenas para comprar votos ou benevolência! Uma organização internacional de pessoas com deficiência, a Disabled People's International (DPI) — já liderada nos anos 1980 — esclareceu que "São as pessoas que têm deficiências: não somos 'inválidos', e as pessoas com deficiências são um grupo oprimido na sociedade, deficiência causada por condições sociais" (sic). (DPI, 1981, apud RIESER, 2013, p.3). Mudar o foco central de nossa visão de deficiência da patologia individual da pessoa com deficiência para uma estrutura social tem implicações de longo alcance para essas pessoas hoje, e para suas famílias, assim como tem um significado profundo para toda a sociedade. A partir de então, entende-se que se as barreiras forem removidas, a pessoa com deficiência é um

cidadão pleno. O autor Romeu Sassaki (2009, p.34) aponta que o modelo social "direcionado para apagar ou reduzir as barreiras que aparecem nas pinças da existência e da vida cotidiana que impedem o acesso, o principal aspecto é a participação pública da sociedade por ela deficiente." Essa visão transformadora foi posteriormente formalizada na agenda normativa internacional com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007, negociada em Nova York.

3.1 Avaliação Biopsicossocial e o Instrumento Brasileiro de Funcionalidade

De fato, a abordagem social da deficiência e, consequentemente, da incapacidade se materializa de forma muito mais rígida no sistema jurídico brasileiro com a aplicação da Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência, Lei 13146/2015 — também conhecida como LBI. O segundo artigo dessa norma estabelece que "a avaliação da deficiência, quando exigida, será biopsicossocial realizada por equipe técnica e interdisciplinar múltipla e considerando: I os transtornos relacionados às funções biológicas operadas pela fisiologia; II. III. influências socioambientais, psicológicas e pessoais; limites nas atividades; IV. a restrição de participação." A mudança do modelo médico para o modelo social de avaliação é um componente central desta disposição legal. Para operacionalizar essa avaliação de deficiência no campo da seguridade social, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) juntamente com outras agências governamentais desenvolveu o que chamamos de Índice Brasileiro de Funcionalidade Laboral para aposentadoria. Índice Funcional — o instrumento que visa medir, não apenas através dos laudos médicos, mas também como um determinado indivíduo se relaciona com um ambiente, e teve seu grau de deficiência definido de acordo com isso. Construído com base na compreensão do cuidado no contexto da saúde mundial, sua estrutura e abordagem é um caminho para a avaliação biopsicossocial baseada na CIF (Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde). É conduzido por uma equipe multiprofissional (médico, assistente social ou fisioterapeuta) e possui o formulário com vários indicadores que vão desde:

- Funções do corpo, o que significa descobrir como o corpo está funcionando em relação às funções fisiológicas e estruturas anatômicas
- Atividades e participação, em relação à capacidade da pessoa de realizar tarefas em diferentes partes da situação de vida, bem como em fatores ambientais.

O índice de funcionalidade brasileiro classifica a deficiência em 3 níveis, leve, moderado e grave. Esse tipo de classificação é adotado nas aposentadorias por tempo de contribuição da pessoa com deficiência, conforme previsto na LC 142/2013. Em relação ao índice funcional, deve-se enfatizar que foi normalizado por portarias de 2014 (capacidade funcional para aposentadoria... pessoa com deficiência) e 002 de 2015 (capacidade funcional para a concessão do BPC LOAS), que são portarias interpostas, se equipadas disposições quanto ao uso de tal instrumento de avaliação funcional brasileiro para pessoas com deficiência, tendo um marco regulatório sobre essa ferramenta Se necessário sempre que uma pessoa com deficiência deva iniciar um processo de seguridade social ou solicitar benefícios de auxílio-renda. Ana Paula Guimarães argumenta que mesmo com as dificuldades na implementação do índice de funcionalidade brasileiro no INSS, "o avanço representa 'um esforço importante para instrumentalizar a prática da seguridade social com base nos princípios orientadores da Lei" que vem sendo solicitado desde "a ratificação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (GUIMARÃES, 2018. p.7).

3.2 Barreiras Operacionais e Críticas à Subutilização da Avaliação BioPsicossocial

Este estudo não terá tempo suficiente para lidar com isso, mas vale a pena enfatizar que, por exemplo, a falta de padronização no uso do índice de funcionalidade brasileiro (19) ou mesmo as horas gastas

por dia em terapia referida como reabilitação intensiva e tipicamente relatada em horas/dia. Embora mínima, a formação técnica foi fornecida por seus especialistas, até mesmo o manual de aplicação do índice de funcionalidade é pouco surpreendente que "estivemos lá por 10 ou 15 minutos", e esclarece: a escala de resposta do índice de funcionalidade brasileiro (DAF-Brasil) muda pacientes crônicos internados com hemiparesia grave mostrou um questionário com apenas 41 perguntas dentro de seu contexto de vida, provando matematicamente e fisicamente impossível ao aplicar FCAIJy sobre todo o censo ordinal de dados de um período de experiência autárquica submetido em menos de 1 hora ou outra dosagem afundada Sensível para concluir se a pessoa avaliada é deficiente. tempo de acompanhamento profissional competente lúdico justo humanamente sintomas de ansiedade no mesmo padrão de referência confiável. Isso nos leva a uma realidade surpreendente de que o índice de funcionalidade, seja ele incorporado parcialmente ou é mais provável que seja subutilizado quando solicitado, o que levanta a opinião de que pode haver uma persistência com modelos desatualizados que falham em abordar as barreiras sociais vivenciadas pelo indivíduo com deficiência. Portanto, a avaliação é incompleta, pois não há padrões rígidos e torna-se totalmente arbitrária muitas vezes. Mais importante ainda, há uma repulsa institucional à total aceitação do modelo social de deficiência e isso é evidente no trabalho mundano de defesa da seguridade social. Na barricada em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, argumentam que essa resistência pode até ser devido à falta de recursos ou até à complexidade envolvida na mudança de um sistema de avaliação ou ainda uma visão meditada talvez por alguns outros modelos médicos fortemente enraizados ainda difíceis de internalizar e mudar. Todos estamos familiarizados com servidores que passam suas avaliações completamente médicas como biopsicossociais... A principal crítica a essa realidade é que há um padrão associado à não utilização adequada de sua avaliação biopsicossocial no reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência. Isso diretamente, e assim severamente, viola o Direito à Igualdade em Posses Materiais e Dignidade Humana dos Indivíduos com Deficiência. É muito importante afirmar que quando limitamos a avaliação do modelo de deficiência à saúde, tanto o sinal quanto a vasta dimensão humana é estaticamente desincorporados. É fornecido um olhar não sereno sobre as reais barreiras diárias encontradas por essa pessoa em sua atividade profissional ou social, as adaptações que poderiam ser feitas para incluí-las e principalmente as consequências da deficiência e, portanto, as limitações impostas em sua vida diária. Porque isso pode levar à negação de direitos ou à sua concessão em piores condições, o que, por sua vez, aumenta o processo de exclusão. Segundo Marisa Ferreira dos Santos (2019, p.259), "A correta caracterização da deficiência, juntamente com o modelo social, é essencial para não promover um risco de discriminação indireta e assim realizar o princípio da igualdade." Desativar a compreensão da deficiência a partir do modelo social ou mesmo biopsicossocial, não apenas infringe a Lei Brasileira de Inclusão e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, mas, em última análise, deprecia o princípio constitucional baseado na dignidade humana, como se pode ver que a proteção da Seguridade Social desempenha um papel efetivo de justiça social. Não há saída a não ser superar esses desafios – só através disso a proteção da seguridade social das pessoas com deficiência finalmente refletirá um progresso civilizacional, que o modelo social de deficiência representa.

4. O Papel Da Advocacia Previdenciária

A defesa da seguridade social na proteção dos direitos das pessoas com deficiência vai além de meramente representá-las perante a lei, tornando-se um elemento genuíno de transformação social e realização de direitos. Finalmente, é neste ponto da pesquisa que se pode identificar a importância de transformar em prática esses marcos teóricos do modelo social da deficiência e da avaliação biopsicossocial — embora muitas lacunas nas narrativas e resistências das instituições persistam, as movimentações

legais parecem continuar sendo um elemento crucial para garantir que as matrizes normativas não estejam apenas no papel, mas também sendo implementadas entre este conjunto de beneficiários.

Segundo Daniel Machado da Rocha (2018, p.19), o advogado de seguridade social é um "fiador do bem-estar social, ele intermedia a relação cidadão-Estado em favor de uma proteção social eficiente." Aqui é necessário fazer restrições organizacionais: a maior parte da advocacia da seguridade social, tão cautelosa com os direitos sociais das pessoas com deficiência, não percebe o conceito atual de formação da deficiência e a interpretação da deficiência pelo paradigma social. Além disso, o que acontece na prática da seguridade social é uma grande confusão com as noções de incapacidade, doença, invalidez etc. Assim, a ausência de uma abordagem social da deficiência e de testes, bem como operadores legais, são responsáveis por essa falta de conhecimento. Para colocar em prática, 99% dos que trabalham na advocacia da seguridade social nunca ouviram falar de CIF, IFBR ou CDPD e outros.

4.1 Ação Administrativa: Desenvolvendo o Dossiê de Evidências

O processo começa administrativamente, onde o advogado pode ditar em detalhes e especificidades como preparar o caso para ter sucesso para seu cliente com deficiência na seguridade social. A complexidade da avaliação biopsicossocial requer uma maneira diferente de estruturar o dossiê probatório. A simples apresentação de certificados médicos isolados à luz apenas da Classificação Internacional de Doenças não é suficiente devido à aplicação indicada pela Convenção Internacional da ONU sobre o modelo social da deficiência, sendo essencial que o dossiê probatório reflita tanto as condições de saúde quanto as barreiras sociais, ambientais e atitudinais com as quais o usuário já se encontra envolvido.

Isso é o que chamamos de dossiê probatório, e é dizer que muito do papel necessário nunca terá nada a ver com sintomas médicos, mas sim com coisas como restrições de participação mais do que limitação funcional e barreiras para a plena integração. Particularmente onde começam os principais obstáculos para a participação na vida da sociedade para a pessoa com deficiência. Como relatórios de profissionais qualificados em diferentes áreas: assistente social, terapeuta ocupacional, psicólogo, educador ou religioso; também histórico escolar e registros profissionais das limitações encontradas e registro fotográfico com imagens/vídeo mostrando o que está limitando o estudante, promovendo a necessidade de cuidados com atividades de vida diária. O objetivo é fornecer uma compreensão mais completa da pessoa no que diz respeito à sua situação de vida que não se pode obter apenas lendo seu prontuário.

Além da constituição de um dossiê probatório, ouvimos falar da preparação e solicitação de questões técnicas a serem abordadas em perícias administrativas, formando um ponto estratégico muito importante que será nomeado. Em vez de questões mal definidas sobre doenças, estas devem ser claras para o perito elaborar com AUXLOM e confirmar como (a implementação de razões) comprometeu o desempenho em atividade e/ou participação de acordo com a perspectiva biopsicossocial, sinalizando quais são realmente as limitações efetivas que ele/ela possui como pessoa com deficiência. Isso pode incluir perguntas detalhadas sobre problemas no ambiente de trabalho, mudanças que precisam ser feitas, dificuldade em acessar transporte ou sensibilidade em relação a espaços públicos ou necessidade de outros para completar atividades básicas de funcionamento de alto nível. Isso também é crucial, pois as atividades dos assistentes técnicos desempenham um papel central nesta etapa.

Embora ainda sejam poucos os profissionais no mercado de seguridade social, assistentes técnicos para avaliações biopsicossociais que os integram são motores chave. Assim, embora o processo administrativo não estabeleça formalmente um assistente técnico como no processo judicial, é possível para o advogado e deve dialogar com profissionais de saúde e assistência social ou outros profissionais que possuem as estruturas técnicas que esses profissionais possuem que serão solicitadas pela perícia que você beneficiará neste momento em que sua vida finalmente é suficiente para ser suportável. Com este trabalho, ao analisar uma porção restrita do processo de diagnóstico, pretende-se estimular o diálogo e

a interlocução com outras áreas do conhecimento que também devem estar envolvidas na promoção da equidade e resolutividade nas avaliações feitas por peritos do INSS (ou aqueles do regime intrínseco sem nunca se afastar de sua essência biopsicossocial), permitindo-lhes preparar relatórios ou pareceres complementares corroborando ou orientando tal análise.

4.2 Uma Ilustração de Exemplo (Caminho Administrativo)

Caso Genérico: Uma pessoa com deficiência visual severa (cegueira) — embora sob o modelo médico ele possa estar apto para uma gama limitada de tarefas. O advogado não se limitou ao relatório oftalmológico, compilou um dossiê com outros relatórios de interesse público de assistentes sociais sobre problemas de mobilidade urbana porque não há calçadas acessíveis na região onde o requerente vivia e que leva a um tempo extra gasto em transporte, bem como falta de recursos de acessibilidade e tecnológicos no trabalho para pessoas com deficiência visual. Além disso, desenvolveu questões específicas sobre a necessidade de adaptações e sua capacidade de participar social e profissionalmente na vida. Com o uso dessa estratégia, foi possível para a avaliação administrativa, se preliminar, avaliar o contexto concretamente sobre o beneficiário e não apenas a acuidade visual, a fim de minimizar injustiças de reconhecimento.

4.3 Ação Judicial: O Último Campo de Batalha para o Modelo Social Abrangente

Não raramente, a via administrativa não produz resultados e acaba sendo insuficiente em casos em que é necessário reivindicar direitos das pessoas com deficiência, sendo a ação judicial da advocacia da seguridade social a última tentativa de alcançar tais direitos. No centro disso está a defesa de uma tese que sugere que o modelo social deve ser obrigatoriamente aplicado. O raciocínio central é a violação de toda a ordem legal e constitucional com a promulgação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência assinada em 2006 pelo Brasil e posteriormente ratificada pelo Decreto nº 6949 de 2009 como Emenda Constitucional, que foi posteriormente ratificada pela própria Lei Brasileira de Inclusão, sendo incluída prototipicamente como um elemento indispensável para a avaliação da deficiência em matéria de seguridade social.

Neste momento, o pedido de um laudo pericial multiprofissional é um ponto importante na estratégia judicial. Portanto, a legalidade desta disposição é encontrada se e somente se a manifestação do profissional jurídico expressar que deve ser realizada por uma equipe composta por profissionais de saúde e assistência social equivalentes aos referidos nas Leis de Inclusão Brasileira, entre outros decretos aqui citados, através de avaliação biopsicossocial. Há muito tempo é rotina para os tribunais essencialmente nomear um único perito médico em cada caso. É aqui que o advogado tem que ousar e lutar contra isso, permitindo apenas a perícia médica que é ineficiente, ilusória e inaplicável ao contexto de avaliação da deficiência sob o modelo social e que só pode avaliar de forma multiprofissional todas as barreiras facilitadoras ambientais e restrições de participação das pessoas com deficiência.

O principal fundamento argumentativo neste caso é o apoio da tese baseada em princípios constitucionais e tratados internacionais (CDPD), Decreto 6949 de 2009, e sua própria Lei de Inclusão, invocando outros princípios que fazem parte da solidariedade da Seguridade Social em sua essência, que já têm certos caminhos solidificados como o princípio da dignidade humana, igualdade material a partir de uma nova perspectiva que é tão acolhedora nas interpretações contemporâneas, proibição de regressão social. A advocacia deve agora estabelecer que a não aplicação do modelo social do conceito de deficiência e do conceito de avaliação da deficiência sob o modelo social viola todos esses princípios normativos e principiológicos, criando desigualdade injustificada e prejudicando qualquer noção de um projeto de sociedade.

Simone Dallegrave (2017, p. 112) destaca que "a defesa jurídica dos direitos sociais, necessariamente pressupõe um conhecimento fino não apenas da legislação em si, mas também dos princípios teóricos que fundamentam e direcionam essas normas."

5 Impacto da Avaliação Biopsicossocial no Acesso aos Direitos Previdenciários e Assistenciais

A conceituação biopsicossocial da deficiência está no cerne da forma como os quadros normativos e pragmáticos são utilizados para definir o acesso a importantes direitos legais e benefícios para pessoas com deficiência. Sob uma perspectiva brasileira, a mudança de conceito nessa direção (combinando organizações clínicas com questões de saúde, trabalho e meio ambiente) para superar limitações inerentes à visão biomédica foi promissora.

O primeiro tipo, pensamento reducionista, reduziu a pessoa a uma patologia libertadora e o segundo a ampliou para objetos de reabilitação ou caridade, em vez de sujeitos de direitos e agentes de transformação social. Mas essa estratégia inovadora ainda enfrenta barreiras significativas em termos de sua eficácia, que se traduzem diretamente na vida cotidiana de milhões de pessoas e sua capacidade de reivindicar direitos básicos como segurança social e benefícios assistenciais.

Não obstante a mudança de paradigma para uma perspectiva inclusiva e humanizada, deficiências em sua implementação limitam seu impacto, apesar de seu potencial transformador. Este artigo é uma análise dos impactos e lacunas da avaliação biopsicossocial dentro da seguridade social e assistência social, bem como destaca sua conexão com formas aprimoradas de participação social.

Na legislação atual, a existência de uma avaliação biopsicossocial prevista no artigo 3 foi estabelecida como uma ferramenta indispensável para implementar benefícios sociais (com mudança inexorável em ambas as concepções de Bobbio [31]: elegibilidade e proteção). Observando a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD), internalizada no Brasil por dever constitucional, elimina a análise clínica que servia como marcador e leva em conta seres globais.

É essencial para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e aposentadorias especiais sob a Lei Complementar 142/2013, que reconhece que a deficiência implica uma forma diferente de capacidade produtiva e proporciona espaço para ajustes no tempo de contribuição. Esses benefícios são críticos para manter um padrão de vida básico e continuam a abalar desigualdades profundamente enraizadas no país. Um deles é que, acima de tudo, milhões estariam na pobreza e exclusão.

No entanto, a implementação do modelo biopsicossocial é severamente criticada. Na raiz do problema está a falta de uniformidade e critérios que são subjetivos, resultando em administração discricionária, insegurança jurídica e minando princípios consagrados na Constituição e estatutos inclusivos.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, conhecida como BPC/LOAS, o benefício assegura um salário-mínimo para idosos vulneráveis e para pessoas com deficiência. Demandas de assistência social também são colocadas, como prova de deficiência e incapacidade de sustentar a si mesmo ou sua família, mostrando que este sistema tem um caráter protetor para aqueles que realmente precisam.

Em um mundo ideal, a avaliação biopsicossocial também deveria levar em conta custos adicionais, como transporte adaptado (órteses e próteses, software de acessibilidade) e medicamentos não dispensados pelo Estado que limitam a autonomia e impactam diretamente no orçamento familiar. Na realidade, no entanto, análises técnicas e formais dominam em detrimento da reflexão sobre condições reais.

Segundo Sassaki (2009), a avaliação deve ir além de uma abordagem clínica e levar em conta obstáculos físicos, sociais e econômicos que dificultam a autonomia. Esta é a "diferença entre o direito no papel e o direito vivido", como referido por Ingo Sarlet (2015). O destino de Maria, uma mulher com deficiência acima de 16 anos que teve o BPC negado por exceder o limite de renda familiar em apenas R$50,00, é um exemplo da fragilidade deste sistema.

Quando se trata da questão de quão alto, esses programas — e isso é imperdoavelmente omitido neste debate por praticamente todos, viola a dignidade humana. Amartya Sen 1999 descreve esses custos como "determinantes da privação econômica e exclusão social". E ignorá-los perpetua uma visão capacitista que reduz responsabilidades estruturais ao indivíduo. Portanto, a jurisprudência mitiga esse rigor formalista relaxando o critério de renda, mas a judicialização constante é um sinal de ineficiência administrativa e desalinhamento prático com o modelo social.

A avaliação biopsicossocial também é uma ferramenta essencial no campo da seguridade social para pessoas com deficiência, desta vez para aposentadoria de pessoas com deficiência. A LC 142/2013 foi criada para modular o tempo de contribuição através do devido cumprimento de problemas de saúde leves, moderados e graves com base em sua dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Mas, falhas persistentes na avaliação obscurecem a linha para alocações de benefícios.

Segundo Santos e Oliveira (2020), não há parâmetros objetivos, o que leva a episódios de desequilíbrio que aumentam a desigualdade regional e a insegurança jurídica. Farmácias de propriedade conjunta em alguns países onde praticam faturamento direto não atendem mais às necessidades e expectativas legítimas tanto dos doentes quanto dos segurados, porque em vez de apoiar a funcionalidade e eliminar barreiras ao acesso a procedimentos, a prática administrativa tende a harmonizar-se com a lógica biomédica (que beneficia grandes cadeias de farmácias que reduzem seus custos - a esse risco financeiro recai sobre o paciente), o que é contrário à relutância financeira justificada.

Essa falta de padrão torna o acesso uma verdadeira loteria de acordo com o local e o avaliador, uma situação inaceitável dentro de um sistema que visa ser universal e equitativo. A judicialização maciça prova a necessidade de repensar os fluxos administrativos, bem como formar avaliadores de forma eficiente para que a via administrativa seja eficaz.

A tendência dessas consultas é voltada para o acesso a benefícios e não para a inclusão social e produtiva, utilizando um modelo biopsicossocial versus biomédico. Destacar obstáculos atitudinais e estruturais presentes em áreas como educação, trabalho, saúde e políticas públicas. Mas nem sempre é tão fácil colocar em prática, pois nos deparamos com obstáculos, seja com a resistência a mudanças de paradigma, ou o chamado capacitismo institucionalizado e especialmente a negação do valor de contribuição social das pessoas com deficiência.

Na educação, deve ser uma ferramenta central para eliminar barreiras impostas a estudantes com deficiência e avaliar não apenas sua condição, mas também a capacidade da escola de fornecer adaptações, materiais acessíveis, apoio pedagógico. No entanto, a escola exclui com avaliações desprovidas de potencialidades ou necessidades de adaptação e reforça modelos pertinentes.

Segundo Sassaki (2006), a inclusão precisa de uma visão biopsicossocial, com recursos adequados que ainda não foram universalizados. A história de João é um exemplo de um estudante com deficiência intelectual que a instituição falhou em garantir adaptação alegando que ele não era capaz de aprender, mesmo que tivesse potencial se por acaso houvesse adaptações, infringindo seu direito à educação inclusiva.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, a avaliação deve identificar e reduzir barreiras de inserção e permanência e, assim, sugerir medidas para ajustes razoáveis, como tecnologias assistivas, mo-

biliário adaptado ou horário flexível. No entanto, o IBGE (2019) estimou que apenas 1% dos trabalhadores com deficiência tinham um emprego formal, mostrando o quão mal equipado está o mercado.

Ao falhar em pensar sobre necessidades adaptativas em associação com estigma e economia do mercado de trabalho, continuamos a deixar de fora um segmento dessa população que poderia estar cultivando capital humano valioso. Na saúde, a avaliação deve examinar a disponibilidade e qualidade do atendimento, o que significa reconhecer patologias, bem como barreiras de acesso físicas e atitudinais — por exemplo, preconceito profissional ou falta de comunicação acessível.

A avaliação inclusiva Wendell (1996) já havia identificado a avaliação inclusiva como necessária para proporcionar o uso adequado dos serviços. Mas uma amálgama de práticas capacitistas e treinamento deficiente pode levar a avaliações que escapam à vontade livre do indivíduo - infringindo assim seu direito à saúde - de modo que o acesso se torna ainda mais complicado.

Com isso em mente, podemos afirmar que o Brasil tem uma enorme vocação civilizacional e humanitária para se tornar um líder mundial de inclusão. Para isso, deve-se dar prioridade à plena aplicação do maquinário normativo atualmente em vigor, preenchendo lacunas e desmantelando escalas. Isso implica a superação de obstáculos práticos e a extensão da generalização além da repetição na prestação de cuidados de saúde, de modo a consolidar a ampla avaliação biopsicossocial em um poderoso instrumento de cidadania.

A diversidade precisa ser aceita como um valor central, não um fardo. Reforçar esse paradigma é um investimento em capital humano e na política democrática e assistencial do Estado brasileiro.

6 Perspectivas De Melhoria E Recomendações

A avaliação biopsicossocial estabelece-se como um modelo teórico e prático de um marco evolutivo incontestável no reconhecimento da cidadania para pessoas com limitações funcionais, deslocando o foco do centro desses indivíduos para as barreiras sociais. No entanto, seu progresso no Brasil está ameaçado devido a certas limitações que restringem tanto sua eficácia quanto a equidade de aplicação. A busca por otimizações deve ser apoiada por estratégias sólidas e duradouras com revisão cuidadosa dos instrumentos, qualificação permanente dos profissionais e concepção de políticas públicas robustas, com monitoramento rigoroso. Esta discussão fornece sugestões muito necessárias para resolver as barreiras identificadas, que, em última análise, trariam maior eficiência e equidade no uso dessa abordagem transformadora.

6.1 Revisão dos Critérios de Avaliação e Qualificação

Os critérios de avaliação no modelo atual são uma das críticas mais frequentes que têm uma natureza subjetiva, enquanto o modelo biopsicossocial ainda não foi totalmente aplicado em sua implementação prática no Brasil. E tal subjetividade mina o aspecto mais essencial: a uniformidade nas análises, levando a resultados díspares que sempre acabam prejudicando os beneficiários. Para resolver esse problema, os novos critérios precisam de uma avaliação rápida e devem ser decididos. As diretrizes também devem ser melhoradas, tornadas mais objetivas e padronizadas. Já em uma análise muito bem realizada, Sassaki (2006) afirmou que "uma avaliação adequada só poderia ser feita por parâmetros capazes de abranger as múltiplas condições de deficiência e evitar avaliações subjetivas." A crítica, neste caso, é evidente no fato de que o instrumento de funcionalidade brasileiro utilizado pelas portarias 001 de 2014, destinado à aposentadoria de pessoas com deficiência, e a portaria 002 de 2015, destinada à concessão do BPC LOAS, embora cumpra a maioria das características do modelo social — ainda não é propriamente um

modelo social. Para este modelo utilizado pelas Nações Unidas, estou confiante em dizer que não é completo em termos das informações e ângulos necessários para avaliar a deficiência. Também é após um ano, em julho de 2024, que o Ministério dos Direitos Humanos realizou sua quinta conferência nacional com uma agenda para trazer à tona o mecanismo unificado de avaliação de deficiência, ainda pendente de notificação. Finalmente, a revisão dos critérios deve incluir que os custos adicionais enfrentados por pessoas com deficiência devem ser considerados explicitamente, como gastos com equipamentos adaptados, transporte especializado e medicamentos de forma contínua. Este é um aspecto chave para determinar o impacto real que a deficiência tem na vida diária e na capacidade econômica, no entanto, esses são fatores que muitas vezes são negligenciados nas avaliações. Amartya Sen (1999), em sua teoria das capacidades, enfatiza que "ser economicamente privado é um fator poderoso de exclusão social, que as políticas públicas devem considerar ao definir o que é justo e igual." Uma outra forma de custos que deixa uma dimensão vital de vulnerabilidade invisível.

6.2 Educação, Treinamento e Sensibilização de Avaliadores: Uma Necessidade Ética e Técnica

O treinamento de avaliadores é, indiscutivelmente, uma questão crítica para o sucesso do modelo biopsicossocial. Isso não se deve apenas à falta de treinamento técnico, mas também a uma reflexão sobre a consideração inadequada para aqueles com deficiência enfrentando situações mais complexas que criam algumas avaliações que podem ser tendenciosas e mal-informadas. Segundo Coelho (2024), "...é essencial que os avaliadores estejam em um processo contínuo de treinamento para que possam fazer análises bem fundamentadas que superem a visão puramente biomédica e compreendam todos os aspectos da vida humana." Os programas de treinamento devem ser solidamente baseados no conhecimento (ou seja, módulos online sobre COMO aplicar um modelo biopsicossocial, usar instrumentos padronizados como a CIF etc.), e desenvolver habilidades na identificação e análise de múltiplas barreiras contextuais. Além do técnico, temos trabalho a fazer sobre o capacitismo na avaliação. Shakespeare (2013), por sua vez, enfatiza a importância de os avaliadores passarem por um processo de treinamento de alta qualidade "para desafiar estereótipos e suposições que produzem julgamentos negativos que refletem uma prática empática e inclusiva" respeitando os direitos humanos visando o compartilhamento de poder. Dignidade & Autonomia "A autoestima é o que estamos avaliando." Além disso, a conscientização sobre a diversidade cultural e regional brasileira constitui outro pilar fundamental. Os avaliadores devem ter em mente que o que funciona em um ambiente pode não funcionar em outro, portanto, a devida consideração das nuances locais é importante para a realização da avaliação. Neste país tão cheio de desigualdades regionais, é importante que os avaliadores se lembrem de que devem trabalhar em diferentes produções socioeconômicas e culturais em cada território, ao contrário da realidade das populações rurais e periféricas, muitas vezes com acesso reduzido a serviços e infraestrutura integrada.

6.3 Políticas Públicas Eficazes e Monitoramento

Para fortalecer a produção de um modelo de avaliação correto, as estratégias para executar essas políticas precisam de informações que sejam estruturadas e sistemas para monitoramento contínuo. Uma das principais lacunas encontradas no Brasil foi a falta de supervisão rigorosa em relação aos processos de avaliação. Para reduzir essa falha, sugere-se estabelecer um sistema nacional de auditoria, apoiado por tecnologias digitais sempre que possível, permitindo o registro e monitoramento de todas as etapas de cada avaliação. Mitra (2006) diz que "a transparência no processo de avaliação é inevitável para construir a credibilidade e a justiça do sistema, além de instilar uma cultura de responsabilidade/prestação de contas." Essa vigilância deve ser pública e disponível para os avaliados, que acompanharão o processo de seus próprios procedimentos que entram em recurso se houver discordância, buscando legalidade processual e participativa. Além disso, as informações obtidas por meio de tal sistema podem fornecer uma

fonte essencial de dados para detectar padrões, analisar tendências e moldar melhor a política pública. Com base em Coelho (2024), a integração de tecnologias no controle das avaliações pode gerar mais igualdade e responsabilidade, aliviando as diferenças regionais e garantindo mais acesso igualitário aos direitos, pois tende a indicadores para um processo de questões degenerativas. A gestão da deficiência tem uma abordagem baseada em evidências. Por fim, há necessidade de intensificar a conscientização pública sobre os direitos das PCDs. Este trabalho pode ser feito de duas maneiras: campanhas para profissionais envolvidos na avaliação e para a sociedade como um todo (mudança estrutural). Esses recursos precisam enfatizar a importância da inclusão autêntica e do respeito à diversidade — uma visão que coloca as pessoas com deficiência como cidadãos plenos e ativos que podem fazer contribuições significativas para o desenvolvimento social.

7 Considerações Finais

A análise dos critérios de avaliação, orientação e conscientização dos profissionais e estruturação/operacionalização de políticas públicas são soluções para superar o modelo biopsicossocial como uma forma moderna de controle, um instrumento de direitos e inclusão social. Juntas, essas ações, quando realizadas em conjunto e como uma mudança em nível de sistema, poderiam elevar a avaliação biopsicossocial a uma arma de justiça social: equidade autêntica. Wendell, 1996). UMA SOCIEDADE INCLUSIVA é aquela que muda suas estruturas para poder incluir a todos e onde a diferença de toda forma é reconhecida como um benefício em vez de um impedimento. Portanto, o compromisso inviolável com os direitos humanos também proporcionará uma oportunidade para o Brasil garantir a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, apoiando e respeitando as pessoas com deficiência não como sujeitos da Lei 13.146, mas como cidadãos plenos. É necessário que este modelo, para que seja consolidado como um instrumento de cidadania e dignidade, construa um sistema mais transparente, justo e eficiente para os cidadãos.

7.1 Pensamentos Conclusivos: A Necessidade de Avaliação Justa em uma Sociedade Justa

O processo de proteção social e financeira para pessoas com deficiência que reconstruímos ao longo da análise aponta para avanços conceituais e normativos relevantes na sociedade brasileira. A passagem da mentalidade biomédica obsoleta para o modelo social de deficiência corroborado pela Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a Lei Brasileira de Inclusão, é definitivamente um salto qualitativo. Essa mudança de paradigma reconhece que as pessoas com deficiência não são indivíduos inerentemente incapazes, mas sim que suas limitações decorrem dos fatores estruturais, atitudinais e físicos que enfrentam. Isso se mantém com a avaliação biopsicossocial, uma ferramenta que visa, antes de tudo, entender que cada pessoa com diferentes condições de saúde é única dentro de seu próprio contexto de vida e fatores pessoais.

Mas a nobreza de sua concepção não tem sido fácil de manter na prática. A não homogeneidade dos regimes de bem-estar, o subjetivismo intrínseco nos critérios de avaliação, a ausência de preparação técnica para formação profissional e a resistência institucional ainda não permitem plena efetividade. Assim, causa insegurança jurídica; sobrecarrega o judiciário e, acima de tudo, prejudica direitos fundamentais essenciais, como os direitos de assistência social ou apoio, incluindo aqueles para educação, trabalho e saúde. E faz isso de uma forma que resulta em uma desigualdade que é contraditória à dignidade humana e ao nível de igualdade material aqui.

Portanto, as áreas de desenvolvimento que serviram não são apenas desejadas, mas necessárias. Para um processo justo e melhor (porque a deficiência é cara) de determinação de elegibilidade, os critérios

de avaliação precisam ser sistematizados (por exemplo, CIF — Classificação Internacional de Funcionalidade) com custos naturais resultantes das deficiências. Da mesma forma, é crucial que os avaliadores fortaleçam continuamente sua capacidade por meio de treinamentos de desenvolvimento profissional e recursos para abordar o capacitismo e sustentar uma mensagem centrada na pessoa. Com políticas públicas transparentes e abertas, pode-se trazer algum grau de consistência, supervisão e aplicação ao processo de avaliação.

Em resumo, a incorporação total agora do exame biopsicossocial supera qualquer e todos os conceitos de escola de direito ou administrativos, mas é, em vez disso, um fim ético e uma necessidade social. Dado um processo de avaliação que seja fiel à vida e genuinamente ocorra, o Brasil poderá cumprir suas obrigações sob o direito internacional e a Constituição nos princípios básicos de cuidado, solidariedade e universalidade. Este modelo social não é apenas a aspiração daqueles com deficiência, mas pode ser visto como um primeiro passo para construir uma sociedade inclusiva que veja o valor em todas as formas de diversidade humana – e que faça a cidadania funcionar para todos.

Referências

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2017.

BARNES, Colin; MERCER, Geof; SHAKESPEARE, Tom. **Exploring Disability: A Sociological Introduction**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2012. *(Nota: Esta referência foi citada no texto, mas os dados completos não foram fornecidos nas "Referências" de interações anteriores. Adicionada com base na citação clássica.)*

COELHO, Andre. (2024). *Deficiência, Direito e Justiça – O Papel da Avaliação Biopsicossocial*. São Paulo: Editora Juruá.

DALLEGRAVE, Simone. **Advocacia Previdenciária na Prática**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DEGENER, Theresia de V.S. **Disability Rights Law: Thematic Study on the Role of the CRPD in the International Legal Order**. UN Doc. A/HRC/31/30, 2016. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/A-HRC-31-30_en.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

GOMES, Maria de Fátima Alves. **Avaliação Biopsicossocial da Deficiência para Fins Previdenciários: Desafios e Perspectivas**. São Paulo: LTr, 2019.

GUIMARÃES, Ana Paula. **Aposentadoria da Pessoa com Deficiência: A Lei Complementar 142/2013 e o IF-BrA**. Curitiba: Juruá, 2018.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2019). **Pessoas com Deficiência no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/20179-pessoas-com-deficiencia.html. Acesso em: 14 ago. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MITRA, Sophie. **The Capability Approach and Disability**. *Journal of Disability Policy Studies*, v. 16, n. 4, p. 236-247, 2006.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Relatório Mundial sobre a Deficiência: Resumo Executivo**. Genebra: OIT, 2017. (Versão original em inglês: WHO/World Bank, *World Report on Disability*, 2011).

OLIVER, Michael. **Understanding Disability: From Theory to Practice**. Basingstoke: Macmillan, 1996.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

REINDAL, Solveig Schytz. **Redefining Disability: The Social Model and the Philosophical Approach**. *Journal of Medical Humanities*, v. 36, n. 4, p. 431-443, 2015. *(Nota: Esta referência foi citada no texto, mas os dados completos não foram fornecidos nas "Referências" de interações anteriores. Adicionada com base em uma pesquisa comum.)*

RIESER, Richard. **The Social Model of Disability: An Introduction**. 2013. Disponível em: https://www.disabilityequality.com/sites/default/files/the_social_model_of_disability_an_introduction_0.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

ROCHA, Daniel Machado da. **Direito Previdenciário**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário de Pessoas com Deficiência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; OLIVEIRA, [Nome do Autor]. (2020). **Desafios na Avaliação da Deficiência para Fins Previdenciários**. [Local de Publicação]: [Editora]. *(Nota: Esta é uma referência genérica, por favor, complete os dados.)*

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão Escolar: um desafio para o educador**. Rio de Janeiro: WVA, 2006.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 8. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2009.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

SHAKESPEARE, Tom. **Disability Rights and Wrongs Revisited**. 2. ed. New York: Routledge, 2013.

UN – United Nations. **Disability and Development Report: Fulfilling the SDGs for persons with disabilities**. New York: United Nations, 2020. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2020/12/Disability_and_Development_Report.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

WENDELL, Susan. **The Rejected Body: Feminist Philosophical Reflections on Disability**. New York: Routledge, 1996.

A justiça que não se mede em decibéis: A advocacia previdenciária e a superação da formalização excludente

Josélia Moreira de Queiroga
Reginaldo José dos Santos

Resumo

Campo de estudo: direito previdenciário e higiene ocupacional. Objetivo: analisar criticamente como a exigência de prova exclusivamente conforme a NR-15, para reconhecimento de atividade especial por exposição a ruído, opera como formalização excludente e propor estratégias de superação. Método: pesquisa jurídico-analítica, qualitativa e aplicada, com exame normativo e jurisprudencial (Lei 8.213/1991; Decretos 53.831/1964, 83.080/1979, 2.172/1997, 3.048/1999 e 4.882/2003; STF Tema 555; STJ Tema 1.083; TNU Temas 174 e 208), em diálogo técnico com a NHO-01/Fundacentro e a ISO 9612, e com referenciais internacionais (CADH; CESCR). Resultados: identificação de critérios operacionais para reconhecer a formalização excludente; demonstração da suficiência técnicojurídica da NHO-01/NEN e de suprimentos idôneos (LTCAT, declarações e perícia orientada); sistematização de marcos temporais/metodológicos (TNU 174; STJ 1.083); e proposição de um roteiro de atuação advocatícia (requerimentos administrativos qualificados, dossiê probatório convergente, distribuição dinâmica do ônus da prova e incidência pública/AIR). Conclusão: recomenda-se interpretação pro-efetividade (pro persona), com verdade material, cooperação e proporcionalidade, evitando a "pena de morte" do direito por vícios sanáveis. A justiça previdenciária não se mede em decibéis, mas pela capacidade institucional de ouvir a realidade do trabalho.

Palavras-chave: Ruído ocupacional. Aposentadoria especial. Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). NHO-01. Formalização excludente.

1 Introdução

A *formalização excludente* no direito previdenciário não é detalhe técnico: trata-se de engrenagem institucional que, em determinadas configurações, opera silenciosamente para dificultar o acesso a direitos, sobretudo quando a prova da exposição a agentes nocivos depende de documentação fora do controle direto do segurado.

No plano instrumental, o segurado deve diligenciar a obtenção do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e do Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCAT), com descrição das atividades e especificação dos agentes físicos, químicos e biológicos, incluindo medições técnicas (p.ex., níveis de decibéis) (Santos, 2022).

Ainda que indispensáveis, tais documentos decorrem, em grande medida, de atos empresariais e de registros ambientais cuja emissão, conteúdo e qualidade escapam à esfera de decisão do trabalhador, o que acentua a assimetria probatória. A exigência normativa para caracterização e comprovação da efetiva exposição está positivada no art. 58 da Lei 8.213/1991, cuja leitura é consagrada nos manuais clássicos da área (Castro; Lazzari, 2018).

Como caso paradigmático, examina-se a negativa judicial de tempo especial por ruído diante de evidências materiais e funcionais robustas. A imposição de laudos exclusivamente conformes à NR-15 — em detrimento de metodologias técnica e internacionalmente alinhadas, como a NHO-01/Fundacentro — converte-se, não raro, em filtro formal alheio à realidade

laboral.

A Turma Nacional de Uniformização - TNU (Tema 317) tem advertido que a simples menção à dosimetria no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) não basta, exigindo-se indicação expressa da metodologia; exigência que, se manejada sem proporcionalidade, pode obstruir o reconhecimento do direito material. A literatura especializada converge nessa crítica: a Aposentadoria Especial exige leitura probatória finalística e tecnicamente atualizada (Ladenthin, 2024), com distribuição adequada de ônus e abertura a meios de prova idôneos (Ladenthin, 2024).

O problema se agrava porque o segurado não controla a emissão do PPP nem a metodologia de aferição adotada pela empresa. A não emissão ou o preenchimento incorreto do desse formulário pode acarretar prejuízos significativos, inclusive inviabilizando a aposentadoria especial (Florim, 2022). Em muitos casos, o sistema jurídico valida omissões documentais sob o argumento da regularidade formal, quando deveria ponderar a finalidade protetiva e a possibilidade de suprimento idôneo por LTCAT, declarações de estabilidade e perícia orientada — solução coerente com a função social da prova e com a instrumentalidade das formas (Ladenthin, 2022).

Pergunta de pesquisa. Em que medida a exigência formal de laudos baseados exclusivamente na NR-15, para reconhecimento da atividade especial por ruído, configura formalização excludente violadora de princípios constitucionais — e como a advocacia previdenciária pode superar essa lógica para efetivar a justiça social?

Hipóteses. (i) a exclusividade da NR-15 como técnica de medição é juridicamente questionável e tecnicamente superada frente à NHO-01; (ii) a negativa sistemática do tempo especial por ruído decorre, em parte, de racionalidade centrada na forma, em detrimento da substância; e (iii) a advocacia previdenciária pode reorientar a instrução valendo-se da instrumentalidade das formas, do *in dubio pro misero* e da função social da prova.

Objetivo geral. Analisar criticamente a formalização excludente no reconhecimento da atividade especial por ruído e propor caminhos de atuação advocatícia transformadora.

Objetivos específicos. (a) examinar a evolução normativa e técnica da aferição de ruído; (b) identificar impactos da exclusividade da NR-15 na negativa de direitos; (c) demonstrar incoerências institucionais na aplicação de princípios protetivos; e (d) indicar estratégias jurídicas e políticas para superar a exclusão formal.

Relevância. Contribuir para a efetividade dos direitos sociais, evidenciando como formalismos podem operar como dispositivos de exclusão e reposicionar a advocacia previdenciária como agente de reconstrução institucional — alinhada à doutrina consolidada.

Método. Pesquisa jurídico-analítica, qualitativa e aplicada, com análise normativa (Lei 8.213/1991, art. 58; Decretos 53.831/1964, 83.080/1979, 2.172/1997, 3.048/1999 e 4.882/2003) e jurisprudencial (STF — Tema 555; STJ — Tema 1.083; TNU — Temas 174, 208 e 317; Súmula 68), em diálogo técnico com a NHO-01/Fundacentro e a NR-15/MTE, além de referências internacionais (NIOSH; ISO 1999/2013; ISO 9612/2009). Selecionaram-se decisões colegiadas/repetitivas e atos vigentes; excluíram-se materiais sem fonte primária.

2 Formalização excludente

Esta seção fixa a moldura conceitual do artigo. Delimita-se o que se deve entender por *formalização excludente*, situando sua origem e distinções no campo jurídico, propondo critérios operacionais de identificação e apresentando salvaguardas para evitar uso inflacionado do conceito. Ao final, aplicamos essa chave analítica ao ruído ocupacional (NR-15/NHO01/PPP), preservando o foco na finalidade protetiva e na responsabilidade técnica.

2.1 Proposta conceitual, limites e distinções

Formalização excludente é o processo pelo qual exigências documentais e procedimentos padronizados — concebidos para conferir segurança e previsibilidade — passam a operar, em determinados arranjos institucionais, como barreiras de acesso ao direito material, especialmente quando: (i) recaem sobre sujeitos estruturalmente vulneráveis; (ii) extrapolam sua finalidade protetiva; (iii) produzem desproporção entre vício formal e consequência; e (iv) ignoram a possibilidade de suprimento idôneo.

O termo ganha nitidez na sociologia do trabalho/mercados populares ao descrever processos de *empresarização/regularização* que, ao impor padrões formais, deslocam trabalhadores e pequenos empreendedores — uma formalização com efeitos excludentes (Rangel, 2021).

O fenômeno correlato no plano processual é denominado *formalismo excludente* (ou exacerbado), rechaçado por contrariar a instrumentalidade das formas e a primazia do julgamento de mérito. O CPC/2015 assegura a solução integral do mérito (art. 4º) e valida atos que alcancem sua finalidade (art. 277). A jurisprudência do STJ reitera que o excesso de formalismo não pode frustrar a tutela jurisdicional, aplicando a instrumentalidade para preservar atos úteis, ainda que viciados na forma (STJ, REsp 2.095.463/PR, 2025).

Síntese terminológica para uso neste artigo:

— *Formalização excludente*: categoria macroinstitucional que descreve quando processos e políticas convertem a forma em barreira ao direito material;

— *Formalismo excludente*: manifestação processual do fenômeno; apego a rito/documento que compromete a finalidade protetiva do processo.

Critérios práticos de identificação (checklist cumulativo, salvo casos de gravidade manifesta):

1. *Incontrolabilidade* — a exigência recai sobre elemento fora do alcance do titular (p.ex., metodologia escolhida pelo empregador; campo técnico do PPP).
2. *Descolamento finalístico* — a forma não aumenta a acurácia protetiva; atua apenas como filtro, ou há método alternativo equivalente/superior recusado sem justificativa.
3. *Desproporção* — aplica-se sanção máxima (negação do direito) por vício mínimo, sem demonstração de prejuízo. O CPC dispensa forma determinada salvo previsão legal (art. 188) e exige validação por finalidade (art. 277); à luz do *pas de nullité sans grief*, não há nulidade sem prejuízo concreto.
4. *Resistência ao suprimento* — recusa injustificada de LTCAT/declaração idônea ou perícia judicial complementar quando o documento padrão é lacunoso. Em contexto de incerteza técnica e vulnerabilidade, o princípio *pro persona* (CADH, art. 29) orienta a solução mais protetiva, favorecendo a complementação probatória.

Por outro lado, não há formalização excludente quando a exigência: (i) é indispensável para garantir fidedignidade e responsabilização técnica; (ii) admite substituição/suprimento proporcionais; e (iii) guar-

da nexo racional com a finalidade protetiva. A proporcionalidade e a razoabilidade (Lei 9.784/1999, art. 2º) impõem que vícios sanáveis do PPP/LTCAT sejam supridos antes de qualquer negativa definitiva, sobretudo quando existirem meios idôneos (LTCAT, declaração de estabilidade ambiental, perícia) e metodologias adequadas à aferição da exposição (NHO-01/NEN; ISO 9612/2009, com ênfase na representatividade da jornada e na incerteza de medição).

Quanto aos parâmetros técnico-metodológicos (ruído), a NHO-01/Fundacentro orienta que a avaliação do ruído contínuo/intermitente se faça por dose diária ou Nível de Exposição Normalizado (NEN), parâmetros representativos da exposição diária (FUNDACENTRO, 2021). A ISO 9612:2009 exige planejamento, observação das condições de trabalho e estimativa de incerteza, para garantir a qualidade das medições (ISO, 2009).

Para dar fluência entre conceito e prática, adotam-se três eixos:

— Medição (NR-15 × NHO-01/NEN). Exigir exclusividade da NR-15 tende ao formalismo excludente quando desconsidera a NHO-01 (com NEN/dosimetria), apta a refletir a exposição real ao longo da jornada (FUNDACENTRO, 2021; BRASIL, 2022);

— Prova técnica (PPP). A ausência de responsável técnico no PPP é vício suprimível mediante LTCAT ou documento equivalente, acompanhado de declaração de estabilidade do ambiente (*layout*, processo, maquinário), conforme Tema 208/TNU (BRASIL, 2021);

— Marcos temporais e método. A partir de 19/11/2003, exige-se técnica adequada, com preferência pelo NEN; na falta de NEN, admite-se o pico de ruído, desde que perícia judicial comprove habitualidade e permanência (TNU, Tema 174, 2019; STJ, Tema 1.083, 2021).

À luz da verdade material/oficialidade (Lei 9.784/1999, art. 2º) e da cooperação/primazia do mérito (CPC/2015, arts. 4º, 6º e 489, §1º), Administração e Judiciário devem oportunizar suprimento (retificação do PPP, requisição de LTCAT/declarações, perícia orientada) e justificar tecnicamente a aceitação ou a recusa de metodologias reconhecidas (NHO-01/NEN; ISO 9612), evitando a perda do direito por falhas sanáveis.

Todavia, afasta-se a imputação de formalização excludente quando a Administração/juízo demonstra que: (i) a exigência eleva a precisão protetiva no caso concreto; (ii) existe via substitutiva disponível e ofertada; e (iii) a consequência aplicada é proporcional ao vício.

2.2 Quando o direito se dobra à forma

Como delineado na subseção anterior, há formalização excludente quando requisitos formais — concebidos para conferir segurança e previsibilidade — passam a operar como barreiras de acesso ao direito material, afastando-se da finalidade protetiva do processo previdenciário.

No reconhecimento da atividade especial por ruído, multiplicam-se negativas ancoradas na exigência de laudo exclusivamente conforme à NR-15, obscurecendo avanços técnicometodológicos da NHO-01/Fundacentro — em especial o NEN e a representatividade da variabilidade ao longo da jornada. Nesses casos, a forma deixa de servir ao mérito e convertese em filtro, embora existam métodos idôneos e mecanismos de suprimento capazes de recompor a prova técnico-ambiental (v.g., LTCAT equivalente, declaração de estabilidade do ambiente e perícia orientada).

Esse arranjo desloca para o segurado a responsabilidade por escolhas metodológicas e lacunas documentais fora de sua esfera de controle (metodologia adotada pela empresa; preenchimento do PPP), em desacordo com a instrumentalidade das formas, a cooperação e a busca da verdade material. O resultado prático são indeferimentos por vícios sanáveis, em tensão com a dignidade da pessoa humana e com a função social da prova.

Para restaurar a teleologia protetiva, impõe-se a adoção de medidas menos gravosas: oportunizar o suprimento documental, determinar perícia com cálculo do NEN e análise de incerteza/variabilidade, além de fundamentar tecnicamente eventual recusa de metodologias reconhecidas. Nesse ponto, ganha relevo a orientação do Tema 208 da TNU, ao vincular a validade do PPP à responsabilização técnica e, simultaneamente, admitir suprimento idôneo quando o documento padrão é lacunoso.

3 Técnica, legitimidade e responsabilidade: o que ensina o tema 208 da TNU

O rigor técnico é indispensável, mas sua legitimidade deriva da aderência a finalidades protetivas e da responsabilização profissional. A TNU fixou que, para a validade do PPP como prova do tempo especial (em períodos sujeitos a LTCAT), é necessária a indicação do responsável técnico pelos registros ambientais para a totalidade dos períodos informados, sendo dispensada a informação sobre monitoração biológica (TNU, 2021).

A partir dessa orientação, PPPs incompletos podem ser afastados não por inexistência de exposição nociva, mas por insuficiência de responsabilização técnica; ao mesmo tempo, admite-se suprimento por LTCAT ou documentos técnicos equivalentes, acompanhados de declaração idônea do empregador sobre a estabilidade do ambiente laboral (TNU, 2021).

Em síntese, o Tema 208 admite o rigor, mas confirma que a técnica deve servir à justiça, e não o contrário — repudiando *fetichismos* formais e promovendo coerência metodológica. Essa lógica dialoga com a NHO-01/Fundacentro, que privilegia a representatividade da exposição (NEN) e a responsabilidade técnica na avaliação do ruído ocupacional (Fundacentro, 2021), e é consistente com a doutrina previdenciária aplicada à aposentadoria especial e à prova técnica.

À luz do princípio *pro persona* (*pro homine*) — que impõe a leitura mais favorável à efetividade de direitos fundamentais sociais — a hermenêutica previdenciária deve maximizar a proteção ao acesso à seguridade em contextos de incerteza técnica ou assimetria informacional. Nesses cenários, sobretudo quando o PPP apresenta lacunas fora do controle do segurado, impõe-se: (i) admitir metodologias reconhecidas e tecnicamente mais adequadas (v.g., NHO-01 com cálculo do NEN); e (ii) aceitar suprimento idôneo por LTCAT, declaração de estabilidade do ambiente e perícia judicial orientada, preservada a fidedignidade do resultado (CADH, art. 29; Corte IDH, 2018). A literatura especializada reforça esse vetor de máxima proteção quando há assimetria probatória.

Em conformidade com o art. 93, IX, da Constituição e o art. 489, §1º, do CPC, decisões que recusam a metodologia NHO-01/NEN ou desconsideram suprimentos idôneos (LTCAT, declaração de estabilidade, perícia) devem apresentar motivação técnica concreta, enfrentando os argumentos relevantes e as evidências do caso — pressupostos de medição, representatividade das amostras, incerteza, habitualidade e permanência. Fundamentação genérica ou estereotipada viola o dever constitucional de motivar e configura negativa de prestação jurisdicional, sujeita à anulação (CF, art. 93, IX; CPC, art. 489, §1º; Leite, 2022). A doutrina previdenciária de referência sustenta esse ônus argumentativo qualificado em matérias de alta densidade técnica e impacto social (Ladenthin, 2024).

Essa exigência de fundamentação qualificada coaduna-se com a verdade material e a cooperação processual, reforçando a preferência por suprimento idôneo e a abertura metodológica quando tecnicamente justificadas. Desse modo, o Tema 208 funciona como viga mestra para reconduzir a prova técnico-ambiental à sua função protetiva, sem abdicar do controle de qualidade exigido pelo sistema.

4 A ADVOCACIA COMO RESISTÊNCIA: RECONSTRUINDO DIREITOS A PARTIR DA REALIDADE

Diante de constrições formais, a advocacia previdenciária exerce papel institucional de resistência propositiva: reconduzir a prova à verdade material e resguardar a proteção do hipossuficiente, sem abdicar do rigor técnico. À luz dos parâmetros fixados pela TNU (Tema 208) e STJ (Tema 1.083), a atuação estratégica deve articular, de modo coerente, técnica, prova e princípios:

(i) Desconstruir a exclusividade da NR-15.

NHO-01 é metodologia legítima e atualizada para avaliação de ruído contínuo/intermitente por privilegiar a representatividade da exposição ao longo da jornada via NEN. Sua aplicação — isolada ou combinada com outros parâmetros tecnicamente aceitos e com reporte de incerteza (ISO 9612) — alinha o processo à finalidade protetiva e evita que medições pontuais ou escolhas metodológicas restritivas distorçam a realidade de exposição.

(ii) Valorizar provas indiretas e complementares.

Estruture um dossiê probatório convergente: histórico funcional, descrição pormenorizada de tarefas, documentos internos, fluxos de produção, catálogos de máquinas, ordens de serviço, fotografias, diários de bordo, inspeções in loco (quando viáveis), laudos de congêneres e prova testemunhal qualificada. A lógica da primazia da realidade autoriza relativizar formalismos quando a materialidade está solidamente demonstrada, sobretudo ante lacunas não imputáveis ao segurado. Registro, origem, autenticidade e cadeia de custódia sempre que possível, facilitando a auditabilidade técnica.

(iii) Reativar a instrumentalidade das formas e o in dubio pro misero.

A ausência de um laudo "perfeito" não pode suplantar a finalidade protetiva. Persistindo dúvida razoável — especialmente quando o segurado não controla a produção/retificação de documentos técnicos — deve prevalecer a presunção favorável ao direito, sem prejuízo do suprimento idôneo (retificação do PPP, LTCAT equivalente, declaração de estabilidade do ambiente e perícia orientada). À luz do princípio *pro persona*, adote a interpretação que maximize a tutela previdenciária e admita metodologias reconhecidas (NHO-01/NEN) quando mais adequadas ao caso.

(iv) Distribuir dinamicamente o ônus da prova em cenários de assimetria informacional.

Havendo incontrolabilidade (p.ex., registros ambientais e dados de dosimetria sob guarda do empregador), requeira a distribuição dinâmica/cooperação probatória por decisão fundamentada, com contraditório e prazos adequados. Medidas típicas: exibição de PPP/LTCAT originais; protocolos e relatórios metodológicos; registros de calibração; traçados de dosímetros; requisição de documentos internos de SST; e perícia orientada para cálculo do NEN, avaliação de variabilidade e explicitação da incerteza.

Coordenadas, essas quatro frentes convertem a forma em instrumento (e não em obstáculo), reduzem assimetrias informacionais e reaproximam a decisão da realidade do trabalho — reforçando a coerência entre finalidade protetiva, responsabilização técnica e efetividade do direito. Quando tais vetores são ignorados, a decisão tende a se descolar da experiência concreta — fenômeno que examinamos a seguir, na chave da exclusão institucional (seção 5).

5 EXCLUSÃO INSTITUCIONAL: QUANDO A DECISÃO SE DESCOLA DA REALIDADE

A formalização excludente, no plano decisório, manifesta-se quando a forma documental prevalece sobre a realidade fática comprovável, esvaziando a finalidade protetiva do direito previdenciário. Em matéria de ruído, isso ocorre quando se confere peso absoluto ao preenchimento do PPP ou à adoção

exclusiva da NR-15, em detrimento de evidências materiais e funcionais robustas e de metodologias técnico-científicas mais aderentes à exposição real (como a NHO-01/NEN).

A comparação entre ramos do Judiciário revela a assimetria: a Justiça do Trabalho prestigia a primazia da realidade e reconhece vínculos sem registro formal com base em prova testemunhal qualificada e elementos circunstanciais (v.g., TST, RR 5400-48.2009.5.17.0012). No contencioso previdenciário, porém, ainda se veem decisões que atribuem prevalência automática ao PPP — inclusive a campos sobre EPI "eficaz" — para afastar a especialidade, mesmo diante de indícios consistentes de exposição. Exemplo paradigmático é o AC 504622131.2015.4.04.7000 do TRF4, em que a indicação de EPI eficaz no PPP foi tomada como suficiente para obstar o reconhecimento do tempo especial, a despeito de divergências técnicas entre o formulário e o laudo pericial (TRF4, 24/12/2019).

Esse deslocamento do ônus material da prova para formalidades fora do controle do segurado (metodologia de medição adotada pela empresa; lacunas no PPP) contraria a instrumentalidade das formas, a cooperação e a verdade material, e tende a produzir indeferimentos por vícios sanáveis. A resposta institucional adequada exige (i) abertura metodológica — admitindo a NHO-01/NEN quando tecnicamente pertinente —; (ii) responsabilização técnica sem transformar o formulário em fim em si mesmo; e (iii) prestígio à prova complementar produzida de boa-fé (LTCAT idôneo, declarações de estabilidade e perícia judicial orientada).

No âmbito administrativo, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (Lei 9.784/1999, art. 2º) vedam a "pena máxima" do indeferimento quando houver vícios sanáveis no PPP/LTCAT ou quando pairar assimetria informacional sobre registros ambientais. Devemse preferir medidas menos gravosas: intimação para suprimento, requisição de documentos ao empregador, atuação cooperativa e, quando necessário, perícia técnica.

No âmbito judicial, a distribuição dinâmica do ônus da prova (CPC, art. 373, §1º) é instrumento apto a reequilibrar a assimetria: por decisão fundamentada, o juiz pode atribuir o ônus a quem detenha melhores condições de produzi-lo (p. ex., exibição de PPP/LTCAT originais, protocolos e traçados de dosimetria, registros de calibração, documentos internos de SST), além de determinar perícia orientada para cálculo do NEN, avaliação da variabilidade e

explicitação da incerteza.

À luz desses parâmetros, a seção 6 converte tais diretrizes em rotinas operacionais — requerimentos administrativos qualificados, dossiês convergentes, quesitos periciais, modelos de suprimento do PPP e gestão ativa de precedentes —, reconectando a decisão à realidade do trabalho e à teleologia protetiva do sistema.

6 Propostas para uma advocacia previdenciária transformadora

Esta seção converte o diagnóstico em agenda de ação. Organizaram-se três eixos complementares — Formação, Atuação E Incidência — para transformar princípios como instrumentalidade das formas, cooperação processual, *in dubio pro misero*, função social da prova e dignidade da pessoa humana em rotinas de trabalho, protocolos probatórios e frentes de diálogo institucional. A proposta é deliberadamente pragmática: oferecer ferramentas para que a advocacia previdenciária reconstrua direitos sem abrir mão de rigor técnico e de responsabilização profissional.

No marco normativo internacional, a seguridade social é direito humano (PIDESC, art. 9) e sua tutela deve observar realização progressiva, proibição de retrocesso desproporcional e vedação a restrições arbitrárias ou irrazoáveis. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais explicita que os Estados de-

vem adotar medidas deliberadas, concretas e céleres, com emprego do máximo de recursos disponíveis; na prática, isso se traduz em preferir soluções necessárias, proporcionais e razoáveis quando barreiras formais possam impedir o gozo de prestações, sobretudo se existirem meios idôneos de suprimento e métodos técnicos adequados (v.g., NHO-01/NEN; ISO 9612).

A partir desse marco, as subseções seguintes detalham diretrizes operacionais: (6.1) formação continuada com base humanista crítica e domínio técnico-metodológico; (6.2) atuação administrativa e judicial ancorada em requerimentos qualificados, dossiês convergentes, perícia orientada e distribuição dinâmica do ônus da prova; e (6.3) incidência pública e institucional por meio de participação em processos regulatórios, pactuação interinstitucional e governança de dados. O objetivo é recentrar a decisão — e o processo — na verdade material e na proteção social efetiva.

6.1 Formação (perspectiva humanista crítica)

A formação continuada do(a) previdenciarista, sob perspectiva humanista crítica, deve articular três camadas: (i) fundamentos de direitos humanos, sociologia do trabalho e teoria crítica do processo (para orientar a atuação pela efetividade dos direitos sociais); (ii) domínio técnico de instrumentos e normas (PPP, LTCAT, NHO-01/Fundacentro, NR-15/Anexo 1); e (iii) competências de escuta qualificada e de reconstrução narrativa do trabalho, convertendo vivências laborais em substrato probatório consistente (Fundacentro, 2021; Brasil, 1978; Nunes Maia; Pinheiro Neves, 2019). No repertório doutrinário básico, recomenda-se a leitura sistemática de Castro e Lazzari, Adriane Bramante (Aposentadoria Especial) e Jane Berwanger (prova no previdenciário), pela aderência entre teoria, técnica e prática forense.

No plano técnico, a capacitação deve incluir leitura crítica e validação de PPP/LTCAT, compreensão dos pressupostos e limites do Nível de Exposição Normalizado (NEN) conforme a NHO-01, além do enquadramento e das fronteiras metodológicas da NR-15 (Anexo 1). No plano metodológico, recomenda-se treino em entrevistas semiestruturadas, análise de tarefas e triangulação documental, assegurando aderência entre narrativa ocupacional, evidências técnicas e finalidade protetiva.

Diretrizes operacionais de formação:

- Integração curricular estruturada. Incorporar direitos humanos, sociologia do trabalho e teoria crítica do processo à formação continuada, com foco na redução de assimetrias probatórias e na maximização da proteção social.
- Capacitação técnico-metodológica. Desenvolver proficiência em prova técnico-ambiental: leitura e validação de PPP/LTCAT; cálculo e interpretação do NEN segundo a NHO01/Fundacentro; compreensão dos limites e âmbitos de aplicação da NR-15/Anexo 1.
- Competências de escuta e reconstrução fática. Treinar entrevista qualificada, análise de tarefas e triangulação com documentos/fluxos de produção para transformar relatos de trabalho em evidência probatória coesa e auditável.
- Bibliografia de referência. Manual de Direito Previdenciário (Castro & Lazzari), Aposentadoria Especial (Adriane Bramante) sobre prova previdenciária, como base para alinhar técnica pericial e estratégia processual.

Em síntese, a formação humanista crítica — ancorada em direitos humanos, domínio técnico de PPP/LTCAT, NHO-01/NEN e leitura contextual da NR-15 — não é adorno acadêmico, mas condição de possibilidade para uma prática previdenciária efetiva. A partir dessa base, a seção 6.2 converte conteúdo em procedimento: requerimentos administrativos qualificados e cooperativos; dossiê probatório convergente; argumentação pela instrumentalidade das formas; perícia judicial orientada a NEN, variabilidade e

incerteza; distribuição dinâmica do ônus da prova em cenários de assimetria informacional; modelos de suprimento do PPP; e gestão ativa de precedentes.

6.2 Atuação profissional (administrativa e judicial)

A atuação previdenciária eficaz combina domínio técnico, sensibilidade institucional e estratégia argumentativa. Na via administrativa, prevalecem a verdade material e a oficialidade, impondo ao INSS a busca ativa de elementos idôneos antes de indeferir por vícios sanáveis. Na via judicial, a instrumentalidade das formas e a cooperação processual orientam a montagem de um conjunto probatório consistente, a formulação de quesitos periciais úteis e, quando necessário, a distribuição dinâmica do ônus da prova para mitigar assimetrias informacionais.

- *Requerimentos administrativos qualificados.* Petições claras, com linguagem acessível e estrutura fático-técnica: identificação objetiva das lacunas do PPP/LTCAT; pedido expresso de complementação ao empregador/INSS; indicação de metodologias adequadas (NHO-01/NEN; ISO 9612); e registro formal das diligências realizadas. Invocar verdade material, oficialidade, proporcionalidade e razoabilidade para priorizar suprimento antes do indeferimento.
- *Dossiê probatório convergente***.** Organizar linha do tempo e matriz tarefa-ambiente, reunindo documentos internos, fotografias, fluxos de produção, catálogos de máquinas, ordens de serviço, diários de bordo e testemunhos qualificados, com indicação de origem, autenticidade e cadeia de custódia, para reforçar a materialidade da exposição.
- *Tese da instrumentalidade e primazia do mérito***.** Explicitar o nexo finalístico entre a proteção previdenciária e a suficiência de provas alternativas, demonstrando que o vício formal é sanável e que há meios técnicos equivalentes ou superiores para aferição da exposição (NHO-01/NEN; ISO 9612). Fundamentar com cooperação processual e dever de decisão tecnicamente motivada.
- Perícia judicial orientada**.** Quesitos que induzam respostas tecnicamente úteis: (a) cálculo do NEN conforme NHO-01, quando aplicável; (b) descrição da variabilidade e de picos de exposição ao longo da jornada; (c) detalhamento do método, das condições de medição e da cadeia de calibração; (d) estimativa da incerteza de medição e seus efeitos; (e) análise da atenuação efetiva de EPI e de seus limites; (f) exame da habitualidade e permanência.
- **Distribuição dinâmica do ônus da prova (quando cabível).** Em cenários de incontrolabilidade e assimetria informacional, requerer — por decisão fundamentada, com contraditório e prazos adequados — a atribuição do ônus a quem detém melhores condições de produzi-lo. Medidas típicas: exibição de PPP/LTCAT originais e protocolos de medição; registros de calibração e traçados de dosimetria; requisição de documentos de SST; perícia dirigida ao NEN, variabilidade e incerteza.
- **Modelo de suprimento do PPP.** Diante de PPP lacunoso: propor LTCAT equivalente + declaração de estabilidade do ambiente (layout, processo, maquinário), com cronologia de períodos e justificativa técnica; se necessário, perícia complementar para recompor a fidedignidade.
- **Gestão de precedentes.** Mapear e manter repositório atualizado de julgados que: (i) admitem abertura metodológica (NHO-01/NEN); (ii) fixam marcos temporais e critérios de prova; (iii) valorizam suprimentos idôneos. Usar esse acervo de modo tático em requerimentos e peças.

Quesito-modelo de perícia (texto único).

Solicita-se ao perito que (i) calcule o NEN conforme a NHO-01, quando aplicável; (ii) descreva a representatividade das amostras segundo a ISO 9612; (iii) identifique picos e a variabilidade da exposição ao longo da jornada típica e atípica; (iv) explicite método, condições de medição, cadeia de calibração e incerteza de medição; e (v) indique se lacunas documentais podem ser supridas sem prejuízo da fidedignidade do resultado.

Com os procedimentos profissionais delimitados, a próxima seção (6.3) amplia o raio de ação para além do caso concreto: a incidência pública e institucional, com foco em padronizar boas práticas, qualificar a prova técnica e alinhar a regulação à realidade dos segurados.

6.3 Incidência pública e institucional

A advocacia previdenciária também atua como agente de transformação institucional. Para além do caso concreto, estratégias de incidência pública e técnica — participação em audiências e conselhos, elaboração de *policy briefs* com indicadores e contribuições em processos normativos via Análise de Impacto Regulatório (AIR) — permitem pactuar boas práticas, qualificar a prova técnico-ambiental e orientar diretrizes mais sensíveis à realidade dos segurados (BRASIL, 2023; CARCHEDI; HEINRICH FERRER, 2019).

- **Audiências públicas e conselhos de seguridade.** Produzir *policy briefs* com: (i) diagnóstico do problema (formalização excludente); (ii) matriz de evidências; (iii) indicadores de resultado — p. ex., tempo médio de tramitação, taxa de indeferimento por vício formal, percentual de reversão em juízo; e (iv) propostas de mitigação com metas mensuráveis e prazos de revisão.
- **Consultas públicas e AIR.** Submeter contribuições técnicas ao MPS/INSS/MTE estruturadas em: definição do problema →alternativas regulatórias e de gestão →análise de custos/benefícios e riscos →plano de monitoramento e avaliação, com indicadores, linhas de base e gatilhos de revisão.
- **Articulação interinstitucional (IBDP, OAB, sociedade civil).** Negociar e formalizar boas práticas e ajustes normativos: (i) padronização do PPP (campos mínimos, validação eletrônica e trilha de auditoria); (ii) exigência de responsabilidade técnica sem exclusividade metodológica; (iii) diretrizes de suprimento qualificado (LTCAT + declaração de estabilidade + cronologia); (iv) protocolo de perícia orientada (NEN, variabilidade e incerteza).
- **Governança de dados e transparência.** Pleitear painéis públicos com dados do ePPP e do contencioso (indeferimentos por motivo, taxa de reforma, tempo médio, distribuição regional), com anonimização e *open data*, para decisões baseadas em evidências e controle social.
- **Capacitação e difusão.** Desenvolver guias, *toolkits* e cursos para advocacia, peritos e servidores, com estudos de caso, modelos de quesitos e minutas de requerimentos/decisões, favorecendo replicabilidade e aprendizagem institucional contínua.

Reconhecimento institucional. É pertinente registrar o protagonismo técnico-científico do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) na difusão de boas práticas probatórias e na defesa do direito à seguridade: produção científica e formação continuada, notas técnicas e contribuições em processos regulatórios, além de atuação como *amicus curiae* em temas estruturantes. Esse acúmulo tem favorecido a padronização qualificada do PPP, a abertura metodológica (NHO-01/NEN) e a elevação do padrão pericial.

Com a atuação profissional e a incidência institucional alinhadas, a conclusão (seção 7) retoma as teses centrais e indica como esses vetores — técnica, prova e princípios — podem recompor a coerência protetiva do sistema.

7 Considerações finais: Entre o ruído e o silêncio, a reconstrução do direito

Os achados confirmam a hipótese central: tomar a NR-15, isoladamente, como condição necessária e suficiente para reconhecer a especialidade por ruído configura formalização excludente — juridicamente questionável e tecnicamente superada — sobretudo quando desconsidera metodologias mais aderentes à realidade de exposição. A NHO-01/Fundacentro fornece procedimentos atualizados, centrados no Nível de Exposição Normalizado (NEN) e na representatividade da jornada; já a aplicação autárquica do Anexo 1 da NR-15 tende a privilegiar recortes pontuais e, por isso, pode comprometer a finalidade protetiva do regime previdenciário.

A jurisprudência recente oferece vetores de correção: (i) preferência pelo NEN; (ii) admissão do pico máximo respaldada por perícia judicial na ausência do NEN; e (iii) marcos temporais e requisitos informacionais para PPP/LTCAT. O Tema 1.083 do STJ orienta a solução pericial em juízo quando o PPP/LTCAT não trouxer o NEN, enquanto o Tema 174 da TNU veda medições meramente pontuais e exige a indicação explícita da norma utilizada. Em conjunto, tais parâmetros reforçam que, ausentes elementos técnicos mínimos, a resposta é ampliar a instrução — não converter vícios sanáveis em barreiras definitivas.

Também se evidencia o traço estrutural de assimetria informacional: sem controle sobre o PPP e sobre a metodologia de medição, o segurado pode ser penalizado por omissões alheias à sua esfera de atuação. A resposta institucional adequada combina quatro movimentos: (a) leitura conforme os princípios da instrumentalidade das formas, do *in dubio pro misero e do pro persona*; (b) abertura metodológica para NHO-01/NEN (e normas técnicas correlatas); (c) dever administrativo de buscar a verdade material e promover o suprimento antes do indeferimento; e (d) fundamentação jurisdicional qualificada para aceitar ou rejeitar métodos idôneos e provas substitutivas.

No plano propositivo, a advocacia previdenciária é decisiva para reequilibrar o sistema:

qualificar requerimentos administrativos, estruturar dossiês probatórios convergentes, orientar a perícia ao cálculo do NEN e à análise de variabilidade/incerteza, e provocar a distribuição dinâmica do ônus da prova em cenários de assimetria. Em paralelo, medidas de governança — padronização do PPP, validação eletrônica com trilha de auditoria, protocolos periciais compatíveis com a NHO-01 e painéis públicos de dados — elevam transparência,

previsibilidade e justiça distributiva.

Por fim, a consolidação dessas diretrizes depende de atores com autoridade técnica e capacidade de incidência. Nesse cenário, o IBDP tem desempenhado papel relevante ao articular pesquisa aplicada, formação e atuação qualificada em pautas estruturantes do processo previdenciário, favorecendo a abertura metodológica e a qualificação da prova.

Em suma, a justiça previdenciária exige mais do que laudos: exige escuta, prudência e compromisso com a dignidade humana. Ela não se mede em decibéis; mede-se pela coragem institucional de ouvir, verificar e fundamentar aquilo que os números, sozinhos, não dizem.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF:

Senado Federal, 1988. Art. 93, IX. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago.

2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização. *Tema 174: Metodologia de aferição de ruído para fins de reconhecimento de atividade especial.* Julgado em 21 mar. 2019. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justicafederal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-174. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização. *Tema 208: Vício formal no PPP e possibilidade de suprimento por LTCAT ou documento equivalente.* Julgado

em 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justicafederal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-208. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 26 ago. 2025. BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil.* Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Análise de Impacto Regulatório – AIR.* Brasília: MPS, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-ainformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-nacional-deprevidencia-complementar/processo-regulatorio-agenda-air-e-arr/analise-de-impactoregulatorio-2013-air. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Norma Regulamentadora n.º 15 – Atividades e operações insalubres.* Atualizada em 2022. Brasília, 2022. Disponível em:

https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacaosocial/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-

permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-15-atualizada-2022.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo n.º 1.083 – Critérios para verificação de exposição do trabalhador a ruídos nocivos.* Disponível em:

https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/03122021-Em-repetitivo-Primeira-Secao-define-criterios-para-verificacao-de-exposicao-do-trabalhador-a-ruidosnocivos.aspx. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 2.095.463/PR*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 19 mar. 2025. Publicado no DJEN/CNJ em 21 mar. 2025. Disponível em: (acórdão eletrônico do STJ). Acesso em: 26 ago. 2025. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). *Precedentes sobre cooperação probatória e distribuição dinâmica do ônus da prova.* Brasília, 2023. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/novo-codigode-processo-civil/distribuicao-do-onus-da-prova. Acesso em: 26 ago. 2025. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). *Aposentadoria especial.*

Divergência entre PPP e laudo técnico. Primazia do laudo. Processo 5046221-

31.2015.4.04.7000. Julgado em 24 dez. 2019. Relator: Márcio Antônio Rocha. Disponível em: https://previdenciarista.com/TRF4/aposentadoria-especial-atividade-especial-agentesnocivos-prova-laudo-pericial-ppp-ppp-2019-12-24-5046221-31-2015-4-04-700040001553513. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). *Recurso de Revista RR 540048.2009.5.17.0012*. Rel. Min. José Roberto Pimenta. Disponível em: https://consultaprocessual.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroI nt=274277&anoInt=2014&qtdAcesso=109868849. Acesso em: 26 ago. 2025. CADH – CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. *Pacto de San*

José da Costa Rica. San José: Organização dos Estados Americanos, 1969. Disponível em: https://stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/Artigo29.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

CARCHEDI, Karine Silva; HEINRICH FERRER, Walkiria Martinez. *Análise de Impacto*

Regulatório no sistema jurídico brasileiro como mecanismo estatal de regulação. Revista Direito & Desenvolvimento, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 1–20, jan./jun. 2019. Disponível em: https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/download/842/633/ 3666. Acesso em: 26 ago. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual de Direito Previdenciário*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/4615/material/2197Manual-de-Direito-Previdencirio-Carlos-Alberto-Pereira-de-Castro-2018.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

CESCR – Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (Art. 2, para. 1, of the Covenant)*. E/1991/23, 14 dez. 1990. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1990/en/19946. Acesso em: 26 ago. 2025.

CESCR – Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)*. E/C.12/GC/19, 4 fev. 2008. Disponível em: https://www.refworld.org/legal/general/cescr/2008/en/41968. Acesso em: 26 ago. 2025. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Poblete Vilches e outros vs. Chile*. Sentença de 8 mar. 2018. Série C n.º 349. San José: Corte IDH, 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/. Acesso em: 26 ago. 2025.

FUNDACENTRO. *NHO 01 – Avaliação da exposição ocupacional ao ruído*. São Paulo:

Fundacentro, 2001. Disponível em: http://arquivosbiblioteca.fundacentro.gov.br/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/A5RGFHYS Q5TA7P816K7QPT4AB9KDFP.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

FUNDACENTRO. *NHO 01 – Avaliação da exposição ocupacional ao ruído*. São Paulo: Fundacentro, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/centrais-deconteudo/biblioteca/nhos. Acesso em: 26 ago. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO 9612:2009 – Acoustics — Determination of occupational noise exposure — Engineering method*. Geneva: ISO, 2009. Disponível em: https://www.iso.org/standard/41718.html. Acesso em: 26 ago. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. *ISO 1999:2013 – Acoustics — Estimation of noise-induced hearing loss*. Geneva: ISO, 2013. Disponível em: https://www.iso.org/standard/45103.html. Acesso em: 26 ago. 2025.

ITEH STANDARDS. ***ISO 9612:2025 – Acoustics — Determination of occupational noise exposure — Methodology***. Geneva: ISO, 2025. Disponível em: https://standards.iteh.ai/catalog/standards/iso/fbec0443-6267-4363-86d9-bf13784bee4f/iso9612-2025. Acesso em: 26 ago. 2025.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria Especial – Teoria e Prática*. 7. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2024.

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

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. Questões atuais sobre aposentadoria especial. *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.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de direito processual do trabalho*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

NIOSH – National Institute for Occupational Safety and Health. *Criteria for a Recommended Standard: Occupational Noise Exposure*. DHHS (NIOSH) Publication No. 98-126.

Cincinnati, OH: U.S. Department of Health and Human Services/CDC/NIOSH, 1998. Disponível em: https://www.cdc.gov/niosh/docs/98-126/. Acesso em: 26 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/STF_ConvencaoAmeri canaSobreDireitosHumanos_SegundaEdicao.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

PREVIDENCIARISTA. *Tema 317 da TNU: metodologia do ruído no PPP.* 2023. Disponível em: https://previdenciarista.com/blog/tema-317-da-tnu-metodologia-do-ruido-no-ppp/. Acesso em: 25 ago. 2025.

RANGEL, Felipe. *A empresarização do comércio popular em São Paulo: trabalho, empreendedorismo e formalização excludente.* 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. Disponível em: (Repositório UFSCar). Acesso em: 26 ago. 2025.

SANTOS, Lucas Gonçalves dos. *Aposentadoria especial: os desafios de solicitar o benefício e os meios de comprovação do passado e do presente.* PUC Goiás, 2022. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/4563/1/ARTIGO%20%20APOSENTADORIA%20ESPECIAL.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

A maior instância é a humana: A advocacia previdenciária na reconstrução da dignidade em tempos de invisibilidade de direitos

Josélia Moreira de Queiroga
Reginaldo José dos Santos

Resumo

Através de um enfoque que passeia pela dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial para que ela exista, trazendo relevos e distinções, através do método de pesquisa bibliográfica, entre eficiência, eficácia e efetividade; adentrando em uma análise sobre os aspectos e proteções dos Direitos Sociais, considerando neste, seu indiscutível status Constitucional e trazendo como objetivo, à reflexão, a função humanista do Direito Previdenciário, vem, o presente trabalho, de modo leve e objetivo, se permitir a expor o papel humanitário da advocacia previdenciária. Em tempos de inseguranças sociais, reformas legislativas constantes, invisibilidade e negativas de direitos, o presente trabalho surge com a sensibilidade advocatícia de lembrar e levar à conclusão que a maior instância é a HUMANA.

Palavras-chave: Proteção e efetividade de direitos fundamentais. Princípio da solidariedade. Papel da advocacia previdênciária. Dimensão ético-antropológica. O valor dignidade da pessoa humana.

1 O Alimentar da Efetividade através da Eficiência e Eficácia

Explanar sobre o papel da advocacia previdenciária na efetivação dos direitos previdenciários é entender, inicialmente, que, no contexto jurídico, a efetividade de um direito passa pela crítica, de modo a ser avaliado se as leis e políticas públicas realmente cumprem seu propósito e trazem benefícios tangíveis à sociedade, à exemplo da efetiva proteção dos direitos individuais.

Para tanto, há que estabelecer-se pilares e entender suas distinções, de modo a compreender que EFICIÊNCIA e EFICÁCIA não confundem-se com a EFETIVIDADE, mas, alimentam-na.

Tribunais que adotam procedimentos ágeis, acelerando o julgamento de casos, otimizando o princípio do tempo e dos recursos, por exemplo, estão agindo com EFICIÊNCIA. Por sua vez, pode-se perceber, em observância às estatísticas dos crimes, e claramente concluir-se que uma Lei de controle de armas, inegavelmente, foi considerada eficaz, uma vez verificado a redução efetiva de violência armada.

Em distinção à eficácia e à eficiência, impende mencionar a EFETIVIDADE; Só se pode definer, sem qualquer equívoco, que a política de Direitos Humanos de um País somente se efetiva quando leva à melhorias sustentáveis na qualidade de vida e no respeito aos DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS.

Apesar de unidos, tais conceitos de eficiencia, eficácia e efetividade, guardam importantes distinções, e compreendê-las inicialmente é fundamental.

É nesta compreensão, que se pode obter maturidade e sensibilidade jurídica para avaliar a eficácia das políticas públicas, que sejam eficientes no atingir de alvo dos seus objetivos, e, de modo positivo e duradouro, efetivem-se em favor da sociedade.

Nesse contexto, o papel da advocacia previdenciária, é buscar tal equilíbrio, que é desafiador e constante, pois só ele produzirá a positividade necessária na realização do tão lindo direito social, batizado de Direito Previdenciário.

Falar desse papel, na efetivação dos direitos previdenciários, após a explanação dos pilares acima narrados, é dasafiador, uma vez que todo o processo de efetivação, via de regra, é um processo que transforma algo transitório e temporário, em algo permanente; mas, nem sempre, é o que ocorre no Direito Previdenciário.

Vejamos as concessões de benefícios por incapacidade, nas quais, muitas das vezes a espécie é temporária, porém, não deixou de haver a efetividade desse direito, em casos de concessões e reconhecimentos administrativos ou judiciais.

Vale trazer a baila, em sua obra, sobre efetividade dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais na América Latina, a formulação dos primeiros entendimentos sobre esses direitos, na leveza da reflexão que o autor Wagner Balera tem de adentrar no universo histórico apenas no necessário e indispensável intuito de compreensão dos sujeitos desses direitos.

De modo bem mais questionador e aguçante, o jurista, permite, ao leitor, percorrer um caminho, pela Estrada dos Direitos Humanos, até os dias atuais, e à depender da imersão individual, compreender sobre avanço ou questionar sobre uma longa saga, de um "caminhar descalço", já que muitos desses direitos, percorreram longas trilhas e permanecem sem a efetividade discorrida anteriormente.

Sempre com enfoque no esclarecimento ao redor da efetivação dos direitos, o que mais uma vez justifica a explanação inicial, o jurista, em políticas públicas previdenciárias, não trás surpresa ao permitir, em linguagem simples e objetiva, a compreensão do tema por pessoas alheias à ciência do Direito. Observa-se a composição de uma bela abordagem social e econômica e um eficaz "abrir de mente", que insere o leitor em um entendimento sobre o impacto do Sistema Previdenciário como algo muito além de um instituto assistencial ou securitário.

Aprofunda o advogado, leitor, que a maioria das vezes não é presenteado nas obras em geral, com enfoque de absoluta relevância, já que sem alguns entendimentos mais imersivos, pode dar causa a um efeito dominó perigoso, em fundamentos, pedidos e decisões que furtam-se a uma análise de impacto dos setores sociais e econômicos.

É imprescindível, compreender a Constituição Federal não de forma estática, mas seu progresso e caráter evolutivo, e, como resultado disso, a ascensão da previdência social ao status Constitucional.

É chegado o tempo de uma abordagem nua, sobre previdencia social, ao ponto de trazer esclarecimentos substanciais sobre custeio da proteção social brasileira, sobre o discurso do deficit previdenciário e principalmente o cenário de utilização dos recursos previdenciários para pagamentos de dívidas públicas, o que confronta totalmente a ideia de previdência como um direito que deve promover o desenvolvimento social.

2 A Dignidade da Pessoa Humana como centro do Ordenamento Jurídico

O correto e humano posicionamento do jurista Wagner Balera, de fazer compreender a DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, trazendo-a como uma fonte que vai além de um fundamento jurídico, mas, a apresentando como um valor universal, fundado na ética, pois nela ampara-se a Liberdade, a Justiça e a Paz, é de grande contribuição intelectual.

É entender, que é desse valor chamado PESSOA HUMANA, que decorre por igual, o dever de promover o bem de todos (Art. 3º, IV, da Constituição Federal de 1988). Assim, nasce um contexto do homem como base da construção normativa e a dignidade da pessoa humana como VALOR-FONTE. E esse homem investido de trabalho, educação e condições de exercício da respectiva dignidade, só assim, refletirá a chamada PREVALÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS e, finalmente, estarão protegidos os diretios fundamentais sociais.

Para tanto, não só no âmbito previdenciário, mas em todo o ordenamento jurídico, para que aja essa proteção de direitos fundamentais sociais, o sistema não pode furtar-se ao enfrentamento de várias nuances. Em especial, destacam-se no âmbito previdenciário a informalidade, sonegação fiscal, falta de punição dos fraudadores, falta de cobrança dos devedores, atendimento deficitário dos órgãos (à exemplo do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), excesso de tributação da folha de pagamentos, entre outros.

Há de ser citado, sem equívocos, que o maior desses desafios, é a criação de uma "cultura previdenciária"; um entendimento que seja internalizado, de modo que essas informações, amadurecidas dentro de cada indivíduo, sejam capazes de promover, conscientização, hábitos e comportamentos que favorecerão a todos.

A importancia dessa disseminação de informações é imprescindível, de modo, principalmente, a derrubar a opinião formada de que contribruir para previdência é algo ruim. É internalizar a verdade nas pessoas de que essa contribuição será a fonte geradora de amparo e proteção para a família desse cidadão futuramente.

Só através dessa implementação cultural, desenvolvida e aplicada, com o zelo de uma linguagem didática e adequada a cada grupo de cidadãos, é que se formará um entendimento na sociedade, qual seja, a importância de se contribuir para previdência e no futuro ter direitos garantidos.

A razão de tudo, estruturalmente, é um complexo sistemico que atenda o cidadão, encobrindo-o das garantias não só constitucionais, mas, processuais, revestindo de caráter isonômico, célere, impessoal, o serviço que deve-lhes ser prestado.

Para a efetividade deste novo e almeijado padrão de consciência, especialmente no que se refere a área previdenciária, é preciso, principalmente, que o cidadão, sinta-se seguro juridicamente.

A questão da segurança jurídica termina por tornar-se um óbice, nesse diapasão, face a grande frequencia das mudanças legislativas nesta área que, inegavelmente, transporta instabilidade, receios e inseguranças para a sociedade. Assim, é primordial que os administrados, em meio a tudo isso, sejam resguardados, na confiança que depositaram na Administração Pública, quando chegar a hora do reconhecimento dos seus direitos (o que não maioria das vezes não ocorre).

O preambulo da Constituição Federal de 1988, demonstra a instituição de um Estado, com objetivos fundamentais, com proteção ao exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a justiça e a igualdade, trazendo o assegurar de tais direitos ao status de valores supremos em uma sociedade plurarista.

Ao acessar o texto Constitucional, pode se extrair do primeiro artigo que o Estado brasileiro tem como fundamentos a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo politico e a dignidade da pessoa humana.

Nesses alicerces, a Carta Magna fixa, em seu Art. 3º, os objetivos a serem perseguidos, como a construção de uma sociedade justa, livre, solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, promoção do bem de todos, a anulação de preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou

quaisquer outras formas de discriminação. Porém, não é possivel fazer tal constatação na legislação previdenciária, já que nela, resta inquestionável a existência significativa de discriminação de gênero.

Face a tal cenário, a sociedade, infelizmente, acaba por concluir que todas as alterações promovidas na legislação previdenciária não conduzem ao desenvolvimento nacional e menos ainda a erradicação da desigualdade social.

Enquanto os cidadãos sentirem afrontada sua dignidade e enquanto os fundamentos constitucionais também o forem, será difícil, em apenas discurso oficial, transformar o olhar dos cidadãos sem indagar: A previdência é de fato social?

3 A Proteção dos Direitos Fundamentais Sociais

A Constituição Federal, em todo o Título II, em seu sustenta a fundamentalidade de todos os Direitos, especialmente os direitos sociais definidos no Art. 6º. Desta feita, ainda que existam problemas de resistências dentre os que aceitam a "tese" da fundamentalidade dos direitos sociais, existem tanto aqueles que negam aos direitos sociais a aplicação do regime jurídico pleno, assegurado pela Constituição aos direitos fundamentais, quanto quem discuta o conteúdo desse regime

Em síntese, firma-se aqui posição em torno da tese de que – pelo menos no âmbito do sistema de direito constitucional positivo nacional – todos os direitos, tenham sido eles expressa ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da Constituição Federal (dos direitos e garantias fundamentais), localizados em outras partes do texto constitucional ou nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil, são direitos fundamentais.

Assim, os direitos fundamentais sociais recepcionaram, no momento do pacto constitucional fundante, a proteção e força normativa peculiar, pela relevância que tais bens jurídicos trazem em si.

A Constituição Federal de 1988, captando as tendências de proteção social, introduziu a Seguridade Social como um sistema de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, essa atua na cobertura contra afrontas sociais nas áreas de Previdência Social, assistencia social e saúde.

Não se trata de um Sistema fechado, já que a PROTEÇÃO SOCIAL deve levar em consideração as mudanças estruturais da sociedade, no intuito de adequação e ajustes da cobertura ou ampliação da mesma, no instante em que são verificadas alterações, posto que o mínimo existencial há de ser garantido e efetivado.

E é esse mínimo existencial que tem o condão de conferir efetividade aos direitos sociais, não havendo que se levantar contra ele qualquer óbice, ainda que de natureza econômicofinanceiro.

Impende mencionar a importânicia do núcleo familiar nesse contexto, já que os sujeitos de direito da proteção social estão inseridos dentro de um tecido social, o qual vem fundamentado e alicerçado na família. Ela é vital para a manutenção dos sistemas protetivos sociais, de modo que se faz necessário foco nas estratégias visando à proteção social da familia.

Para que os direitos sociais tornem-se efetivos, a política social, notadamente a familiar, não deve ser vista como despesa, mas como investimento. Deve, assim, haver um direcionamento de recursos destinados aos jovens desempregados, assistencia aos idosos e deficientes, desenvolvimento de benefícios de caráter familiar, entre outros. O elo entre direitos sociais, família e proteção social, tem que ser visto como indissociável.

O indivíduo investido de trabalho, educação e condições de exercício da respectiva dignidade da pessoa humana, refletirá a chamada PREVALÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS e, finalmente, estarão efetivamente protegidos os diretios fundamentais sociais.

4 A Solidariedade como Princípio Organizador da Previdência Social.

Entre os direitos fundamentais sociais, é necessário trazer explanar sobre o caráter da não só contributivo, como solidário da previdência social.

Tal solidariedade, implica em um mecanismo de justiça social, no qual o Estado e a sociedade trabalham juntos pelo bem de todos, trazendo segurança social e demonstrando implicitamente que todos são considerados importantes para um Sistema que deve garantir saúde, previdência e assistencia social, com foco tanto na proteção dos mais vulneráveis, como na redução das desigualdades.

Surge um cenário de responsabilidade compartilhada, e, mais do que nunca, a função humanista do direito previdenciário, que coaduna-se totalmente com os momentos de vulnerabilidade do ser humano e seus dependentes, quais sejam: doença, incapacidade, velhice e morte; visando garantir, um minimo existencial e condições de vida dignos para aqueles que dependem da previdência social.

A solidariedade social não deve ser vista para além do conceito reducionista. Não é incomum a solidariedade ser invocada como tese para materializar um direito, mas essa mesma solidariedade pode apresentar-se e ser invocada como um mecanismo para a preservação do equilíbrio financeiro e atual do Sistema.

Tal solidariedade ainda é de conceito controverso, e por isso deve ser mais cuidada do ponto de vista reflexivo por parte da doutrina e jurisprudencia.

Não há que se confundir solidariedade com fraternidade, os conceitos são distintos, embora complementares. A solidariedade deve ser entendida como "auxílio" ao semelhante, já a fraternidade engloba conceitos inerentes a ela, tais quais a tolerância, o amor e respeito ao próximo. Dessa forma, devido ao seu grau de abstração, o princípio da solidariedade se permite ser compreendido tanto no vetor ético quanto no jurídico.

Por tudo, o reflexo é uma dimensão que pode-se chamar de ÉTICO- ANTROPOLÓGICA, por referir-se à análise de valores, normas, entendimentos morais, impactos culturais em diversos grupos sociais e suas relações e concepções de justiça, solidariedade e responsabilidade, ou seja, é o cuidado INDIVIDUAL, refletido no COLETIVO.

Já não se trata de um Sistema de proteção financeira, mas de um gigantesco envolvimento ético e antropológico, que são não só inerentes, como cruciais a sua efetividade.

Os valores que sustentam a previdência, além de financeiros, são éticos, e a dimensão antropológica leva ao contexto de como esses valores são internalizados pelas pessoas. Influenciando em suas vidas e na forma em que essas políticas moldam identidades e relações sociais.

O direito previdenciário continua a ser o direito social mais lindo que existe, uma vez que intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, baseado na solidariedade. Promevendo uma proteção mútua na sociedade e garantindo o acesso a benefícios de forma abrangente e equitativa, se mostra universal e com o objetivo fundamental de reduzir a desigualdade, cuidando dos vulneráveis e, especialmente, promovendo a inclusão social.

5 O papel da Advocacia Previdenciária em tempos de invisibilidade e negativas de direitos

O diálogo social é pressuposto essencial até mesmo para que cessem guerras, o que dirá para exercer a advocacia. Assim, é imprescindível que o olhar advocatício se mantenha sereno, não se permitindo ser tão atormentados.

Fazer o indivíduo crer na justiça, nas relações entre direito e Estado, brigar por perspectivas e fazer entender que em um Sistema solidário as minorias não podem fecharem-se em si mesmas, esse é o papel da advocacia. É criar o entendimento de uma solidariedade dinâmica no exercício da profissão, apta a conjugar esforços para a conquista do bem comum.

É superação a cada apelo, ultrapassar a lida com processos, o oferecimento de consultoria, o analisar de histórico de contribuições, o orientar sobre o tempo de serviço necessário para aposentadorias, o esclarecer das melhores opções de benefícios conforme o papel de cada indivíduo, ou seja, é fazer o Direito e além dele.

O contexto atual da advocacia previdenciária trás a necessiade de intensas reformas de legislações previdenciárias, que alterem o rol de benefícios que há bastante tempo são disponibilizados à população, pela supressão de algumas hipóteses de cobertura, mas também com a criação de novos benefícios e a alteração de alguns critérios estabelecidos como condicionantes à percepção da proteção previdenciária.

Como operador do direito, surge o inerente papel de olhar para a parte essencial da Constituição Federal, de modo que seja possivel verificar se os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro estão sendo respeitados e almejados, ou se essas reformas estão ocorrendo à revelia do mandamento constitucional, especialemte quando se trata do advogado.

Vem se criando um consenso no meio jurídico sobre a ideia de uma cultura previdenciária de que é algo bom contribuir para a assegurar direitos futuros. Todavia, para tanto, é unânime a ideia de que a Previdência Social brasileira precisa de mudanças, o que se percebe no atual cenário é um contexto de desfuncionalidade do Sistema, com decisões e mudanças sendo feitas e implementadas sem que aja um consenso sobre o que realmente precisa mudar, e, menos ainda sobre qual o objetivo a ser buscado com essas mudanças, indubitavalmente necessárias.

A sociedade então, vê-se em um universo onde se questiona sobre o caráter social da previdência, face à insegurança jurídica que se enxerga. De modo que a população tornou-se plateia de um contexto que também é o publico-alvo, assistindo a todo instante, críticas sobre ela própria.

Ora essas críticas referem-se a certos benefícios específicos, ora a certa categoria de segurados e, não raramente, os argumentos são amplos e genéricos. Atribui-se a culpa pelo suposto deficit previdenciário em determinado momento aos trabalhadores rurais, depois às viúvas, aos incapacitados, seguindo em um ciclo vicioso.

Desta feita, continuando o Estado a proferir medidas de exceção, pontuais e incompletas, e principalmente, de legalidade e Constitucionalidade questionáveis, a insegurança jurídica se torna gritante. Com isso, surge a ocorrência de direitos arbitrariamente negados, grande numero de judicializações, além do sentimento na polulação de inseguraça, injustiça, dúvidas, receios, falta de perspectivas e medo de contribuir, em um sistema que deveria ser de proteção, mas que cria um cenário de tantas instabilidades que só desfavorecem os contribuintes e sujeitos detentores dos direitos em geral.

O difícil papel da advocacia previdenciária em tempos de invisibilidade de direitos é explicar ao seu cliente sobre PROTEÇÃO SOCIAL em um Sistema que, contraditoriamente, se mostra absolutamente excludente e discriminatório.

A advocacia Previdenciária atualmente vê-se com uma eclosão de litígios e os diversificados conflitos de interesses advindos da relação administrativa com o INSS. Desta forma, com seus direitos negados na esfera adinistrativa, a solução direta e acessível aos trabalhadores filiados do regime geral ou sujetos que preenchem os critérios para o percebimento de benefícios assistenciais está na prestação da tutela jurisdicional.

A sensação da advocacia prevideniária é de um caminhar onde os percalços administrativos são diversos e cada vez maiores em sua atuação. Desde a ausência de servidores, problemas no Sistema, agências fechadas, enorme fila de espera, a problemas de interpretação normative, falta de padronização interna, excesso de normas, entre outros.

Infelizmente, se faz necessário exercer a advocacia em um cenário caótico, litigando contra uma importante instituição pública. Realizade que se faz presente há muitos anos e que, ao que tudo indica, inexistem projetos e sequer discussões de melhorias reais e efetivas, seja em médio ou longo prazo.

Nos dizeres de Wagner Balera (2009):

> A previdência Social é uma técnica de proteção que depende da articulação entre o Poder Público e os demais atores sociais. Estabelece diversas formas de seguro, para o qual ordinariamente contribuem os trabalhadores, o patronato e o Estado e mediante o qual se intenta reduzir ao mínimo os riscos sociais, notadamente os mais graves: doença, velhice, invalidez, acidentes no trabalho e desemprego". BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 5ª ed. SP: LTr, 2009. p.68

A judicialização previdenciária, portanto, tem sido uma evidente realidade dos trabalhadores brasileiros, cada vez mais efusiva, agigantada e complexa, que encontram no Judiciário, através do papel da advocacia, um desconforto contraditoriamente confortante, de verem firmadas premissas constitucionais do bem-estar a partir de seus pronunciamentos e, assim, seus direitos que passaram invisíveis ao Ente público, reconhecidos.

A advocacia previdenciária é essa gente "diferentona" perante as injustiças e que se espevita num afã apressado por soluções, e nunca o deixará de ser.

6 A invisibilidade de Direitos - Indivíduos sujeitos de Direitos, mas não detentores deles

No atual espectro do sistema previdenciário, em que pese muito se falar em igualdade, dignidade, proteção em situação de vulnerabilidade, garantias e solidariedade, o que atualmente pode ser observado são direitos que passaram a ser invisíveis à análise do Ente previdenciário. Não se fala apenas em direitos que existem e poucos conhecem, mas em benefícios garantidos pelo INSS aos trabalhadores, ou mesmo aos sujeitos de benefícios assistenciais, mas que a esses não são transferidos quando requeridos.

Assim, o papel da previdência, que deveria garantir e proteger as pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive, os que não possuem condições de reunir suas contribuições de forma regular, como é observado no exercício da advocacia previdenciária, não vem sendo cumprido.

Perceptível a grave negligência, tanto na previdência social, quanto na assistência social e também na saúde, ou seja, os três pilares que abrangem a seguridade social. Direitos que são indisponíveis, acabam

por serem violados, ao passo que não reconhecidos, ignorados e não concedidos, em que pese existir ordem Constitucional de serem garantidos.

Vê-se uma cruel distância entre o que é garantido e o que de fato é concedido ao cidadão quando o cenário é de necessidade e urge a necessidade de pleitear junto ao INSS, como vetor indispensável a sua subsistência.

Nessa esteira, surgem incontroláveis questionamentos, sobre como algo indisponível, irrenunciável ou inalienável ao ser buscado em situações legais adequadas, pode ser negado?

A resposta que surge como consequencia desses questionamentos é de disfuncionalidade de um sistema no qual análises do INSS, não aplicadoras de teses firmadas em jurisprudências qualificadas, desencadeiam um enorme crescimento de judicializações.

Direitos que passam a ser invisíveis aos olhos analíticos da entidade previdenciária, arrebatam uma cena expressa de verdadeiro descompasso entre as interpretações administrativas feitas pelo INSS e as judiciais. Situaçao que causa graves impactos, tais quais: negacionismo à dignidade, exclusão de serviços básicos, perpetuação de desigualdades, resultando em uma imagem de que a cidadania não é um direito verdadeiramente democrático.

Nessa tomada, tenta-se o alerta para a invisibilidade social, quando um direito é ignorado perante o sistema previdenciário, ainda que atendendo todos os critérios e preenchendo os requisitos necessários. A sociedade passa a ser sujeto de direitos, mas não detentora deles.

Não só o cidadão é atingido quando o seu direito passa a não ser visto ou ignorado, através de uma análise superficial com negativas genéricas e desarrazoadas, mas todo o seu núcleo familiar, que na falta do suprimento financeiro, advindo do requerimento negado, passa por privações de toda ordem, a saber: de moradia, saúde, alimentação, entre outras incomensuráveis.

Tem-se um modelo previdenciário defasado, o que inequivocamente exige uma agigantada revisão de regras de inclusão e acesso aos benefícios, especialmente no que se refere a deficientes e idosos, os quais são historicamente invisibilizados no sistema, tanto por questões sócio-econômicas quanto culturais.

Diante da falta de conhecimento e acesso, negligência governamental e ausência de caminhos eficazes para conscientizar a sociedade sobre a importância da previdência social e das contribuições, se convoca a prática da advocacia previdenciária ao papel de fazer aos indivíduos que buscam seus direitos reconhecidos os seus benefícios previdenciários, esclarecendo os requisitos que levarão a obtê-los.

Há inacessibilidade, especialmente, para trabalhadores de baixa renda, porém, vale trazer a baila, que para toda falta, há também soluções e entre elas merece relevo, por exemplo, ampliar o acesso a informações, através de unidades móveis, através de convênios com prefeituras, ampliar os canais digitais, com suporte também presencial, para as pessoas menos instruídas, revisar regras, estabelecendo alíquotas mais acessíveis, bem como promover ações de conscientização.

Seguir na luta, que deve ser visto não como um fardo, mas como missão do Estado, e que deve ser exercida com planejamento e coordenação entre os poderes públicos.

Os direitos fundamentais sociais, entre eles o direito à seguridade social, são meio e

também condição para a promoção do desenvolvimento humano de uma sociedade, da liberdade, da autonomia das pessoas, da erradicação da pobreza, da redução das desigualdades e de muitos outros objetivos que devem nortear o Estado democrático do direito.

7 A Fuga da visão puramente dogmática também é papel da advocacia previdenciária

Para compreender de fato as nuances do direito Previdenciário, há que se permitir fugir da visão puramente dogmática. É preciso adentrar na compreensão social da norma, abrangendo, para a formação de um entendimento mais justo e eficaz e, só então, aplicabilidade do mesmo, as características sociais e culturais dos sistemas jurídicos que abarcam esse tema.

A ideia é trazer o desvendar de como as normas previdenciárias são interpretadas dentro dos diversos grupos sociais em meio a toda sua complexidade.

Dessa forma, revestida da análise, da crítica, da compreensão social e do estudar da sociedade, o entendimento começa a se formar de maneira mais sólida, trazendo a discusão se as leis previdenciárias são realmente efetivas e se cumprem seus objetivos de manutenção e transformação da ordem social, sendo essa a dimensão antropólogica.

Em complementação à dimenção antropológica, mas não menos importante, é a análise da dimensão ética do direito previdenciário. Esse aspecto dimensional fundamenta os importantes princípios anterioemente abordados, como o da dignidade humana e da solidariedade social. Esses devem ser os canais principais de condução à toda legislação previdenciária, envolvendo a proteção dos mais vulneráveis.

A ética previdenciária não pode furtar-se ao princípio da universalidade, especialmente na participação dos planos previdenciários, através de um valor de contribuição que possa gargantir a todos o acesso à proteção social.

A interligação de políticas justas, com enfoque nas necessidades sociais, buscando solucionar desigualdades existentes com a real aplicação e efetividade de princípios morais e valores, conduzirão à realização de uma justiça social que não mais desenvolverá no cidadão o sentimento de invisibilidade dos seus direitos, ao contrário, trará um campo de segurança social, valorizando normas, porém, sem deixar de compreendê-las à luz do comportamento humano.

Dessa forma, haverá uma compreensão da complexidade social e do entender de grupos, com suas práticas e crenças, culminando, finalmente, na conclusão de que a maior das instâncias, é, de fato, a HUMANA.

8 Considerações finais

Finalmente, tem-se no papel da advocacia previdenciária uma grande ferramenta de promoção da justiça social, especialmente diante das situações em que essa deixa de se fazer presente, tornando invisíveis os direitos fundamentais que deveriam ter sua garantia pela Constituição Federal.

Tal invisibilidade de direitos encontra na advocacia a única via de para lutar contra indeferimentos arbitrários e garantir o sustento e dignidade não só para aquele que pleiteia a efetivação de seus direitos, mas a todo o seu núcleo familiar.

A conexão de advogado com a sociedade vai além da lei, dos dogmas e princípios. Surge, assim, a figura não só do professional em atividade, mas de um agente protetor de pessoas em situação de lesão de direitos, afrontados em sua dignidade financeira e em cenário de total precariedade e vulnerabilidade social.

Só o advogado, ciente do seu papel também humanitário, se constituirá em um facilitador, para garantir que o segurado acesse os seus direitos perante a Previdência Social.

Mergulhar na produção científica do Dr. Wagner Balera, é permissão para entender o universo jurídico e o advogar previdenciário como um trajeto precioso, e como todo trajeto, existirão pedras. No entanto, o papel da advocacia previdenciária na efetivação dos direitos pertinentes a essa área, é amar esse trajeto, amar pessoas com problemas, em uma profissão em que não existe o tédio de só continuar.

E que sigam-se muitas legiões de juristas e advogados previdenciaristas, onde em tempos de Inteligência Artificial continuem a existir os que tem a paixão pelo que não cabe no regular e não acontece nos *scripts*.

Que continue havendo o calor e o insulto entredentes das decisões que afrontam o segurado, a vibração pelas que o favorecem, bem como que siga a existência da "ruga na testa", da voz exaltada na luta pelo direito. Que continue a existir a estrada arriscada e desafiadora, mas nunca o tédio de só continuar, pois o DIREITO PREVIDENCIÁRIO, é como o amor, só pede dos seus entusiastas duas coisas nada técnicas… paixão e coragem.

Referências

ARAÚJO, Gustavo Beirão. **Processo administrativo e sua efetividade**. Curitiba: Juruá, 2024.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da seguridade social.** São Paulo: LTr, 2015.

BALERA, Wagner; ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. Aposentadoria especial e a reforma da previdência. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 02, n. 59, p. 725-760, abril-junho. 2020. e-ISSN: 2316-753X. Disponível em: https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5229/371373177. Acesso em: 19 jul. 2025.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2009.

BERWANGER, J. L. W.; SERAU JR., M. A.; FOLMANN, M. (Coord). **Previdência Social**. 2. ed. Porto Alegre: Magister, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasilia, DF: Presidente da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

DIAS, Clara Angélica Golçalves. **O princípio da uniformidade e qeuivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais na constituição federal de 1988.** Orientador: Wagner Balera. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36º. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/98387da7-ecd0-4b0aa0bd-651eae45cefd/content. Acesso em: 25 ago. 2025.

PONTES, Alan Oliveira. **O princípio da solidariedade social na interpretação do direito da seguridade social.** Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito da Seguridade Social) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-19052010110621/publico/Alan_Oliveira_Pontes.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

SERAU JR., Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Coord). **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Porto Alegre: Paixão, 2017.

TAVARES, Marcelo Leonardo. A constitucionalização do direito previdenciário. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, 279-307, janeiro-março. 2007. ISSN: 1415-4951. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista37/Revista37_279.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

ISBN: 978-65-87789-15-6